

# POLITIQUES PUBLIQUES

## RÉSILIENCE

Enseignements tirés  
de dix démarches territoriales  
françaises et européennes



Juin 2021

Aurélien Boutaud (Aboco)  
Boris Chabanel, Giorgio De Ambrogio  
et Camille Jacq (Utopies)

**GRANDLYON**  
la métropole

# SOMMAIRE

<b>Présentation de l'étude</b> .....	<b>3</b>
<b>Panorama des notions clés : de la transition à l'urgence écologique, quelle place pour la résilience dans les politiques publiques ?</b> .....	<b>5</b>
<b>Études de cas</b> .....	<b>10</b>
• La stratégie de résilience de la Ville de Paris .....	11
• La stratégie de résilience de la Ville de Milan .....	21
• La stratégie de résilience du Département de la Gironde .....	29
• La feuille de route Néo Terra de la Région Nouvelle Aquitaine .....	35
• La démarche de transition de la Ville de Loos-en-Gohelle .....	47
• Le Plan Climat Air Énergie Territoriale de l'EPT Plaine Commune .....	55
• Le projet VILCO mené à Bruxelles .....	61
• Zoom sur la déclaration d'urgence climatique du Canton de Genève .....	69
• Le projet alimentaire interterritorial de la Métropole de Grenoble avec ses territoires voisins .....	71
• Les coopérations de Brest Métropole avec le Pôle métropolitain et le Pays Centre-Ouest-Bretagne autour de la transition énergétique .....	79
<b>Analyse transversale</b> .....	<b>87</b>
• Points de repère .....	101

---

# JUIN 2021

## Métropole de Lyon

- **Commanditaire**

Jérémy Camus, Vice-Président en charge de l'Agriculture, l'alimentation et de la résilience du territoire

- **Coordination**

Nicolas Leprêtre & Jean-Loup Molin (DPDP)

- **Rédaction**

Aurélien Boutaud, Boris Chabanel, Giorgio de Ambrogio, Camille Jacq (membres du réseau de veille DPDP)

- **Couverture, Conception & Mise en page**

Nathalie Joly (DPDP)

- **Impression**

Métropole de Lyon / Service de la Reprographie

Nous remercions les personnes interviewées pour leur disponibilité.

# PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

## OBJECTIF

Cette étude vise à apporter à la Métropole de Lyon des éléments d'analyse en matière de gouvernance politique et d'organisation technique des démarches de résilience territoriale. Elle s'appuie sur un benchmark d'une dizaine de territoires en France et en Europe afin de faire remonter des retours d'expérience de terrain.

## MÉTHODE

Les grandes étapes du travail, réalisé à l'automne 2020, ont été les suivantes :

1. Repérage et documentation d'exemples pertinents de démarches de villes/territoires en France (en priorité) et à l'international.
2. Approfondissement des exemples les plus intéressants par des entretiens ciblés.
3. Rédaction de fiches d'analyse de chaque exemple, en reprenant les champs d'investigations indiqués plus haut et en proposant une analyse transversale.
4. Mise en perspective des enseignements des exemples et proposition de scénarios d'organisation possibles pour la Métropole de Lyon.
5. Relecture et réactualisation au printemps 2021.

Un parti-pris de ce travail est de ne pas limiter l'exploration aux seules démarches dites de « résilience territoriale » et d'élargir le champ d'étude aux :

- démarches de transition initiées par des dynamiques citoyennes, qui ont réussi à un moment donné à s'harmoniser avec les démarches des acteurs publics ;
- politiques de transition ;
- politiques d'accompagnement de l'innovation sociale ;
- démarches engagées suite aux déclarations d'urgence écologique/climatique.

## CHAMP D'INVESTIGATION

Pour chaque exemple, le travail de collecte d'informations et d'analyse s'efforce d'éclairer les dimensions suivantes :

- **L'origine de la démarche** : quel acteur en est à l'origine ? (un élu, un service de la collectivité, une partie-prenante du territoire)
- **Les grandes étapes de la démarche** : phasage dans le temps
- **L'organisation technique interne pour piloter la démarche** : une direction dédiée, une équipe transversale, une mission confiée à un service existant (lequel ?), combien d'ETP dédié au sujet ? quelle ingénierie de projet ?
- **La gouvernance politique interne** : quelles modalités de travail avec les autres élus ? quel pilotage politique d'un sujet transversal ?
- **La gouvernance partenariale externe** : quelle mobilisation des parties-prenantes du territoire au stade du diagnostic, de l'élaboration de la stratégie, de la mise en œuvre des actions ?

- **L'appui/accompagnement aux initiatives des acteurs du territoire** : quelle ingénierie pour impulser, soutenir, déployer les initiatives/innovations des acteurs de la société civile contribuant à la résilience du territoire ?
- **Quelles modalités de coopération avec les territoires voisins ?**
- **Les modalités concrètes d'élaboration et de mise en œuvre de la démarche** : diagnostic, choix des enjeux pris en compte, modalités de priorisation des axes stratégiques, de définition des objectifs et leviers d'action...
- **Freins et leviers rencontrés** : avec le recul, quels ont été les points durs, les facteurs de réussite ? si c'était à refaire, qu'est-ce que l'on ferait autrement ?

# **PANORAMA DES NOTIONS CLÉS :** de la transition à l'urgence écologique, quelle place pour la résilience dans les politiques publiques ?

## **DE L'ÉPUISEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ANNÉES 2000...**

Dans le courant des années 2000, le développement durable a servi de mot d'ordre aux acteurs publics pour piloter leurs politiques de transformation écologique et sociale. Pour les collectivités locales comme le Grand Lyon, cette époque a correspondu à la mise en œuvre d'un Agenda 21 local. Un bilan réalisé à la fin des années 2000 à l'échelle européenne montrait que, durant cette période, la manière de piloter le développement durable avait pu grandement différer d'une collectivité à l'autre et, plus encore, d'un pays à l'autre. En particulier, trois types de postures différentes pouvaient être distinguées, correspondant à trois types d'Agendas 21 :

- les Agendas 21 « institutionnels », particulièrement présents dans le sud de l'Europe et en France, étaient essentiellement centrés sur les compétences propres des acteurs publics qui portaient ces démarches ;
- les Agendas 21 « écocitoyens », plus présents dans le Nord de l'Europe, étaient tournés vers la population et la sensibilisation aux changements de comportement ;
- enfin, les Agendas 21 de « projets partagés » étaient plus nombreux en Allemagne et dans certains pays anglo-saxons : ils consistaient bien souvent en la mise en place, par les acteurs publics, de mécanismes visant à accompagner l'éclosion de projets généralement initiés par les acteurs du territoire<sup>1</sup>.

Davantage complémentaires que concurrentes, ces trois postures témoignaient des différences de culture politique qui peuvent exister entre collectivités. Elles montraient également qu'il existait plusieurs manières d'activer les leviers de la transformation sociale.

## **... À L'ÉMERGENCE DE LA TRANSITION ET DE LA RÉSILIENCE**

Trop plastique, trop récupéré et discrédité, le développement durable a rapidement périclité à la fin des années 2000, entraînant dans sa chute les Agendas 21 locaux. Deux concepts sont alors entrés en concurrence pour prendre la succession du développement durable : la transition et la résilience. Or ce glissement conceptuel n'est pas sans conséquence sur la posture que les acteurs publics sont supposés adopter pour accompagner le changement.

## **LA TRANSITION : ORIENTER L'INNOVATION AU LIEU DE LA SUBIR**

La notion de transition a connu un grand succès dans les années 2000, au moment même où nous commençons à mieux formuler la manière dont s'opèrent les transitions sociotechniques, grâce au développement d'une abondante littérature en sciences politiques<sup>2</sup>. Pour les spécialistes du sujet, la transition est définie comme une phase de transformation durant

---

1. Boutaud A. 2009. Les agendas 21 locaux. Bilan et perspectives en Europe et en France. Millénaire 3, Grand Lyon, Url : <https://www.millenaire3.com/ressources/agenda-21-local-bilan-et-perspectives-en-europe-et-en-france>

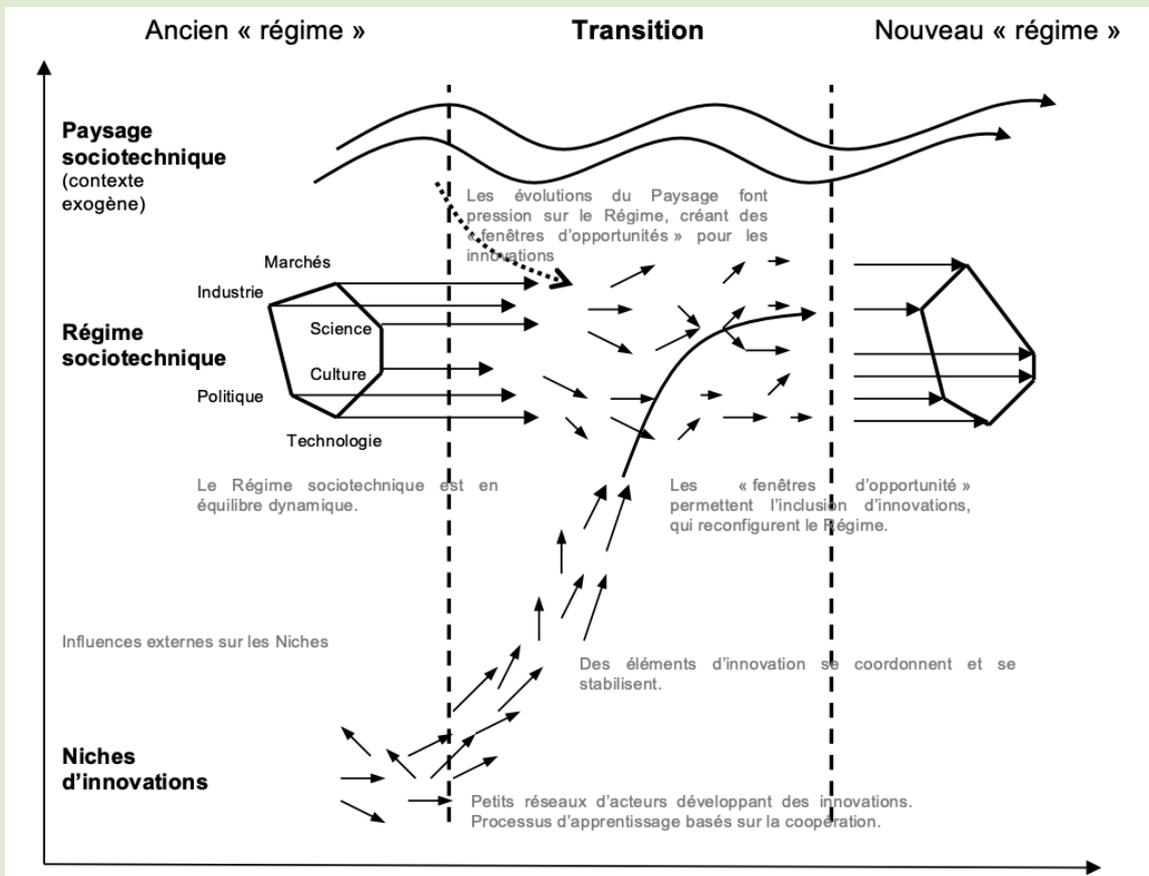
2. Pour une synthèse, voir : Geels F.W., Schot J., 2007. « Typology of sociotechnical transition pathways », in Research Policy, n°36, pp.399-417

laquelle un système sociotechnique passe d'un état à un autre (cf. encadré). Chose importante, une telle transition s'opère généralement sur une période assez longue, correspondant environ à une génération.

### La transition des systèmes sociotechniques : une lecture à plusieurs niveaux (paysage, régime, niches)

En période normale, un « régime » sociotechnique (par exemple, le système de production et de diffusion de la presse écrite) consiste en un système en équilibre dynamique : il est régi par un contexte réglementaire, économique, technique ou encore politique relativement stable et subissant peu de modifications majeures. Dans les marges de ce régime se situent des « niches », c'est-à-dire des acteurs qui produisent des innovations, dont certaines vont parfois être appropriées par le régime et permettre son optimisation, voire son renforcement. Enfin, le « régime » prend place dans un contexte géopolitique très large, qu'on appelle « paysage », et qui est également la plupart du temps stable.

Ces trois « niveaux » (paysage, régime, niches) permettent de comprendre comment s'opère une transition de régime, c'est-à-dire le passage d'un état à un autre. Dans certains cas, il arrive que les innovations produites dans les niches s'articulent et génèrent un bouleversement du régime sociotechnique. Par exemple, les innovations dans le domaine de l'informatique ont créé une révolution numérique qui a obligé le régime de production et de diffusion de la presse écrite à changer de forme – et cette transition n'est pas encore terminée. Il se peut également que le régime soit amené à évoluer sous la contrainte d'un changement du paysage – par exemple une crise économique ou sanitaire, comme celle liée au Covid-19. C'est d'ailleurs souvent la combinaison de ces deux pressions (« niches » d'innovations et « paysage » géopolitique) qui provoque les mutations les plus profondes, que l'on qualifie parfois de disruption.



Représentation schématique des transitions de régimes sociotechniques (adaptation de Geels, 2002<sup>3</sup>)

3. Geels F.W., 2002. « Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes : a multi-level perspective and a case study », in Research Policy, n°31 (8/9), pp. 1257-74

Une difficulté majeure des transitions provient du fait qu'elles sont rarement contrôlées ou préméditées, puisqu'elles naissent d'une conjonction de phénomènes – et notamment d'innovations sociales ou techniques – qui sont le plus souvent impossibles à anticiper. En visant une finalité comme la transition écologique, les acteurs publics se voient dès lors dans l'obligation de composer avec cette incertitude. Située à mi-chemin entre la planification et le libre-marché, et inspirée par les méthodes du *transition management*<sup>4</sup>, la stratégie des politiques de transition écologique consiste souvent à créer un contexte qui favorise le développement des innovations les plus vertueuses sur le plan environnemental, en imaginant que leur massification amènera à terme un bouleversement complet des systèmes sociotechniques (par exemple celui des transports, du logement, de l'alimentaire, etc.).

## LA RÉSILIENCE : SE PRÉPARE AUX CHOCS ET AUX MUTATIONS

Le concept de résilience a lui aussi connu un succès retentissant à la fin des années 2000. Même si elle fait l'objet d'interprétations variables selon les disciplines, la résilience est généralement entendue comme la capacité d'un système à absorber une perturbation et à se réorganiser de façon à maintenir ses fonctions, sa structure et ses capacités de rétroaction<sup>5</sup>.

Au tournant des années 2010, le mouvement des villes et territoires en transition<sup>6</sup> et les membres de la *Resilience Alliance*<sup>7</sup> et du site *resilience.org*<sup>8</sup> ont participé à diffuser une interprétation de la résilience issue de l'étude des systèmes vivants. Pour les auteurs réunis par cette vision de la résilience, l'insoutenabilité des sociétés modernes serait liée à leur obsession pour l'efficacité et la croissance (symbolisées par l'économie mondialisée)<sup>9</sup>. Constatant que cette recherche de performance nécessite une consommation toujours plus importante de ressources et d'énergie, des auteurs comme Rob Hopkins<sup>10</sup> ont alors suggéré que la dépendance des sociétés humaines à l'égard des énergies fossiles était leur principale vulnérabilité. Par conséquent, la plupart des actions proposées par ce mouvement pour renforcer la résilience vont dans le sens d'un accroissement de l'autonomie des territoires, une diversification du tissu économique et social et une relocalisation de tout ce qui peut l'être afin de réduire la dépendance aux ressources fossiles. D'autres approches de la résilience urbaine ont suivi, identifiant parfois des vulnérabilités très différentes ; mais le plus souvent ces initiatives privilégient l'action et la transformation à l'échelle de communautés locales, en favorisant les initiatives issues directement de la société civile, que les acteurs publics sont censés accompagner et favoriser, sans pour autant les diriger.

## ET DEMAIN, L'URGENCE CLIMATIQUE ?

Les concepts de transition et de résilience présentent donc des points communs, notamment dans leur manière d'appréhender la transformation sociale « par le bas » et sur le long terme. Mais alors même que les politiques nationales et locales revendiquant ces concepts se multiplient, plusieurs voix s'élèvent aujourd'hui pour dire qu'il est peut-être trop tard pour la transition<sup>11</sup>. Les travaux du GIEC<sup>12</sup> montrent par exemple que viser la neutralité carbone à

---

4. En langue française, voir notamment : Boulanger P-M., 2008. « Une gouvernance du changement sociétal : le transition management », in *La Revue Nouvelle*, n°11, pp.61-73

5. Voir par exemple : Holling C.S., 1973. « Resilience and Stability of Ecological Systems », in *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 4, pp. 1-23

6. Hopkins R., 2010. *Manuel de la Transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Ed. Ecosociété, Montréal

7. Voir notamment : Resilience Alliance. 2010. *Assessing resilience in social-ecological systems: Workbook for practitioners*. Version 2.0. [https://www.resalliance.org/files/ResilienceAssessmentV2\\_2.pdf](https://www.resalliance.org/files/ResilienceAssessmentV2_2.pdf)

8. <https://www.resilience.org>

9. Voir par exemple : Rees W.E., 2010. « Thinking Resilience », in Heinberg & Lerch (Eds). *The Post Carbon Reader: Managing the 21st Century's Sustainability Crises*, Watershed Media, Healdsburg, CA.

10. Hopkins R., 2010. Op. cit.

11. Par exemple : Boutaud A., Gondran N., 2020. « La transition c'est trop tard, il faut une politique de l'urgence climatique », *Reporterre*, 30 mai 2020. <https://reporterre.net/La-transition-c-est-trop-tard-il-faut-une-politique-d-urgence-climatique>

12. IPCC, 2018. *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, Masson-Delmotte et al. (eds.) URL : <https://www.ipcc.ch/sr15/>

l'horizon 2050 ne suffit pas pour éviter le basculement du régime climatique tel qu'il fonctionne depuis les débuts de l'Holocène. Pour y parvenir, il faudrait agir plus vite et diviser par deux les émissions mondiales de gaz à effet de serre au cours des dix prochaines années. Constatant que la temporalité de la transition (une génération) n'est plus appropriée, mais aussi que les politiques menées jusque-là au nom de la transition ont échoué à infléchir les tendances, de nouveaux mouvements citoyens sont apparus à partir de 2018 pour réclamer la mise en place d'une politique d'urgence écologique et climatique. Pour les penseurs de ce mouvement<sup>13</sup>, il s'agit de rompre avec le « gradualisme » symbolisé par les concepts de développement durable et de transition, et avec le défaitisme qui sous-tend la notion de résilience. Il faut au contraire enclencher une transformation accélérée de la société. Se référant abondamment à l'état d'urgence consécutif à l'attaque de Pearl Harbor, mais aussi à la mutation extraordinaire qu'a connu l'appareil productif des USA pendant la seconde guerre mondiale, les ONG urgentistes comme Extinction Rebellion et The Climate Mobilization considèrent que seule une mobilisation de ce type, orchestrée par une prise en main provisoire de l'économie par l'État, peut permettre une transformation suffisamment profonde et rapide de la société pour faire face au péril climatique<sup>14</sup>. Ce « Green New Deal » marquerait ainsi le retour en force de la politique publique et de la planification... soit une vision de la transformation sociale à rebrousse-poil de celle proposée par la transition et la résilience.

## **DIFFÉRENTS CONCEPTS, DIFFÉRENTES POSTURES POUR LES ACTEURS PUBLICS ?**

Comme nous avons pu le constater, les concepts de transition, de résilience et d'urgence renvoient à des processus de transformation de la société qui peuvent être complémentaires sur certains points, mais aussi parfois contradictoires<sup>15</sup>. Par exemple, la transition se fonde généralement sur le pouvoir de transformation des innovations sociales et techniques, qu'il s'agirait d'orienter vers une finalité (par exemple l'écologisation de la société). La résilience insiste davantage sur la nécessité de transformer la société pour la rendre plus résiliente face à des risques (par exemple la raréfaction des ressources énergétiques fossiles, ou l'adaptation au changement climatique). Ces deux stratégies peuvent parfois converger, notamment si la finalité (dans la posture « transition ») et le risque identifié (dans la posture « résilience ») vont de paire : par exemple, renforcer la résilience de la société face au risque de chute de disponibilité des énergies fossiles coïncide avec un objectif de transition énergétique post-carbone. Mais ce n'est pas forcément toujours le cas et, surtout, les méthodes et acteurs mobilisés ne sont pas toujours identiques.

L'objet de cette étude consiste à vérifier si ces différences d'approche théorique se confirment ou non dans la pratique, en observant la manière dont différents acteurs publics ont pu se saisir du concept de résilience – et, dans une moindre mesure, ceux de transition et d'urgence. Comment la mobilisation de ces concepts influe-t-elle les politiques publiques ? De quelle manière impacte-t-elle l'organisation de l'administration et sa posture vis-à-vis des autres acteurs ? Quels effets a-t-elle sur les politiques connexes, comme les politiques climatiques, le soutien à l'innovation sociale ou encore les pratiques de veille et de prospective ?

---

13. notamment : Salamon, M.K., 2018. Leading the public into emergency mode. A new strategy for the climate movement, The Climate Mobilization, New York. URL : <https://drive.google.com/file/d/0B9HHPq85FjLGNmhVODlrY2Vo0GM/view>

14. On peut par exemple se référer au plan d'action qui a inspiré les ONG comme The Climate Mobilization : Randers J., Gilding P, 2010. « The One Degree War Plan » in Journal of Global Responsibility, vol. 1, n°1, pp. 170-188. URL : <https://paulgilding.files.wordpress.com/2015/01/one-degree-war-plan-emerald-version.pdf>

15. Lire à ce propos : Foxon T.J., Stringer L.C., Reed M.S., « 2008. Comparing adaptive management and transition management », *Okologisches Wirtschaften*, 2.2008, URL : [https://www.researchgate.net/publication/277179013\\_Comparing\\_adaptive\\_management\\_and\\_transition\\_management](https://www.researchgate.net/publication/277179013_Comparing_adaptive_management_and_transition_management)

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes appuyés sur une analyse bibliographique et des entretiens approfondis, menés auprès des responsables techniques ou politiques des collectivités suivantes :

### **Stimuler la résilience des territoires**

- La Ville de Paris
- La Ville de Milan
- Le Département de la Gironde

### **Accompagner la transition écologique**

- La Région Nouvelle Aquitaine
- La Ville de Loos-en-Gohelle
- L'EPT Plaine Commune
- Le projet VILCO à Bruxelles

### **Déclarer l'état d'urgence climatique**

- Le Canton de Genève

### **Miser sur la coopération interterritoriale**

- La Métropole de Grenoble
- La Métropole de Brest

Ces entretiens, menés sur la période d'octobre-novembre 2020, ont donné lieu à la rédaction de fiches qui ont été complétées par les personnes interviewées au premier semestre 2021.

# ÉTUDES DE CAS

# LA STRATÉGIE DE RÉSILIENCE DE LA VILLE DE PARIS

## INTRODUCTION

La Ville de Paris a adopté en septembre 2017 une stratégie de résilience afin de « mieux préparer la ville et ses habitants aux chocs et stress majeurs du présent et futur (inondations, attentats, pollution de l'air, inégalités etc.) ». S'inscrivant dans le cadre de l'initiative « 100 Resilient Cities » (100RC) impulsée par la fondation Rockefeller, l'élaboration de cette stratégie a permis d'identifier 6 enjeux prioritaires :



- Inégalités sociales, économiques, territoriales et cohésion sociale
- Le risque terroriste et le contexte sécuritaire
- Le dérèglement climatique
- La pollution de l'air
- La Seine et les risques liés au fleuve
- La gouvernance territoriale

Et de définir 35 actions réparties en 3 piliers :

- Pilier 1 : Une ville inclusive et solidaire, qui s'appuie sur ses habitants pour renforcer sa résilience
- Pilier 2 : Une ville construite et aménagée pour répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle
- Pilier 3 : Une ville en transition qui mobilise l'intelligence collective, adapte son fonctionnement, et coopère avec les autres territoires

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE : L'OPPORTUNITÉ DE L'APPEL À CANDIDATURE « 100 RÉSILIENT CITIES »

### ■ Origine

L'élément déclencheur de la démarche réside dans la candidature de la Ville de Paris en septembre 2014 pour devenir membre du réseau « 100 Resilient Cities » (ou « 100RC ») lancé par la Fondation Rockefeller. Devenant la seule ville française participant à ce programme, la Ville de Paris va bénéficier, à l'instar des autres villes du réseau, d'une subvention pour le financement d'un poste de Haut Responsable de la Résilience (Chief Resilient Officer ou « CRO ») pour une durée de 2 ans, de l'appui de consultants et d'experts partenaires techniques pour élaborer la stratégie de résilience, ainsi que des apports des 100 villes du réseau.

### ■ Ambition de départ

La candidature de la Ville de Paris s'inscrit dans le prolongement de sa stratégie d'adaptation au changement climatique adoptée en 2015 quelques semaines avant la COP21. L'initiative « 100 Resilient Cities » apparaît comme une démarche permettant d'élargir la stratégie de résilience à d'autres enjeux, dans un contexte marqué à l'époque par les attaques terroristes dans la capitale, la montée de l'enjeu migratoire en Europe, une crue exceptionnelle de la Seine ou encore le problème de la pollution de l'air mis en exergue à travers la médiatisation de plusieurs études démontrant son impact sanitaire.

# Plan d'actions

## Pilier 1

*Une ville inclusive et solidaire, qui s'appuie sur ses habitants pour renforcer sa résilience*

Elle impose de **construire une société inclusive et solidaire**, dans laquelle tous y participent : acteurs privés, associations, citoyens, etc. Plus une société est inclusive, plus elle sera unie, plus elle sera apte à faire face à tous les aléas, au quotidien comme en cas de crise. Aussi, la résilience est résolument tournée vers les populations, faisant jouer à tous les citoyens et aux communautés un rôle moteur, et plaçant l'intérêt de l'enfant au cœur des priorités.

- A. Préparer petits et grands à faire face aux crises majeures et aux difficultés du quotidien
  1. Mobiliser un réseau de citoyens solidaires, pour renforcer la résilience face à un choc comme au quotidien
  2. Déployer un large dispositif de formation aux gestes qui sauvent et aux comportements à adopter face aux risques, par la pédagogie et l'exercice ludique
  3. Assurer un soutien psychologique à l'ensemble de la population face à des chocs, pour renforcer la cohésion sociale et préserver la santé
  4. Renforcer le soutien à la parentalité et accompagner la communauté éducative dans la prise en charge des traumatismes et des difficultés au quotidien

- B. Créer les conditions de la bienveillance entre voisins et de l'inclusion à l'échelle des quartiers
  5. Démultiplier les gestes solidaires quotidiens en facilitant la mise en relation entre les personnes souhaitant s'engager et celles ayant besoin d'aide
  6. Encourager les voisins, petits et grands, à occuper temporairement les lieux publics
  7. Soutenir la création de nouveaux métiers de proximité

- C. Permettre aux habitants de façonner ensemble la ville de demain
  8. Encourager l'initiative, la mise en œuvre et le co-financement par les particuliers et les acteurs locaux des solutions de résilience
  9. Systématiser les interventions temporaires et à petite échelle pour animer, imaginer et transformer les espaces urbains avec les habitants

- A. Anticiper les risques et adapter les infrastructures
  10. Transformer les cours d'écoles en « oasis », véritables îlots de fraîcheur
  11. Anticiper les risques, leurs impacts potentiels sur les infrastructures, leur coût pour le territoire, et élaborer des solutions multi-partenariales pour les atténuer
  12. Anticiper l'évolution des consommations et rapprocher la production d'énergie à l'échelle locale pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050

- B. Concevoir des infrastructures vectrices de multiples bénéfices
  13. Mieux connaître les sous-sols pour réduire les risques d'effondrement et d'inondation, et améliorer les infrastructures
  14. Engager la transformation du boulevard périphérique et du réseau autoroutier de l'agglomération
  15. Mobiliser la logique « intégrée », l'innovation, et développer la nature en ville pour faire de l'espace public un vecteur d'inclusion sociale et de bien-être
  16. Faire du réseau d'éclairage un maillage de services urbains multiples
  17. Adapter les équipements publics aux enjeux prioritaires : flexibles et modulaires, capables d'accueillir des usages multiples
  18. Aménager des Espaces Verts « intégrés », permettant de répondre à des enjeux climatiques et sociaux

- C. Promouvoir un urbanisme résilient dans une ville dense
  19. Explorer la ville des racines à la canopée, et développer de nouveaux usages dans les sous-sols et sur les toits
  20. Généraliser le recours à l'urbanisme transitoire
  21. Développer la première ZAC résiliente et adaptée au changement climatique à Saint-Vincent de Paul
  22. Concevoir un quartier résilient exemplaire à Bercy-Charenton
  23. Systématiser les solutions résilientes dans l'urbanisme, par les documents réglementaires et les cahiers des charges

## Pilier 3

*Une ville en transition qui mobilise l'intelligence collective, adapte son fonctionnement, et coopère avec les autres territoires*

Elle implique enfin de **mobiliser l'intelligence collective** des citoyens, associations, entreprises, commerçants, pour orchestrer un changement de cap, innover et mener des projets de manière collaborative, **adapter les organisations et coopérer avec les territoires voisins**, pour que l'effort de résilience soit sans cesse à la hauteur de l'impératif.

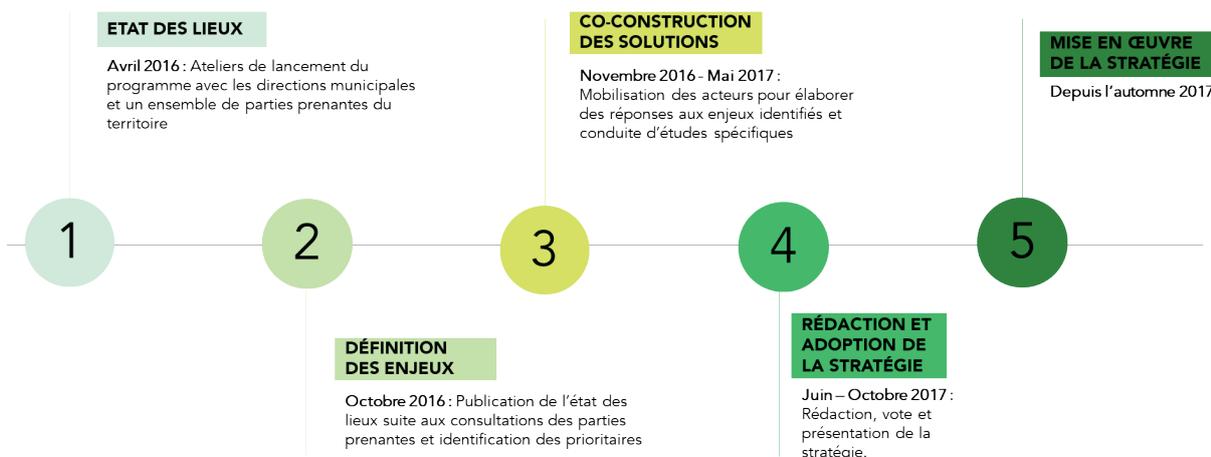
- A. Mobiliser l'intelligence et les ressources collectives
  24. Créer un centre de ressources, de recherche et de formation open source et multi-cibles pour la résilience
  25. Créer un observatoire pour connaître les impacts des différents risques sur la santé et observer les fragilités socio-environnementales sur le territoire
  26. Mobiliser les acteurs de l'innovation et du numérique pour élaborer une cartographie dynamique et participative des enjeux de résilience urbaine
  27. Créer de nouveaux mécanismes de financement des solutions pour la résilience à Paris : du sustainability bond au resilience bond

- B. Assurer la continuité du service public et la résilience de l'administration
  28. Orienter vers la résilience les investissements municipaux, traités de concessions, délégations de service public et la commande publique grâce à de nouveaux indicateurs
  29. Garantir la continuité d'activité municipale en cas de crise
  30. Planifier la résilience des systèmes d'information municipaux et renforcer la sécurité en cas de cyberattaque

- C. Coopérer avec les autres territoires pour engager les transitions
  31. Définir un pacte de coopération territoriale avec les municipalités périurbaines et rurales, autour d'intérêts communs et d'actions partenariales
  32. Soutenir le programme d'adaptation au changement climatique du bassin versant pour préserver la ressource en eau et limiter l'ampleur des crues en partenariat avec les communes rurales
  33. Adopter une stratégie territoriale d'alimentation durable
  34. Réaliser une étude multi-acteurs du potentiel de création de centres de coworking et d'échanges d'emplois à l'échelle de l'agglomération
  35. Développer l'économie circulaire, la fabrication locale et les échanges non-mondétaires

## ■ Les grandes étapes de la démarche d'élaboration

La démarche d'élaboration s'est appuyée sur une méthodologie très détaillée définie par la Fondation Rockefeller en partenariat avec le cabinet de conseil international ARUP :



- **La phase d'état des lieux est marquée par l'organisation de plusieurs ateliers collaboratifs** avec pour objectifs de définir la résilience urbaine, d'identifier et hiérarchiser les chocs et stress actuels et potentiels auquel le territoire était confronté, et la capacité du territoire à y faire face.
- **L'état des lieux est ensuite consolidé** à travers la consultation de nombreuses parties prenantes, la compilation de multiples études et données disponibles. Ce travail d'état des lieux permet d'identifier 6 enjeux prioritaires (indiqués plus haut en introduction) selon la perception des parties prenantes.
- **La phase suivante consiste à construire des actions pour répondre à ces enjeux** à travers 8 ateliers collaboratifs et la réalisation de 9 études spécifiques :
  - La résilience de Paris : état des lieux et préconisations multi-bénéfiques pour l'espace public (ENPC/AgroParisTech)
  - Les multiples bénéfices de l'installation d'espaces de co-working pour réduire les déplacements dans les métropoles (New York University)
  - La réduction de la circulation routière et ses bénéfices (AECOM)
  - Adapter le projet urbain aux enjeux migratoires (IRC)
  - Construire une stratégie de résilience à l'échelle métropolitaine (Sciences Po/MGP)
  - Identifier, hiérarchiser et cartographier le potentiel des zones d'expansion de crue et des zones humides à l'échelle du bassin versant (Amec FW/EPTB)
  - Benchmark des bonnes pratiques de « Build Back Better » : reconstruire en mieux (UPEM/Tulane University de la Nouvelle Orléans)
  - Étude interne sur la mobilisation transversale pour améliorer la qualité de l'air
  - Solutions techniques innovantes et leviers réglementaires contre l'effet d'îlot de chaleur urbain et la pollution de l'air (UPEM/EIVP)
- **La stratégie est rédigée par la mission Résilience** durant l'été 2017. Les pistes d'action issues des ateliers ont fait l'objet d'un processus de sélection en fonction de leur capacité à répondre à un maximum d'aléas et de leur impact (nombre de bénéficiaires, couverture géographique, etc.). Après avoir écarté certaines actions et regroupé d'autres, ce travail aboutit à 35 actions regroupées en trois grands piliers dans la stratégie de résilience résumés dans la formule : « Paris s'appuie sur ses habitants, adapte ses infrastructures, mobilise l'intelligence collective et les territoires qui l'entourent pour transformer les défis du siècle en opportunités ». La stratégie est présentée et adoptée en conseil municipal en septembre 2017.

## PORTAGE POLITIQUE

Cette démarche de stratégie de résilience émerge comme une opportunité au milieu du mandat précédent. Le portage politique de la démarche s'organise à trois niveaux :

- **Une démarche portée directement par la Maire de Paris**, avec un suivi assuré par son cabinet.
- **Une élue référente** sur la stratégie de résilience en la personne de Célia Blauel, adjointe en charge des questions relatives à la transition écologique, au climat, à l'environnement, à l'eau et à l'assainissement. Suite aux dernières élections municipales, Célia Blauel est devenue Adjointe en charge de la Seine, de la Prospective Paris 2030 et de la Résilience au sein du nouvel exécutif de la Ville de Paris.
- **Un « collège d'adjoints »** membres d'un comité de pilotage annuel et impliqués selon les sujets et l'actualité de la démarche. D'une manière générale, la diversité des enjeux abordés dans la stratégie et la volonté de définir des actions « multi-bénéfices » (répondant au maximum d'enjeux de résilience) ont conduit à mobiliser de nombreuses délégations politiques.

## PILOTAGE TECHNIQUE

### ■ Une mission résilience rattachée au secrétariat général

Le pilotage de la démarche est assuré par un Haut Responsable de la Résilience (ou *Chief Resilience Officer*) recruté en novembre 2015. Une seconde personne, est recrutée en tant que chargée de mission Résilience (*Deputy Chief Resilience Officer*) en juin 2016 pour constituer la « mission résilience », également avec le soutien financier de la fondation Rockefeller. Une exigence de cette dernière est que le pilotage de la stratégie de résilience soit positionné au plus près de l'exécutif de la Ville afin de donner à la démarche de résilience une vue d'ensemble et une légitimité forte à intervenir dans les différents domaines d'action de la collectivité. C'est la raison pour laquelle la mission Résilience a été rattachée d'emblée au Secrétariat Général de la Ville de Paris.

À l'issue de la période de financement par la fondation Rockefeller, la mission résilience est pérennisée. En 2019, la Ville de Paris a créé le poste de Délégué général à la Transition Écologique et à la Résilience, toujours rattaché au Secrétariat Général.

Suite aux dernières élections, une réorganisation des services est en cours et prévoit la création d'une nouvelle direction chargée de l'environnement et du climat.

## MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES

La démarche d'élaboration de la stratégie de résilience est présentée comme résolutement collaborative à travers deux sessions d'ateliers :

- **Les ateliers de la phase d'état des lieux** ont réuni plus de cent représentants des directions municipales, acteurs économiques, associatifs, académiques et citoyens.
- **Les ateliers de construction des actions** ont mobilisé à nouveau un grand nombre d'acteurs (800 parties prenantes) : services de la ville, institutions externes et agences publiques ou parapubliques, opérateurs de réseaux, entreprises, start-ups, chercheurs, ou encore associations. 8 ateliers collaboratifs ont été organisés en s'appuyant sur des méthodes d'animation permettant de croiser les types de participants (agents publics, chercheur, associatifs, etc.) dans chaque groupe de travail et de les confronter à des scénarios prospectifs et à des scénarios de crises multiples :
  - L'innovation sociale au service de la résilience
  - L'école et la résilience

- Crue centennale : « (re)construire mieux »
- Global Resilience Academy sur le projet urbain de Saint-Vincent-de-Paul
- Citoyens préparés et solidaires face aux risques
- La résilience du système alimentaire
- Métropole et résilience
- Retours d'expérience : la gestion des attentats de novembre 2015 et de la crue de juin 2016.

## COOPÉRATION INTERTERRITORIALE

La Métropole du Grand Paris et l'Association des Maires Ruraux de France ont contribué à l'élaboration de la stratégie de résilience, dont le pilier 3 prévoit un axe « Coopérer avec les autres territoires pour engager les transitions ». Celui-ci part du constat que « la réponse à la plupart des enjeux identifiés relève d'un territoire plus large que celui de Paris intra-muros, et une meilleure gouvernance territoriale était nécessaire. La création de la Métropole du Grand Paris et la mise en place de nouvelles coopérations avec les municipalités rurales sont autant de leviers pour valoriser les interdépendances entre les territoires comme des opportunités. »

Cet axe comprend 5 actions :

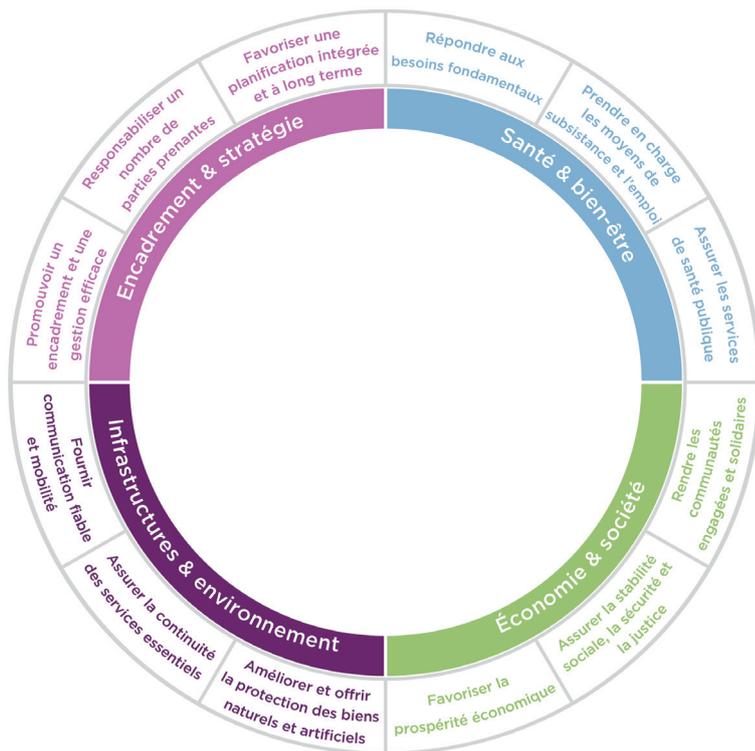
- **Action 31** : Définir un pacte de coopération territoriale avec les municipalités périurbaines et rurales, autour d'intérêts communs et d'actions partenariales.
- **Action 32** : Soutenir le programme d'adaptation au changement climatique du bassin versant pour préserver la ressource en eau et limiter l'ampleur des crues en partenariat avec les communes rurales.
- **Action 33** : Adopter une stratégie territoriale d'alimentation durable
- **Action 34** : Réaliser une étude multi-acteurs du potentiel de création de centres de coworking et d'échanges d'emplois à l'échelle de l'agglomération
- **Action 35** : Développer l'économie circulaire, la fabrication locale et les échanges non-monétaires.

## LA RÉSILIENCE COMME OUTIL D'APPRÉHENSION DES RISQUES ET D'INTÉGRATION DES PLANS D'ACTION EXISTANTS

### ■ Au départ, une approche de la résilience proposée par le réseau 100 RC

L'initiative « 100 RC » propose aux villes membres du réseau un cadre pour guider l'élaboration des stratégies de résilience. L'encadré ci-dessous présente la définition de la résilience urbaine inscrite dans la stratégie de Paris ainsi que sept caractéristiques permettant de concevoir un système résilient.

Distinguant stress chroniques (inégalités, manque de cohésion sociale, pollutions de l'air, de l'eau et des sols, chômage, etc.) et chocs majeurs (événements climatiques, crises économiques et sociales, pandémies, attentats, etc.), cette approche de la résilience vise à appréhender « la totalité des domaines du développement territorial, de la gouvernance aux infrastructures naturelles et construites, en passant par le bien-être de la population et les questions économiques et sociales. » Le « City Resilience Framework » élaboré par la Fondation Rockefeller en partenariat avec le cabinet de conseil international ARUP distingue ainsi 4 dimensions et 12 objectifs (voir schéma ci-après).



**La résilience urbaine est la capacité des personnes, communautés, institutions, entreprises et systèmes au sein d'une ville à survivre, s'adapter et se développer quels que soient les types de stress chroniques et de crises aiguës qu'ils subissent.**

Pour cela, sept caractéristiques permettent de désigner un système résilient :

**Inclusif**  
basé sur une large consultation et implication des parties prenantes

**Intégré**  
pensé pour que les flux et les infrastructures travaillent ensemble pour produire des bénéfices multiples

**Réfléchi**  
capable d'apprendre des chocs et des perturbations pour se renforcer

**Ingénieux**  
prévoit la ré-allocation des ressources

**Robuste**  
conçu pour limiter la propagation des défaillances et dommages éventuels en cas de choc ou de perturbation

**Redondant**  
intègre une surcapacité pour s'adapter à des conditions extrêmes ou à un événement externe imprévu

**Flexible**  
adopte des stratégies alternatives en fonction des conditions

## ■ Un travail d'état des lieux des enjeux de résilience important, mais nécessairement incomplet et provisoire

Le travail d'état des lieux et de sélection des enjeux a été une étape importante pour construire une vision élargie des aléas auxquels était confronté le territoire parisien et de sa capacité à y faire face, en montrant que la résilience ne se résumait pas à l'enjeu d'adaptation au changement climatique ou à la prévention des risques. À cet égard, l'une des surprises de la phase d'état des lieux est la mise en exergue de la question des inégalités et de la cohésion sociale qui est ressortie très nettement comme le premier enjeu, avec l'idée que plus une société est divisée, inégalitaire, plus elle est fragile pour faire face à des événements majeurs.

Pour autant, comme l'indique la stratégie de résilience adoptée, les enjeux prioritaires constituent un « socle » mais ne sont par définition pas exhaustifs. « Paris est et sera confrontée à d'autres risques, liés notamment aux nouvelles technologies mais aussi au nucléaire, à une pandémie ou des épidémies, un choc financier, pétrolier, des grèves massives ou encore des blocus routiers. *In fine*, la résilience consiste à se préparer à faire face à l'imprévisible, à n'importe quels types de chocs ou de stress chroniques. »

Dans le cadre de la nouvelle mandature et de la création d'un poste d'adjoint en charge de la prospective et de la résilience, se manifeste la volonté d'actualiser la stratégie de résilience, et en premier lieu ce diagnostic des forces et faiblesses qui date de 2016. La connaissance des risques identifiés a continué de progresser et d'autres se sont affirmés depuis. L'exercice de priorisation des enjeux pourrait ainsi faire émerger de nouvelles questions. Se pose aussi la question de voir comment mieux partager les éléments d'états des lieux et de questionnement avec le plus grand nombre.

## ■ Une conception de la résilience qui ne se limite pas à une posture d'adaptation

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de résilience a également amené la mission Résilience à faire évoluer la notion de résilience proposée au départ par l'initiative 100RC. On se rend compte que l'idée de surmonter et de s'adapter aux stress chroniques trouve ses limites : notamment, que signifie survivre et s'adapter aux inégalités sociales ? La logique d'adaptation est apparue réductrice, ce qui a conduit à enrichir l'approche de la résilience en distinguant un enjeu d'adaptation aux changements jugés irréversibles (comme le changement climatique et la raréfaction des ressources) et un enjeu d'atténuation des stress chroniques. La logique transformatrice devient alors prépondérante :

« La résilience territoriale n'est donc certainement pas un renoncement à régler les problèmes ou les risques à la source pour uniquement s'adapter à leurs conséquences, ni la seule capacité à faire face et à se remettre d'un choc ou d'une catastrophe. C'est un véritable projet politique, social et urbain, construit en conscience des véritables enjeux et risques systémiques ».

## ■ Une stratégie de résilience comme catalyseur et intégrateur des plans stratégiques existants

Selon la mission Résilience, la stratégie engagée ne relève pas d'une démarche transversale. La Ville de Paris dispose déjà de près de 40 plans stratégiques dans de nombreux domaines (voir schéma ci-dessous extrait de la stratégie de résilience) permettant de créer de la transversalité entre les services. Mais la multiplication de ces plans transversaux favorise de nouveaux cloisonnements. La stratégie de résilience visait donc plutôt à se fonder sur les plans existants de manière à les consolider, et à proposer une vision systémique en valorisant leurs co-bénéfices, en créant des passerelles entre les expertises et en mutualisant les ressources pour poursuivre un agenda commun.

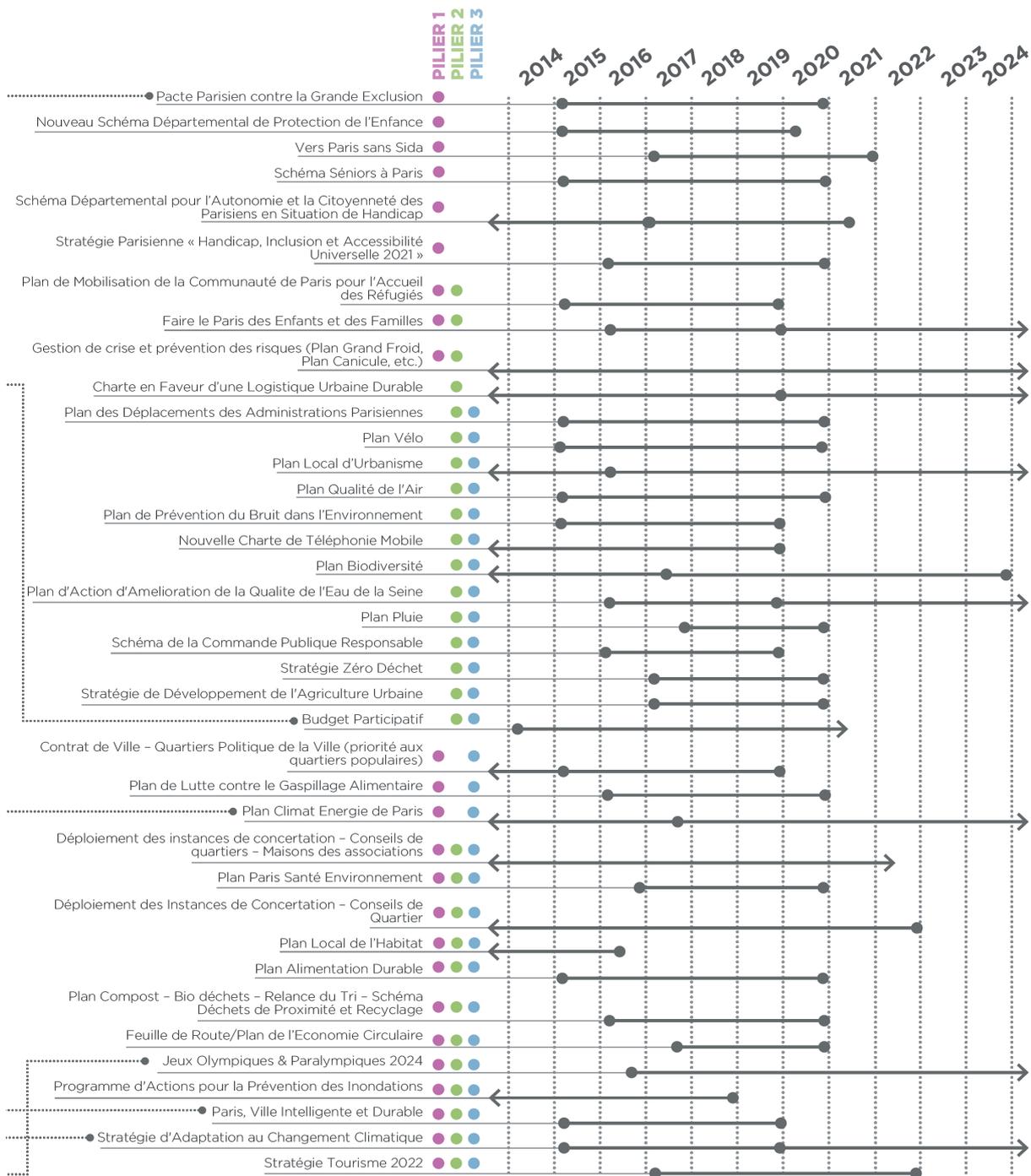
Tout l'enjeu est de faire en sorte que les projets opérationnels portés par les différents plans et services soient intégrés. L'idée est qu'avec un même projet, un même budget, un même calendrier... on arrive à atteindre un maximum d'objectifs. La posture consiste à défendre l'idée que les chocs et les stress doivent être appréhendés à travers les politiques existantes et qu'un euro dépensé peut servir plusieurs ambitions. Un exemple emblématique de cette approche est le concept de « cour d'école oasis » issue de la stratégie de résilience et dont le déploiement est en cours depuis 2018 (voir encadré ci-dessous).

### **La résilience comme logique d'action : l'exemple des « cours oasis »**

Action emblématique découlant de la stratégie de résilience de Paris, la transformation progressive des 800 cours d'écoles et de collèges du territoire en « refuges de fraîcheur et de lien social » illustre cette volonté de partir de l'existant pour lui donner une nouvelle ambition. Le choix des écoles n'est pas anodin puisqu'il s'agit de l'infrastructure au maillage le plus fin sur le territoire (il y a des écoles tous les 200 mètres en moyenne).

Le concept de « cours Oasis » consiste à « utiliser les infrastructures existantes, les budgets existants déjà prévus pour leur rénovation, mais en changeant radicalement la vision, l'ingénierie et la gouvernance des projets » de manière à offrir à la fois de meilleures conditions d'éducation aux enfants pendant les canicules qui vont augmenter en fréquence, durée et intensité ; des îlots de fraîcheur d'ultra proximité pour personnes âgées et vulnérables après le temps scolaire pendant ces épisodes ; et de nouveaux lieux de rencontre et de lien social tous les week-ends et pendant les vacances scolaires le reste du temps. Représentant par ailleurs plus de 70 hectares, ces espaces sont végétalisés et rendus perméables afin de mieux gérer les pluies violentes et les risques d'inondation. De même, il s'agit de développer dans les écoles les programmes pédagogiques vers les enjeux de la mutation nécessaire de la société, de faire de la cour de récréation un lieu d'enseignements, de travailler la question du genre, du partage de l'espace, etc.

3 « cours oasis » ont été livrées en 2018, 30 en 2019, l'objectif étant de transformer 100 % des cours parisiennes d'ici 2040.



Une stratégie qui s'appuie sur des projets transversaux

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de résilience de Paris apportent un certain nombre d'enseignements sur les points suivants.

### ■ Portage politique

Le portage politique n'apparaît pas simple au départ dans un contexte où la démarche n'a pas été prévue dans le plan de mandat et n'est pas rattachée à une délégation politique précise. **Il parvient cependant à s'ancrer en combinant l'implication du cabinet de la Maire, l'affirmation d'une élue référente qui intègre la résilience dans sa délégation depuis les dernières élections, et une mobilisation de différents élus pour apporter la pierre de leur délégation à l'édifice.** Ce faisant, la stratégie de résilience soulève un enjeu de coopération entre les élus de l'exécutif, par-delà leur délégation respective, pour construire une approche intégrée des projets portés par les différents plans et services de la Ville. Plus largement, l'attention que les élus vont porter à la stratégie de résilience se joue aussi dans le fait qu'elle fasse l'objet d'un vote en conseil municipal – vu comme un préalable indispensable à sa mise en œuvre – et dans la réussite de sa mise en œuvre. Lorsque l'on constate sur le terrain les bénéfices des premières cours d'école oasis, la plus-value de la résilience devient plus palpable, plus sensible pour les élus. **La résilience parvient à convaincre parce qu'elle s'incarne et est mise en récit dans quelque chose de concret.**

Avec le recul, plusieurs indices témoignent d'une forme d'**appropriation du sujet de la résilience par les élus**. Par exemple, un élu comme Jean-Louis Missika, ancien adjoint à l'urbanisme, s'est impliqué progressivement dans la stratégie de résilience sur le volet développement urbain, et on l'a vu en fin de mandat prendre des positions très nettes en faveur de la résilience, notamment à travers un manifeste en faveur d'un urbanisme résilient publié sur Terra Nova. Un autre indice est le fait que plusieurs mairies d'arrondissement ont désormais un adjoint à la résilience suite aux dernières élections municipales.

D'une manière générale, la présence d'une **adjointe référente chargée de la résilience** est vue comme un bon levier pour animer ce travail de conviction, de prise de conscience, d'acculturation, de formation, de débat et d'anticipation au sein de l'exécutif sur les enjeux de résilience.

### ■ Pilotage technique

Ce qui a bien fonctionné durant la phase d'élaboration de la stratégie, c'est l'implication de **l'expertise transverse à travers les référents des différents plans stratégiques de la Ville** (climat, biodiversité, inclusion sociale, santé environnementale, etc.). Cela a permis de les embarquer dans un nouveau processus venant donner un sens complémentaire à leur action, non sans une certaine inquiétude au départ par rapport à une remise en cause possible des cadres existants, et favorisant une mise en commun des connaissances précieuses pour l'élaboration de la stratégie.

Entrée dans une étape de mise en œuvre, la stratégie de résilience dispose d'une équipe de pilotage, mais pas d'un budget dédié. **Son déploiement repose sur les budgets existants. Cela souligne toute l'importance de la « mécanique d'atterrissage » dans les services.** Dans une administration de 54 000 agents, ce qui compte c'est que la résilience infuse à tous les étages de la machine, que les services s'en emparent dans leur action. C'est un « travail de conduite du changement » visant à faire infuser une nouvelle manière de construire les projets de façon à interroger les multiples co-bénéfices qu'ils peuvent produire. La mission Résilience revendique ainsi une posture de généraliste, de révélateur, d'ensemblier, de coordinateur. Outre l'exemple des « cours oasis » évoqué plus haut, un autre exemple est celui du concept de « rue oasis » intégrant les différentes approches de la rue développées par les services (rue végétale, rue piétonne, rue aux enfants, rue zéro déchets, rue sportive, etc.).

La mission Résilience **mobilise et s'appuie sur des « alliés » dans les directions opérationnelles déconcentrées sur le territoire**. Elle mène un travail de terrain auprès de ces services, d'ordinaire peu associées aux démarches stratégiques, pour leur transmettre la plus-value apportée par la résilience dans la manière de concevoir et mener les actions. Il s'agit en particulier de favoriser les relations directes entre des directions pour permettre des ponts entre les expertises et les compétences, et permettre aux services d'intégrer à leurs pratiques de nouvelles dimensions, de nouveaux paramètres, de nouveaux bénéficiaires. Cette démarche permet ainsi d'**enrichir le sens de l'action de ces directions opérationnelles** au-delà des finalités propres à chacun d'elle. Les projets de « cours oasis » sont emblématiques de ce travail en commun.

Enfin, la concrétisation de la stratégie de résilience se joue sur sa capacité à passer de l'expérimentation des projets pilote à l'effet masse à travers un déploiement pluriannuel des actions. La mission Résilience est ainsi amenée à agréger et proposer des critères et des indicateurs permettant d'orienter les investissements vers la résilience.

### ■ Mobilisation des acteurs du territoire

Un facteur de réussite de la démarche a été d'affirmer dès le départ qu'il s'agissait d'**élaborer la stratégie de résilience du territoire et non pas uniquement la stratégie de la Ville de Paris**. Ce parti-pris a facilité la mobilisation des acteurs autour de la démarche dans laquelle plus de 1 000 personnes se sont mobilisées au total. Au stade de la mise en œuvre, cela a permis d'assurer un portage collectif des actions et de solliciter des financements extérieurs (auprès de la Commission Européenne par exemple) dans le cadre d'un *consortium*.

Pour autant, selon ses animateurs, **une lacune de la démarche d'élaboration est ne pas avoir permis de mobiliser des habitants**. Ce lien s'est fait de manière indirecte à travers la mobilisation de différents acteurs associatifs et d'ONG impliquées sur les sujets abordés. En 2015, c'était peut-être encore un « gros mot » de parler de résilience dans le débat public, on ne percevait pas encore la nature systémique des enjeux et des crises. Or, la crise sanitaire provoque une accélération de prise de conscience des vulnérabilités et des crises pour le grand public : le risque de pandémie, le fait qu'il découle ici d'une atteinte à la biodiversité ; les risques pour la sécurité alimentaire ; la crise économique, etc. La résilience permet de faire une synthèse entre tout cela. **Aujourd'hui « ce n'est plus déconnant de parler de résilience » avec les habitants**, pour leur demander ce que la résilience signifie pour eux, repartir des besoins fondamentaux, enquêter sur ce qui fait leur résilience et leur vulnérabilité au quotidien, mieux saisir les stratégies de chacun et notamment ce qui fait que l'on coopère en cas de crises. Un autre bémol concerne la **complexité de la gouvernance de la région francilienne**. La multiplicité des acteurs publics et des couches administratives à l'échelle régionale, et les difficultés de coordination, apparaissent comme un frein à la résilience du territoire.

### ■ Coopération interterritoriale

Selon la mission Résilience, la stratégie de résilience a permis de reconnaître dans un document officiel de la Ville de Paris que **« la ville n'est rien sans la campagne »**. À la publication de la Stratégie, la Maire de Paris a d'ailleurs signé une déclaration de coopération avec la Métropole du Grand Paris et l'Association des Maires Ruraux de France, pour y travailler.

Par ailleurs, l'ouverture de la Ville de Paris sur les autres territoires franciliens passe également par le fait que tous les documents de la stratégie de résilience sont en **open source pour les collectivités** franciliennes (par exemple, le cahier des charges des « cours oasis ») afin qu'elles puissent s'emparer de ce qui a été produit et puissent le répliquer.

# LA STRATÉGIE DE RÉSILIENCE DE LA VILLE DE MILAN

## INTRODUCTION



Membre du réseau international 100 Resilient Cities depuis 2014, la Ville de Milan a mis en place un service dédié à la résilience urbaine – la Direction Villes Résilientes – dont le mandat a été prolongé suite à la fin du financement de la Fondation Rockefeller.

La stratégie de résilience de Milan n'était pas encore publiée au moment de l'entretien. Cependant, l'expérience de la direction offre une étude de cas pertinente pour questionner les enjeux de pérennisation et la nécessité d'une posture transversale d'un service dédié en matière de résilience.

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHÉ

La candidature de Milan lors de la deuxième campagne de recrutement des partenaires territoriaux opérée par le réseau international 100 Resilient Cities en 2014 naît ainsi d'**une initiative politique forte**. Cette démarche est en effet fortement portée par la première adjointe au maire déléguée à l'urbanisme, Ada Lucia De Cesaris qui voit dans le réseau international une occasion pour travailler sur deux questions prioritaires : la qualité de l'habitat dans les espaces périphériques et le risque hydrogéologique, particulièrement fort dans les secteurs au nord de la ville. En outre, **le soutien de la Fondation Rockefeller permettait de réaliser un diagnostic territorial transversal en matière d'adaptation au changement climatique et de résilience**, deux dimensions peu intégrées à la politique urbaine milanaise.

La Fondation Rockefeller accepte la candidature de Milan en 2014. La concrétisation de la participation au réseau 100RC est identifiée depuis le début dans la création d'un service dédié à la résilience. Cette décision est prise en juillet 2015 lors d'un atelier interne avec les directeurs des services visant à définir les caractéristiques de ce nouveau service et de la personne en charge de sa direction, le *Chief Resilient Officer*. À l'issue de cet atelier, **la nécessité d'un positionnement transversal aux autres services de la ville** s'affirme comme caractère central de la nouvelle direction. La réflexion commencée lors de cet échange est cependant suspendue en raison de la démission de la première adjointe quelques jours après. Ainsi, la ville entame une négociation avec la Fondation Rockefeller et décide d'attendre les nouvelles élections de 2016 pour donner suite au projet. En mai 2016, la victoire du maire Giuseppe Sala de centre-gauche permet de relancer le projet.

## Direction de Projet

Un instrument propre aux collectivités territoriales italiennes pour la création d'un nouveau service temporaire, soumis à des ressources prédéterminées et à des objectifs explicites (dans le cas milanais, la publication d'une stratégie de résilience).

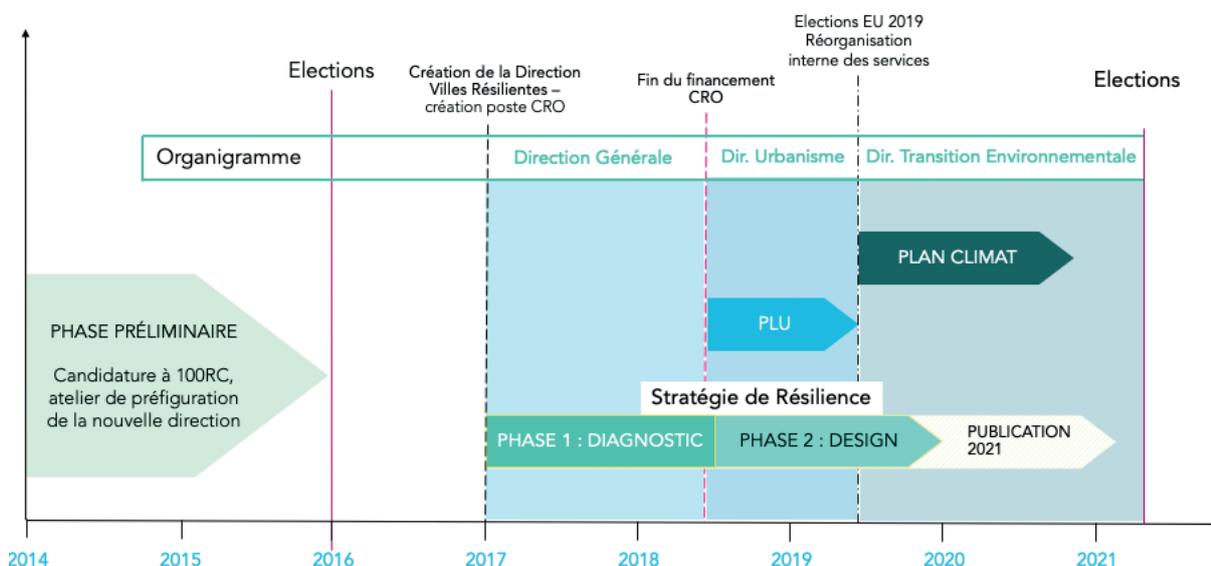
Dans un premier temps, **la Direction de Projet Villes Résilientes est placée sous l'égide de la Direction Générale**, une position qui permet à la fois une proximité avec le DGA et avec le Maire en facilitant la constitution d'une « légitimité » à intervenir sur plusieurs dossiers.

À la fin de la première année, en juin 2018, la Direction de Projet **est transférée au sein de la Direction de l'Urbanisme**, qui est chargée de la rédaction du Plan Local d'Urbanisme communal 2020-2030. Ainsi, la DP Villes Résilientes est associée à la définition de la planification territoriale et notamment au volet « adaptation climatique » du document.

Une année plus tard, en Mai 2019, l'administration de Milan vit une réorganisation interne déterminée par les résultats des élections européennes, qui amènent certains élus à quitter leurs postes pour devenir députés européens. Dans le cadre de cette réorganisation, un nouveau service est créé, **la « Direction à la Transition Environnementale », placée sous la responsabilité directe du maire**, qui acquiert donc directement les compétences d'adjoint à la transition énergétique afin de coordonner les travaux de définition de la stratégie climatique et environnementale de la Ville. Ainsi, la Direction Villes Résilientes est placée au sein de la Direction Transition à coté de deux autres services : le service de l'eau et de l'assainissement et le service énergie et climat. L'objectif de cette réorganisation est celui de porter au premier plan le travail de l'administration sur le plan climat communal (Piano Aria Clima), auquel la Direction Villes Résilientes est associée.

L'année 2019 coïncide également avec la fin des financements déployés par la Fondation Rockefeller. Toutefois, l'implication de la direction sur le Plan Climat amène la Direction Générale à prolonger la mission de la Direction Villes Résilientes jusqu'à la fin du mandat (Juin 2021), en mobilisant des fonds propres.

Parallèlement à ce travail, la Direction Villes résilientes a conduit tout au long des trois ans une activité de définition de la Stratégie de Résilience de la ville, qui sera publiée en Janvier 2021. Les pérorations de la Direction Villes Résilientes dans l'organigramme des services milanais répondent à un objectif précis. Il s'agit de **tester la capacité de l'équipe à travailler sur des sujets divers (PLU, PCET) en intégrant un volet résilience et adaptation à ces derniers tout en demeurant un service indépendant**. Bien que le futur de la Direction demeure fortement lié aux résultats électoraux, la diversité des sujets traités par la Direction et la prolongation de son mandat sont deux signaux forts en vue de sa pérennisation.



## PILOTAGE TECHNIQUE : LES ENJEUX DE LA TRANSVERSALITÉ

### ■ Une organisation interne fixe

La Direction de Projet Villes Résilientes se compose de six personnes : un Directeur – CRO, trois agents et deux agents administratifs. Le poste de directeur est financé pendant trois ans par la Fondation Rockefeller (2017-2019) et ensuite par la ville de Milan. La direction coordonne la démarche de définition de la stratégie de résilience.

### ■ Une posture transversale

Néanmoins, **l'intérêt de la démarche milanaise se trouve dans la relation entre la Direction Villes Résilientes et les autres services de la Ville.** Si l'organisation interne de la direction est fixe, son positionnement dans l'organigramme de la Ville de Milan a beaucoup évolué puisqu'elle a changé de place trois fois sur une période de trois ans. D'abord placée sous la Direction Générale, puis sous la Direction à l'Urbanisme et enfin au sein de la Direction Transition pilotée par le maire, l'expérience de la Direction Villes Résilientes se structure autour de deux points forts : la transversalité et la proximité avec les postes les plus influents (DGA et Maire).

Cela est cohérent avec les contraintes imposées par le réseau 100 Resilient Cities, qui affirme que **le CRO ne peut pas se trouver à plus de deux niveaux d'administration du Maire.** En outre, ce choix reflète **la volonté de structurer une instance transversale** exprimée par la Ville de Milan. La typologie d'instance choisie – la Direction de Projet - doit se comprendre de cette manière : lors des négociations sur la structure et l'emplacement du CRO, il a été considéré que **la meilleure solution était d'avoir une direction de projet non structurée, mais temporaire, au sein de la Direction générale afin d'avoir cette vision plus opérationnelle, car la résilience est un enjeu transversal.** Ainsi, d'une part, l'organisation de la structure administrative municipale pousse à ce type de fonction et, d'autre part, il existe une volonté de l'administration de s'orienter vers une construction progressive des compétences et du champ d'action de ce service.

« La vision qui caractérise Milan est différente de celle des autres villes du réseau 100RC : les processus ont probablement été considérés de manière plus fonctionnelle par rapport au financement reçu et une fonction opérationnelle a été immédiatement envisagée. »

## PORTAGE POLITIQUE

L'initiative d'adhésion au réseau 100 Resilient Cities a été impulsée par le premier adjoint de l'administration du maire Giuliano Pisapia (2010-2015) : Ada Lucia De Cesaris. Avec le changement de majorité municipale, puisque Milan faisait déjà partie de 100RC lors de l'installation du maire Giuseppe Sala, **il a été plus difficile d'identifier un interlocuteur politique de premier plan pour le travail de la Direction.** Il est évident que le positionnement de la Direction Villes Résilientes au sein de la Direction Générale et ensuite de la Direction à la Transition font du maire un interlocuteur privilégié et particulièrement attentif aux sujets liés au climat, au premier plan dans l'agenda de son mandat. Dans un second temps, le travail d'accompagnement à la rédaction du PLU font de l'Adjoint à l'Urbanisme Pierfrancesco Maran un autre interlocuteur politique de la direction.

Néanmoins, du point de vue des services :

« Milan est une ville gouvernée depuis dix ans par des administrations progressistes, il y a eu une vraie perméabilité des interlocuteurs politiques sur les sujets que nous portons. La question de l'adaptation au climat et de la gestion des impacts du changement climatique est largement reconnue, il n'y a pas de débats, on n'a pas besoin d'un protecteur politique. »

## METTRE EN OEUVRE LA RÉSILIENCE : LE TRAVAIL DE LA DIRECTION VILLES RÉSILIENTES

La nature transversale et opérationnelle de la Direction Villes Résilientes l'a amenée à intervenir sur plusieurs politiques publiques, aussi bien dans le cadre de démarches territoriales volontaristes (la stratégie de résilience), que sur les instruments de planification territoriale (PLU, PCET). Ainsi, il est intéressant d'évoquer les principales initiatives afin de cerner la contribution de la Direction Villes Résilientes dans chacun des projets.

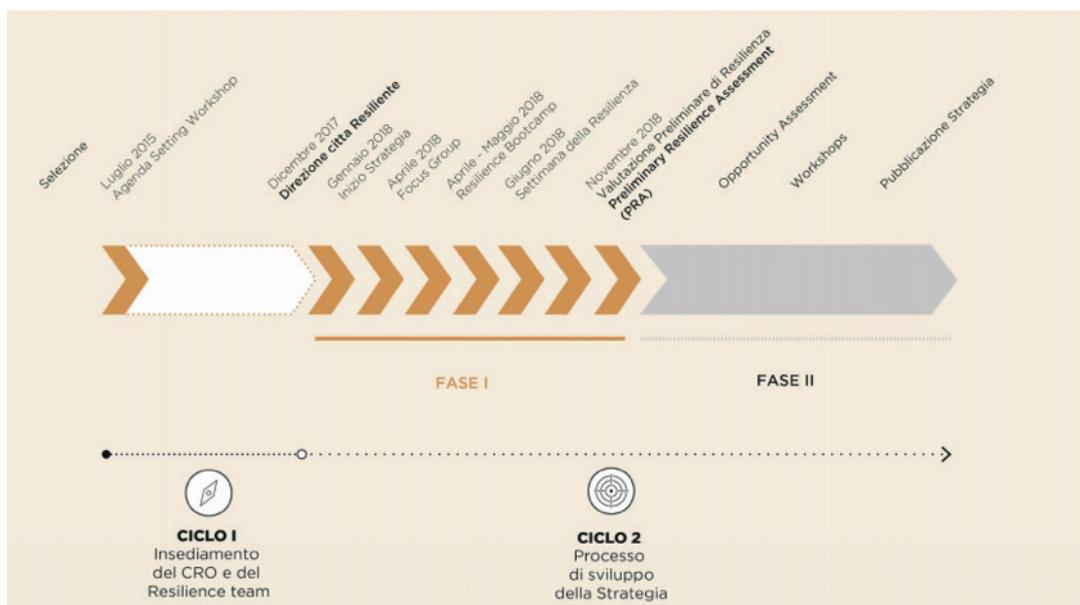
### ■ L'élaboration de la stratégie de résilience 100RC

La stratégie de résilience de la Ville de Milan, en cours d'élaboration, a suivi de près la méthodologie développée dans le cadre de la démarche 100RC par la Fondation Rockefeller et le partenaire technique ARUP. **Le respect de cette méthodologie est particulièrement important dans la phase de diagnostic territorial, car l'inscription de la démarche dans un cadre analytique commun facilite l'échange interterritorial entre les adhérents.**

Ainsi, la stratégie de résilience se structure en deux phases.

1. **Une phase de diagnostic territorial**, dit « preliminary resilience assessment report » qui souhaite évaluer les chocs et les stress auxquels un territoire est exposé.
2. **Une phase de design et développement de la stratégie** de résilience.

À Milan, le travail de diagnostic s'est structuré autour de trois temps forts : un travail en chambre réalisé par les équipes de la Direction, des échanges qualitatifs avec les services de la ville (Entretiens individuels et Focus Group collectifs), des ateliers de travail avec des parties prenantes du territoire dans le cadre de deux événements : un Resilience Bootcamp et une Semaine de la Résilience.



Historique de la stratégie de résilience de la ville de Milan

Dans cette première phase, la direction Villes Résilientes a travaillé en contact étroit avec les services de la ville, en particulier les directions à l'urbanisme, aux espaces publics, à l'eau et à l'assainissement, à la mobilité, à l'énergie et au climat. Pour ce qui concerne les parties prenantes du territoire le travail de la direction s'est nourri d'une cartographie réalisée en 2015 dans le cadre de « Milan Food Policy », la stratégie urbaine en matière d'alimentation lancée dans le cadre de l'Exposition universelle de 2015, lorsque plus de 700 associations et entreprises du territoire avaient été associées à la démarche. Ainsi, dans le cadre de la stratégie de résilience, la Direction Villes Résilientes a pu s'appuyer sur ce réseau pour la diffusion d'un questionnaire et pour l'organisation d'un événement, où plus de 40 parties prenantes du territoire étaient représentées. Toutefois, **peu d'efforts ont été fait pour associer des citoyens à la démarche, car cela demande une organisation lourde et impose une réflexion complexe sur la légitimité des interlocuteurs.**

Le diagnostic territorial conduit à l'identification de **six «focus area»**, les thématiques prioritaires autour desquelles structurer la stratégie. Ensuite, cela amène à consolider les **trois piliers de la stratégie** :

- Processus administratifs efficaces et qualité des services
- Espaces publics et privés agréables et au service des citoyens
- Communautés inclusives, accueillantes et proactives

À partir de ces trois piliers **la stratégie se décline en objectifs et actions qui seront dévoilés lors de la publication du document.** La définition d'objectifs et actions a été également partagée au sein des services et des parties prenantes du territoire à travers l'organisation de deux ateliers.



La stratégie de résilience de la ville de Milan

## ■ La planification territoriale : volet résilience du PLU

Parallèlement à la définition de la stratégie de Résilience, **la Direction Villes Résilientes est associée pendant un an, entre 2018 et 2019 à la définition du Plan Local d'Urbanisme<sup>1</sup>.** Le document incarne la vision du développement urbain, économique et social de la ville à 2030, et représente un outil majeur de l'action publique territoriale.

1. En italien : Piano di Governo del Territorio, PGT, qui rassemble l'équivalent du PLU et du Projet de Territoire en France.

La Relation Générale du Projet de Territoire milanais se structure autour de cinq axes :

1. Une ville connectée, métropolitaine et globale
2. Une ville d'opportunité, attractive et inclusive
3. Une ville verte, agréable et résiliente
4. Une ville avec 88 quartiers à appeler par leur nom
5. Une ville qui se régénère

Le troisième axe du document prévoit une pluralité d'objectifs et outils pour améliorer la performance environnementale du territoire de la ville selon plusieurs dimensions : étalement urbain et artificialisation des sols, rénovation énergétique, qualité des espaces publics, verdissement et trames vertes et bleues.

Dans le cadre d'un travail complexe de planification territoriale, la Direction Villes Résilientes a été impliquée dans la **rédaction de plusieurs volets du document**, avec une attention particulière consacrée à deux dimensions : **la présence et l'amélioration des espaces verts et l'adaptation du secteur du bâtiment**.

En matière de verdissement, la Direction Villes Résilientes a travaillé au projet ForestaMi, un programme de plantation de 3 millions d'arbres sur le territoire métropolitain de Milan à horizon 2030. **La Direction a ainsi participé aux travaux d'identification des zones de plantation prioritaires.**

Pour ce qui concerne l'adaptation du patrimoine bâti, la contribution de la Direction s'est concrétisée dans l'élaboration d'un nouveau référentiel d'analyse des impacts du bâti, l'« Indice de **Réduction d'Impact Climatique** » une évaluation du patrimoine qui vise évaluer la relation entre espaces verts et espaces bâti de chaque parcelle.

La participation aux travaux liés au PLU a ainsi couvert plusieurs champs d'actions opérationnels. De plus, sur un plan moins opérationnel, la Direction a contribué à intégrer dans le document une idée de résilience territoriale qui émerge à plusieurs reprises :

« Milan veut être une ville qui interprète le lien entre le développement urbain et l'environnement non seulement à travers des stratégies visant la conservation, la protection et le soin de la fragilité de ses actifs éco-systémiques, mais aussi à travers une approche "résiliente" de prévention, d'atténuation et d'adaptation au changement, principalement au changement climatique. En commençant par la régénération urbaine, Milan s'engage pour la première fois dans la production de services éco-systémiques comme une forme de dotation territoriale utile pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et de carbone et atténuer les événements extrêmes [...]

[...] Le 16 mai 2019, **le Conseil Municipal a déclaré l'état d'urgence climatique et environnementale**, engageant la municipalité à promouvoir des initiatives visant à réduire les émissions, à introduire des énergies renouvelables, à encourager les économies d'énergie dans les domaines de l'urbanisme et de la construction, de la mobilité, dans les bâtiments et à poursuivre le développement du projet de foresterie urbaine ».

## ■ La politique climatique de la Ville : le volet résilience du PCET

Après la publication du PLU en 2019, la Direction Villes Résilientes a été déplacée au sein de la nouvelle Direction « Transition Environnementale et climatique » afin de travailler sur le Piano Aria Clima – l'équivalent italien du Plan Climat Énergie Territorial.

Ce document affiche quatre objectifs :

1. Slow Milano : une mobilité fluide, souple et durable
2. Positive Energy Milano : une ville moins émettrice, qui consomme mieux
3. Cool Milano : une ville qui se rafraîchit
4. Inclusive Milano : une ville plus juste, saine et sûre.
5. Citoyens Conscients : des pratiques partagées

Si dans le cas du PLU le travail de la Direction était en support des autres services, notamment de la direction à l'Urbanisme, à la Mobilité et aux Espaces Publics, **la rédaction du Plan Climat a vu une implication plus profonde de la Direction, chargée de l'ensemble du volet adaptation au changement climatique.** Puisque le document a été réalisé entre 2019 et 2020, le groupe de travail a dû se mesurer avec la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, qui a affecté considérablement le territoire de la ville et de la région Lombardie. Ainsi, la Direction a été associée à la définition de la stratégie d'adaptation à la crise sanitaire, publiée en Avril 2020. Par conséquent, un objectif de « gestion résiliente des urgences » a ainsi été intégré au Plan Climat.

« La mesure vise à diffuser l'approche résiliente dans la phase de gestion pré- et post-urgence pour la ville de Milan, par l'intégration d'outils et de compétences pour l'évaluation et la prévention des risques, le renforcement de la relation et de la coopération entre les institutions, le territoire, les entreprises et les citoyens, la diffusion des connaissances sur l'adaptation climatique parmi les entreprises locales, la mise en place de canaux et d'outils pour une communication efficace, généralisée et opportune de la situation de risque. »

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

L'expérience de la Direction Villes Résilientes de Milan fournit plusieurs pistes de réflexion pertinentes pour questionner le déploiement d'une démarche de résilience et transition à échelle d'une grande ville.

### ■ Un appui stratégique sur le réseau 100 Resilient Cities

Un premier point à souligner est **l'usage « stratégique » opéré par la ville de Milan du réseau 100RC et du soutien de la Fondation Rockefeller.** Depuis sa création, la Direction Villes Résilientes répond à un objectif qui va bien au-delà de l'élaboration d'une stratégie de résilience territoriale. L'idée des porteurs de cette initiative est de **profiter du temps accordé par la Fondation Rockefeller pour tester la Direction sur plusieurs domaines d'intervention** : des sujets techniques et fortement réglementés (PLU), des démarches volontaristes (la stratégie de résilience elle-même) en passant par des projets opérationnels (ForestaMi, Milano School Oasis). Cette expérience représente une déclinaison remarquable d'une idée qui émerge souvent dans les débats autour des stratégies de résilience : la dimension transversale qui doit caractériser une action publique en matière de résilience. Ainsi, la Direction Villes Résilientes est **une étude de cas pertinent car elle a fait l'expérience de cette transversalité et peut en tirer plusieurs enseignements et points de vigilance.**

### ■ La transversalité : un impératif aux multiples défis

Si l'impératif de la transversalité n'est jamais mis en question par les porteurs de la démarche, plusieurs conditions de réussite sont cependant soulignées au fil de l'entretien. Afin qu'une action transversale soit efficace, **il faut que la Direction à la résilience ait la légitimité pour intervenir** auprès des différents services. La construction de cette légitimité est un processus

complexe, qui implique notamment **que la démarche de résilience soit associée à des figures de premier plan dans l'administration de la Ville**, en particulier dans les phases de lancement d'une nouvelle instance. Ainsi, il est fondamental qu'une direction résilience soit rattachée directement au Maire ou auprès d'un manager de premier plan de la collectivité (DGA, Directeur de l'Urbanisme ou de la Mobilité).

Néanmoins, cette posture transversale est difficile à consolider et entraîne plusieurs risques. D'abord il existe un **véritable risque de dispersion du temps de l'équipe**, qui est amené à travailler sur des dossiers internes (la stratégie de résilience) et sur des sujets externes (PLU, PCET). **Un effort d'organisation majeur** est donc demandé à l'équipe, ainsi qu'un travail de priorisation des tâches et des missions. Dans le cas de Milan, le retard dans la publication de la stratégie de résilience peut être lu dans cette optique : parce que le travail sur l'intégration d'un volet résilience aux documents de planification peut avoir des impacts considérables sur le territoire, la Direction Villes Résilientes n'a pas ménagé son temps et ses compétences dans son implication dans la rédaction du PLU et du PCET.

Parallèlement, un enjeu majeur souligné lors des plusieurs prises de paroles publiques du CRO Piero Pelizzaro, ainsi que dans l'entretien mené dans le cadre de cette étude, concerne **la difficulté à travailler dans un contexte réglementaire inexistant comme celui de la résilience**. L'absence de normes spécifiques en matière de compétences et d'obligations spécifiques est difficile à gérer. **Lorsqu'il n'y a pas de réglementation, il faut inventer des pratiques, des objectifs, des outils de déploiement et de suivi**.

Cela entraîne une deuxième difficulté, de nature culturelle. Face à l'absence d'un cadre réglementaire clair, **il est difficile de bien communiquer aux différents services quel est le périmètre d'intervention de la Direction, quelles sont ses compétences, qu'est-ce que c'est la résilience territoriale** telle que conçue à Milan et pourquoi il est nécessaire d'intégrer cette réflexion bien que il n'y ait pas de normative qui contraint à faire cela. Cela est une difficulté majeure pour une direction transversale qui est amenée à travailler avec de nombreux partenaires internes.

En ce sens, **la participation au network 100 Resilient Cities constitue un atout majeur pour le développement d'outils** et le travail de prospective sur l'activité future de la direction. Elle permet en effet de bénéficier en continu des retours d'expériences des autres villes, qui peuvent se mesurer également à cette absence de normes tout en partant de cadres réglementaires hétérogènes. Cela permet d'observer de près comment les problématiques liées à la résilience sont abordées dans les autres territoires, et ainsi d'imaginer l'évolution normative qui peut être impulsé sur le sien.

« Aujourd'hui et demain, si nous restons positionné ici, notre fonction doit et devra rester transversale. Nous devons arriver à être vraiment en support de tous les autres services, faire comprendre la nécessité d'un changement d'approche. Tel est aussi le sens de la Direction à la Transition dont nous faisons partie ».

Les élections de Mai 2021 seront déterminantes pour l'avenir de la Direction Villes Résilientes. Néanmoins, l'activité des quatre dernières années demeure une étude de cas de grand intérêt pour toute réflexion sur une instance territoriale de résilience.

# LA STRATÉGIE DE RÉSILIENCE DU DÉPARTEMENT DE LA GIRONDE

## INTRODUCTION



Le Département de la Gironde mène depuis 2004 une politique très active en matière de développement durable, structurée autour d'un Agenda 21 et d'une démarche de coresponsabilité sociétale territoriale qui sont souvent cités en exemple à l'échelle nationale. Le Département a pu, durant cette période, expérimenter plusieurs méthodes innovantes d'animation et d'activation du changement, que ce soit au sein de ses services ou auprès des acteurs du territoire.

En 2019, prenant conscience de la montée en puissance de l'enjeu de l'adaptation face aux évolutions environnementales, **le Président du Département a souhaité ériger la notion de résilience en nouveau mot d'ordre des politiques publiques et esquisser les contours d'une stratégie de résilience girondine**, fondée sur cette définition mise en exergue sur le site Internet du Département : « la résilience territoriale

relève en grande partie de l'anticipation. Elle vise à s'adapter collectivement aux changements radicaux, environnementaux et sociétaux, qui s'annoncent. Elle repose sur plus de solidarité entre nous, plus de sobriété dans nos habitudes de consommation et un rapport plus humble à la nature ».

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

Dans le courant des années 2000 et 2010, la Gironde a été très active dans les réseaux nationaux de collectivités locales impliquées dans le développement durable. Suite à l'abandon par le Ministère de l'animation du référentiel national des Agenda 21 locaux, **le Département a réorganisé en 2015 ses objectifs par rapport au référentiel des Nations Unies**, élaboré dans le cadre de la démarche Agenda 2030, avec ses 17 objectifs de développement durable (ODD).

Un autre changement dans le pilotage du développement durable va s'opérer à cette époque. Jusqu'à son troisième « acte » voté en 2014<sup>1</sup>, l'Agenda 21 se focalisait essentiellement sur la transition écologique et sociale, dans une optique d'atténuation des impacts environnementaux. Suite à la COP 21 et, plus encore, suite à la publication du rapport du GIEC de 2018, un changement de perspective s'est toutefois opéré. Il apparaît alors que la prise de conscience de l'urgence écologique et climatique suppose non seulement d'atténuer les impacts, mais également de s'adapter à des changements qui, malheureusement, deviennent inéluctables. À la fin de l'année 2018, le Président du Département, Jean-Luc Gleyze, assiste à un séminaire portant sur les risques d'effondrement environnemental, qui va achever de le convaincre de la nécessité d'agir. **Une demande à l'administration est alors formulée pour réfléchir à la question, et une cellule transversale est créée afin de se saisir de la commande politique** (impliquant notamment l'élue en charge, le cabinet du président, la direction générale, la mission Agenda 21 et plusieurs directions : aménagement, environnement, communication...). La notion de résilience territoriale est proposée comme concept clé afin de répondre à cette commande.

En 2019, la préparation du rapport développement durable du Département va alors être l'occasion de poser les jalons d'une future stratégie de résilience territoriale.

1. Un quatrième « acte » a ensuite été mis en place à partir de 2017 autour de la gouvernance de l'innovation.

## L'ORGANISATION DE LA DÉMARCHE

### ■ Une relecture des politiques publiques à l'aune la résilience territoriale (telle qu'elle est comprise par les citoyens)



Les fonctions à pérenniser dans une logique de résilience

La notion de résilience territoriale convoquée par le Président<sup>2</sup> et par certains services (dont la mission en charge de l'Agenda 21) a beaucoup interpellé les directions du Département et certains élus qui se sont demandés si ce terme était suffisamment explicite et porteur de sens pour être partagé auprès du grand public. Un appel à participation de la population a été lancé par le biais d'Internet, et une trentaine de citoyens ont été retenus pour prendre part à un temps de réflexion sur cette notion de la résilience territoriale. Un questionnement prospectif a permis d'identifier ce à quoi ces citoyens étaient le plus attachés, ce qui leur semblait le plus important et qu'il fallait à tout prix sécuriser. **Trois verbes, correspondant à des fonctions vitales, ont finalement été retenus : boire, manger et respirer.** Ces trois verbes ont permis de questionner les politiques publiques, afin de dresser un état des lieux et de vérifier si les conditions de pérennisation de ces trois fonctions étaient assurées. Ce travail a permis de lire différemment l'action menée par le Département et ses partenaires ; **il a été ensuite prolongé par un travail des services, qui ont complété ces fonctions vitales par quelques autres, afin de couvrir l'ensemble des compétences directes et indirectes du Département** : habiter, prendre soin et faire soin, protéger et anticiper, se déplacer autrement, se grandir, accueillir et faire ensemble<sup>3</sup>. L'implication

citoyenne et la coopération entre acteurs sont les autres fonctions vitales transversales à l'ensemble de la démarche.

S'il a permis de jeter un œil différent sur les politiques publiques et de participer à l'appropriation de la notion de résilience, cet exercice ne constitue pas en tant que telle une véritable stratégie.

### ■ Des objectifs de rupture fixés à l'horizon 2030 au sein de chaque vice-présidence

Afin de préfigurer ce que pourrait être une future stratégie de résilience territoriale, la Département s'est appuyé sur son rapport annuel de développement durable (également appelé rapport de redevabilité). Depuis 2016, le Département utilise l'opportunité de ce rapport annuel pour évaluer la manière dont ses politiques participent aux 17 ODD des Nations Unies. Chacune des 15 vice-présidences fait l'objet d'une telle analyse, ce qui permet de porter un regard exhaustif et transversal sur les politiques du Département. En 2019, ce travail a été complété par un questionnement sur la participation de chacune de ces politiques à la résilience du territoire<sup>4</sup>. Concrètement, **chaque vice-présidence a dû proposer un ou**

2. Jean-Luc Gleyze a par exemple précisé son point de vue sur la notion de résilience dans une tribune publiée par Rue89 : <https://rue89bordeaux.com/2020/04/operation-resilience-chiche/>

3. <https://www.gironde.fr/grands-projets/une-strategie-resiliente-pour-repondre-lurgence-et-preparer-lavenir#manger>

4. <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-11/RapportRedev-DD-2019.pdf>

**plusieurs objectifs permettant d'engager des transformations en vue d'atteindre la résilience territoriale à l'horizon 2030, en privilégiant autant que possible les objectifs «radicaux»,** c'est-à-dire qui peuvent s'exprimer sous la forme de « zéro quelque chose » ou « 100 % autre chose » : par exemple, « 100 % des aides aux communes soumises aux critères de résilience », « 100 % des agriculteurs aidés par le Département engagés dans des pratiques vertueuses », « zéro personne non accompagnée », etc. Un à trois défis sont ainsi proposés pour chaque vice-présidence.

La stratégie de résilience devra proposer un plan d'actions visant à répondre à ces objectifs.

### ■ Un plan d'action en gestation

En attendant que le plan d'action soit élaboré en 2021, plusieurs actions ont été initiées, le plus souvent portées par les directions métiers et accompagnées par la Mission en charge de l'Agenda 21 si nécessaire. **Ces « actions phares 2020 » avaient pour objectif d'incarner sans plus attendre la future stratégie et de donner à voir la diversité des actions pouvant relever de la résilience territoriale, en apportant des premiers éléments de réponse aux objectifs fixés** dans le rapport de redevabilité (Rapport développement durable). Par exemple, le « défi » consistant à conditionner les aides aux communes au regard de leur prise en compte de la résilience a amené le Département à une première « action phare », qui consiste à produire un guide (ou kit) de la résilience territoriale. Ce dernier permet aux communes de mieux saisir les enjeux et d'identifier les critères à prendre en compte dans leurs projets. Il a été complété par un accompagnement départemental pour calculer la résilience des projets adossé à une application en ligne.

Parmi les autres actions, on peut par exemple citer les suivantes :

- Une « boîte à outils » de la résilience territoriale a été élaborée afin de faire culture commune autour de la résilience, de sensibiliser différents publics cibles (élus, services, citoyens, acteurs locaux, partenaires) à la notion de résilience. Un jeu sérieux, un MOOC et un outil d'animation de prospective axé sur la résilience ont ainsi vu le jour.
- Un budget participatif de résilience territoriale a été déployé. Il est ouvert aux projets portés par les jeunes du département qui portent des initiatives qui participent à renforcer la résilience du territoire. 52 projets déposés par les jeunes du territoire ont été lauréats en 2020.
- Un « stress test » canicule extrême est réalisé sur un territoire girondin, les Hauts de Garonne, afin de mieux préparer et anticiper ce genre d'événement en se focalisant sur les impacts pour les personnes âgées ou en situation de handicap ;
- Une stratégie de coresponsabilité alimentaire, pour accompagner les changements de comportement alimentaire et les pratiques culturelles, vers davantage de responsabilité et d'autonomie ;
- Etc.

## Le partenariat avec les acteurs : La co-responsabilité comme ADN de la démarche girondine

La stratégie de résilience territoriale en tant que telle se concentre sur les compétences propres du Département. Mais l'objectif de résilience (comme celui de transition) est également décliné dans des actions qui mobilisent les acteurs du territoire :

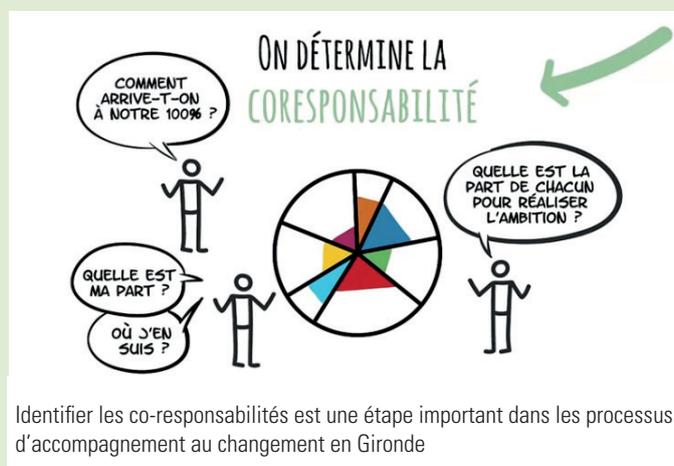
- par l'incitation (appels à projets, aides conditionnées),
- par la révélation des initiatives locales, le partage de bonnes pratiques et la mise en réseau d'acteurs (« cousinades inter-réseaux », Trophée Agenda 21, etc.),
- ou encore par l'accompagnement au changement et à la transition, dont le Département s'est fait une spécialité depuis plusieurs années par le biais de la Mission Agenda 21 et le réseau des agendas 21 locaux.

Sur ce dernier point, le Département s'appuie en particulier sur deux outils :

- **Un pôle appelé « Gironde ressources », qui met à disposition des acteurs du territoire une ingénierie destinée à accompagner les projets et répondre aux demandes** (par exemple pour une commune désireux mettre en œuvre des démarches « classiques » comme un Agenda 21, un plan climat, etc.).
- **Un laboratoire d'innovation publique** destiné à accompagner les acteurs du territoire et les collectivités porteurs de projets de transformations profondes ou désireux de créer des ruptures dans les modes de faire ou de produire (par exemple : un territoire zéro déchet, 100 % agriculture biologique et locale, 100 % énergies renouvelables, zéro chômeurs de longue durée, etc.).

Ce laboratoire (La Base<sup>5</sup>) a été initié en 2014. Il met à disposition des acteurs du territoire qui le désirent un lieu, des outils et des méthodes d'animation dédiés à l'intelligence collective au service de toutes les transformations (écologiques, sociales, organisationnelles, démocratiques...) qui sont liées. Il a été complété par la création d'un Labo'Mobile, c'est-à-dire une « dynamique de facilitation territoriale proposé aux territoires et aux acteurs girondins pour expérimenter la mise en œuvre d'objectifs de transformation et co-concevoir des projets dédiés à de l'innovation sociale, écologique et participative qui nécessitent de faire autrement »<sup>6</sup>.

**Concrètement, les acteurs désireux de mettre en œuvre un projet de transformation ambitieux** – dont l'objectif se traduit souvent par un « territoire zéro... » (ex. déchet) ou « territoire 100 %... » (ex. alimentation biologique et locale) – **soumettent leur projet au Département, qui met ensuite à disposition toute l'ingénierie nécessaire pour être en appui du processus de co-construction de la démarche.**



La démarche s'inspire dans sa première version de méthodes utilisées dans la transition management ou encore les expériences de villes en transition. Plusieurs étapes permettent ainsi aux acteurs concernés d'imaginer le futur désiré, puis d'identifier les responsabilités de chacun. Ce diagnostic partagé des responsabilités permet de comprendre quels sont les acteurs qui doivent s'engager (l'État, la mairie, le département, les entreprises,

5. <https://www.labase-na.fr/>

6. <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#labomobiles>

les citoyens, etc.) pour générer le changement et atteindre les objectifs visés. Cela permet de dresser une feuille de route, dans laquelle **chaque acteur est invité à prendre sa part de responsabilité et à préciser ses engagements, au service de la cause commune**. La deuxième version de la méthode, qui s'appuie toujours sur les Labo'Mobile, en partenariat avec la SCOP Ellyx et le LabCom DESTINS met l'accent sur les conditions de l'innovation de rupture.

## PORTAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE

### ■ La résilience comme outil de mise en cohérence des politiques thématiques du Département

Même si la notion de résilience territoriale était déjà évoquée par les services, notamment la Mission Agenda 21, c'est le Président du Département qui a impulsé le virage en faveur de la résilience et qui porte aujourd'hui ce projet de transformation de manière transversale. Pour la Mission Agenda 21 cela se traduit concrètement par le fait que **le Département « n'utilise plus la sémantique de la transition, parce qu'on considère que la transition prend trop de temps. On est confrontés à l'urgence et il faut se transformer d'ores et déjà à la hauteur des enjeux »**. À partir de 2019, chaque vice-présidence a été invitée à s'interroger sur la manière d'intégrer l'objectif de résilience dans sa mission, en formulant des objectifs précis à l'horizon 2030. Aucune grille de lecture précise n'est fournie aux élus ou aux directions, mais le principe général consiste à réfléchir dans une logique d'anticipation aux chocs environnementaux et sociaux à venir en termes d'atténuation, mais aussi d'adaptation (d'où trois termes clés au cœur de la démarche : anticipation, adaptation, et transformation).

Jusqu'à présent, il s'agit donc essentiellement d'un alignement des objectifs de chaque vice-présidence autour de cette notion de résilience. Pour autant, la résilience n'est pas encore un outil d'arbitrage entre politiques : elle vient mettre en perspective de manière transversale une politique, en essayant de faire converger les objectifs et leur donner une certaine cohérence. L'engagement des élus dans la démarche est de ce fait assez hétérogène. **Un des objectifs de la stratégie en cours d'élaboration consiste à établir un budget de résilience, c'est à dire un budget dont le mot d'ordre serait la résilience territoriale ; ce qui permettrait d'ériger la résilience en critère d'arbitrage** des financements des politiques publiques et de la construction budgétaire.

### ■ Un portage transversal mais une organisation des services qui reste inchangée

Dans le cadre de sa politique de développement durable et de transition, le Département était parvenu à impulser une dynamique d'innovation assez forte, avec notamment des moyens alloués à l'accompagnement du changement des acteurs du territoire, mais aussi une politique d'exemplarité de la collectivité assez poussée en matière de responsabilité sociétale (Département labellisé RSO-engagé, AFAQ 26000 niveau exemplaire), de transparence, de partage, etc. Ces moyens et ces méthodes restent d'actualité. Pour autant, **la résilience n'a pas généré de changement d'organisation jusqu'à présent, elle vient s'inscrire dans la continuité de l'existant**. La commande politique est forte et la résilience territoriale est récurrente dans les discours du Président, mais l'administration est en revanche invitée à s'approprier la résilience sans moyens supplémentaires, et sans parvenir pour l'instant à une véritable priorisation des feuilles de route. Idéalement, la Mission Agenda 21 suggère qu'il faudrait parvenir à un pilotage de la question de la résilience par la DG, ou bien que la résilience devienne un projet administratif, avec une relecture de tous les projets à l'aune de

la résilience, ce qui n'est pas encore le cas. La résilience est jusqu'à présent appropriée par les agents de manière très hétérogène. Cela s'explique aussi par le fait que le ressenti de l'urgence écologique n'est pas partagé par tous les agents de la même manière, raison pour laquelle les moyens ont pour l'instant été portés sur la formation des agents et la création d'une communauté en interne, pour accroître leur mobilisation et leur implication.

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Il est encore trop tôt pour tirer des leçons de l'expérience girondine en matière de résilience, étant donné que la stratégie n'en est qu'à ses balbutiements. On retiendra que **l'impulsion politique a été déterminante**, avec une prise de conscience du Président du risque d'effondrement de nos sociétés, qui a joué un rôle d'électrochoc. **Le relais a ensuite été pris par les services, qui ont su traduire ce sentiment d'urgence en mot d'ordre**, à travers la notion de résilience territoriale.

Le concept a ensuite été **rapidement rendu opérationnel**. Il est à noter que les diagnostics internes étaient déjà nombreux et allaient dans le même sens (la situation est urgente) : cela a amené la Mission Agenda 21 à ne pas **conduire un diagnostic de vulnérabilité à part entière**, mais plutôt de mobiliser tous les diagnostics existants pour en tirer les tendances et en proposer un outil prospectif, sous la forme de trente-trois « et si ? »<sup>7</sup> afin de faciliter l'appropriation de la notion de résilience territoriale en la faisant atterrir sur les enjeux locaux et enclencher directement le passage à l'action. La phase d'appropriation du concept a de ce point de vue été centrale, puisqu'il s'agissait de faire comprendre l'enjeu et amener chaque vice-présidence à s'interroger sur sa signification et sa déclinaison – avec dans certains cas un accompagnement de la Mission Agenda 21, mais le plus souvent sans autre ressources que des supports de formation et d'information mis à disposition. **Cette « rusticité » a permis d'avancer rapidement et d'incarner la notion de résilience à travers quelques actions phares ; c'est aussi sans doute une limite de l'approche, puisque la bonne prise en compte de l'enjeu de résilience dépend de son appropriation par les élus et les directions du Département, dans un contexte où, pendant un temps, aucun moyen supplémentaire n'a été attribué à ce travail de relecture et de réorientation** des politiques publiques. La déclinaison de la stratégie en un véritable plan d'actions monitoré à court et moyen terme – au-delà des actions phares initiées pour 2021 – nécessitera probablement plus de temps et de moyens.

Enfin, on notera que la stratégie de résilience territoriale porte sur les compétences du Département. La mobilisation des acteurs du territoire autour de cette notion a été progressivement amorcée dans l'élaboration, avec la participation d'un panel de citoyens qui a travaillé sur la question « comment agir dès maintenant face aux changements environnementaux et sociétaux ? ». Sur les suites de la mobilisation, la décision de conditionner les aides aux communes au regard de leur prise en compte de la résilience est un premier levier de mobilisation, qui permettra de vérifier si le guide de la résilience territoriale produit à cette occasion par le Département permet une bonne appropriation de l'enjeu par les communes. Les réponses aux appels à projet formulés autour de la notion de résilience (budget participatif notamment) permettront également de voir comment le concept a été approprié. Le Département souhaite inviter tous les acteurs et toutes les actrices girondines dans cette stratégie ; elle a été au cœur des 9 conseils territoriaux de la fin d'année 2020. Les coopérations territoriales sont une clef déterminante pour une action collective inclusive et vraiment à la hauteur des enjeux.

7. Disponible sur : <https://www.gironde.fr/collectivites/territoires/entrer-en-resilience#33etsi>

# LA FEUILLE DE ROUTE NÉO TERRA DE LA RÉGION NOUVELLE AQUITAINE

## INTRODUCTION

Le 9 juillet 2019, les élus de Nouvelle-Aquitaine ont adopté la feuille de route régionale dédiée à la transition énergétique et écologique : Néo Terra. Il s'agit d'une démarche cadre, de nature programmatique, fixant **11 ambitions**, accompagnées d'engagements chiffrés et d'actions concrètes à 3 ans, 6 ans et 10 ans.

1. Favoriser l'**engagement citoyen** pour accélérer la transition écologique
2. Accélérer et accompagner la **transition agroécologique**
3. Accélérer la transition énergétique et écologique des **entreprises** de Nouvelle-Aquitaine
4. Développer les **mobilités** « propres » pour tous
5. Développer et systématiser un **urbanisme** durable, résilient, économe en ressources et qui s'adapte aux risques naturels et aux changements climatiques
6. Construire un nouveau **mix énergétique**
7. Faire de la Nouvelle-Aquitaine un territoire tendant vers le « **zéro déchet** » à l'horizon 2030
8. Préserver nos **ressources naturelles** et la **biodiversité**
9. Préserver et protéger la **ressource en eau**
10. Préserver les **terres agricoles, forestières et naturelles**
11. La Région Nouvelle-Aquitaine, une **administration exemplaire** dans la transition

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

### ■ Origine

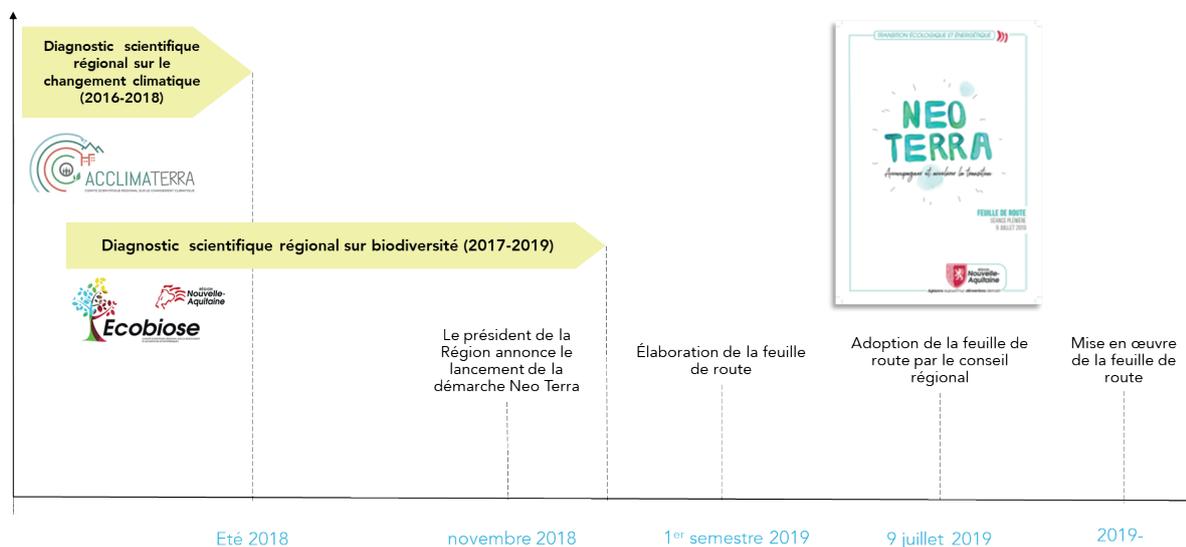
Le lancement de la démarche Neo Terra résulte de la volonté du président de la Région Alain Rousset en réponse aux enseignements de **deux études scientifiques d'envergure** réalisées à la demande la Région. Visant à anticiper les conséquences du changement climatique en région Nouvelle-Aquitaine, l'étude Acclimaterra est présentée à la Région en juillet 2018, tandis que de premiers résultats de l'étude Ecobiose sur le rôle de la biodiversité pour le territoire régional sont présentés quelques mois après. Unique à l'échelle d'une région française, ces travaux scientifiques dressent un état des lieux et des perspectives pour le moins inquiétant des menaces qui pèsent sur le territoire régional en matière de changement climatique et de biodiversité, la Nouvelle-Aquitaine apparaissant comme l'une des régions françaises les plus impactées. Face à « l'urgence climatique et environnementale », le Président annonce à l'automne 2018 le lancement de la démarche Néo Terra afin d'accélérer et d'amplifier les efforts en matière de transition énergétique et écologique. La transition doit permettre une mutation du territoire, et notamment de son économie, afin de répondre aux enjeux d'atténuation et d'adaptation aux menaces climatiques et environnementales.

### ■ Ambition de départ

La volonté du Président est de doter la Région d'une « feuille de route des transitions » permettant d'accélérer et d'amplifier l'action régionale en matière d'accompagnement de la transition énergétique et écologique, avec une volonté de l'exécutif d'aborder les thèmes de la transition économique et de transition agricole. L'objectif de l'exécutif est de trouver un consensus sur les orientations et les actions à déployer avec les différents groupes politiques composant l'assemblée. La démarche d'élaboration devait donc présenter un caractère transpartisan.

## ■ Grandes étapes d'élaboration de la feuille de route

La feuille de route Néo Terra a été élaborée dans des délais très contraints, avec une date de présentation au conseil régional prévue dès le départ (9 juillet 2019). Ce *timing* serré devait permettre une mise en œuvre rapide de la feuille de route afin d'être en mesure de déployer des actions et valoriser de premiers résultats dès 2021.



### Le socle scientifique de la démarche : Acclimaterra et Ecobiose

La Région a commandité un important travail d'expertise scientifique visant à identifier les risques auxquels son territoire va être confronté dans les prochaines décennies.

#### • AcclimaTerra

Le Comité Scientifique Régional sur le Changement Climatique AcclimaTerra (devenue une association depuis juillet 2018) est né du souhait de la Région de doter le territoire régional d'un groupe d'experts scientifiques permanent, indépendant, capable d'apporter aux acteurs du territoire les connaissances nécessaires à leur stratégie d'adaptation au changement climatique. Présidé par le climatologue Hervé Le Treut (Professeur à Sorbonne Université, participant aux cinq premiers rapports du GIEC), il réunit des scientifiques de différentes disciplines provenant des milieux académiques de la région Nouvelle-Aquitaine ainsi que des organismes de recherche. Lancé en janvier 2016, le travail d'AcclimaTerra a été présenté en juin 2018 à travers le rapport « Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires », fruit du travail de plus de 240 experts. Aujourd'hui un travail de diffusion et de vulgarisation des enseignements du rapport Acclimaterra auprès des habitants de la région est en cours en s'appuyant sur les associations de diffusion de la culture scientifique. Pour que chacun puisse prendre conscience du diagnostic.

#### • Ecobiose

Également commandité par la Région, le Comité scientifique interdisciplinaire sur la biodiversité Ecobiose a été créé en novembre 2017 afin de dresser un état des lieux des connaissances scientifiques sur les rôles de la Biodiversité à la fois dans le fonctionnement des écosystèmes, mais aussi dans celui des sociétés humaines qui habitent et exploitent les ressources naturelles de ces écosystèmes en Nouvelle-Aquitaine. Coordonné par Vincent Bretagnolle, Directeur de recherche au CNRS, Ecobiose réunit 150 scientifiques de la région, les travaux d'Ecobiose. L'ensemble des travaux sur les socio-écosystèmes néo-aquitains a été restitué aux élus et acteurs du territoire en décembre 2019<sup>2</sup>.

1. <http://www.acclimaterra.fr/rapport-page-menu/>

## PHASE D'ÉLABORATION

### ■ Portage politique

#### Un comité transpartisan

La démarche bénéficie d'un portage politique très fort puisqu'elle est issue de la volonté du Président Alain Rousset. En ligne avec l'objectif d'une feuille de route votée à l'unanimité, un comité transpartisan a donc été mis en place dès le lancement de la phase d'élaboration. Réunissant un représentant de chaque groupe politique, cette instance devait permettre d'assurer l'expression des points de vue de chacun sur l'élaboration de la feuille de route et de trouver un point d'équilibre permettant à toutes les sensibilités de trouver leur place.

Pour ce faire, dès le début de la démarche, il a été demandé à chaque groupe politique, par l'intermédiaire du comité transpartisan, une contribution écrite concernant leurs attentes et propositions qu'ils souhaitaient porter à connaissance pour l'élaboration de la feuille de route. Par ailleurs, le comité transpartisan se réunit tous les mois pendant la phase d'élaboration pour des temps d'échange animés par le Président. Ces réunions n'avaient pas de véritable ordre du jour dans la mesure où elles visaient surtout à permettre le débat à partir des travaux des groupes de travail mis en place en interne avec les services (voir pilotage technique plus bas).

### ENSEIGNEMENTS

#### Portage de l'exécutif

Sans le **portage politique fort**, il aurait été impossible d'élaborer la feuille de route dans le temps imparti. Le Président a joué un rôle important de légitimation du chef de projet et du processus de travail auprès des services. Le processus d'élaboration a donné lieu à plusieurs étapes de validation, qui sont décrites par le chef de projet comment autant de moments charnières permettant d'avoir un « effet de cliquet » pour continuer à décliner la démarche d'élaboration. De même, le Président a joué un rôle important d'animation des échanges avec les différents groupes politiques. D'une manière générale, le Président a été très présent pour rendre et assumer les arbitrages nécessaires durant la phase d'élaboration en s'adossant sur des avis de scientifiques.

Toutefois, avec un temps limité pour l'élaboration de la feuille de route, il n'a pas été possible de définir de manière exhaustive l'ensemble des actions à déployer. Ainsi, la feuille de route telle que rédigée est un point de départ et non une finalité. C'est la raison pour laquelle la démarche aboutit à deux documents : la feuille de route d'une part, et le recueil de fiches-action de l'autre.

#### Comité transpartisan

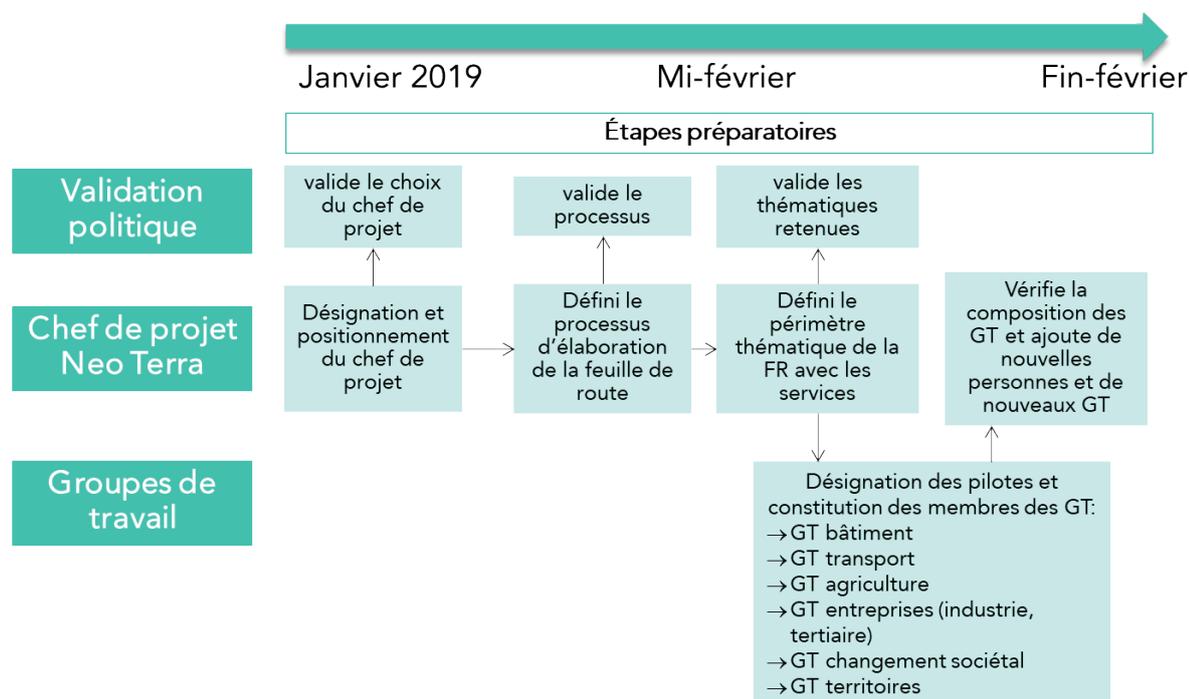
La réussite d'une démarche transpartisane dépend d'abord et avant tout de la volonté de départ de l'exécutif de travailler de la sorte, d'ouvrir la réflexion et la construction de la décision. De ce point de vue, l'animation du comité transpartisan est également marquée par une **volonté de transparence** totale sur les travaux de ces derniers : l'ensemble des analyses et propositions remontant des groupes de travail ont été mis à disposition sans filtre ni arbitrage préalable de la part de l'exécutif. Les éléments étaient envoyés en amont et chacun pouvait s'exprimer sur les sujets qu'il souhaitait aborder. Toutefois, si les réflexions des groupes politiques et des groupes de travail techniques ont pu s'alimenter mutuellement, par manque de temps, il n'a pas été possible de conduire un processus classique d'itérations successives avec les élus à partir d'un document stabilisé

---

2. [https://www.nouvelle-aquitaine.fr/les-actions/transition-energetique-et-ecologique/biodiversite/biodiversite-et-espaces-naturels/ecobiose-le-comite-scientifique#titre\\_h2\\_1080](https://www.nouvelle-aquitaine.fr/les-actions/transition-energetique-et-ecologique/biodiversite/biodiversite-et-espaces-naturels/ecobiose-le-comite-scientifique#titre_h2_1080)

## ■ Pilotage technique

La phase d'élaboration de la feuille de route démarre par une étape préparatoire permettant de désigner le chef de projet, le processus d'élaboration et les différents groupes de travail internes :



### ➔ Désignation et positionnement du chef de projet dans l'organigramme

Un chef de projet « chef d'orchestre » dont la mission était de faire en sorte d'élaborer la feuille de route dans le temps imparti, de centraliser l'ensemble des livrables des groupes de travail et de faire valider les étapes successives.

Le positionnement du chef de projet dans l'organigramme découle du choix de piloter la démarche depuis les services en charge des filières économiques les plus génératrices d'émissions de GES, c'est-à-dire au sein du pôle Développement économique et environnemental. De plus, afin d'éviter de mettre en responsabilité une direction opérationnelle plutôt qu'une autre, il a été décidé de placer le chef de projet auprès du DGA du pôle. Le chef de projet pouvait compter sur l'appui de son DGA et de l'inspectrice générale des services dans l'exercice de ses missions.

### ➔ Définition du processus d'élaboration de la feuille de route

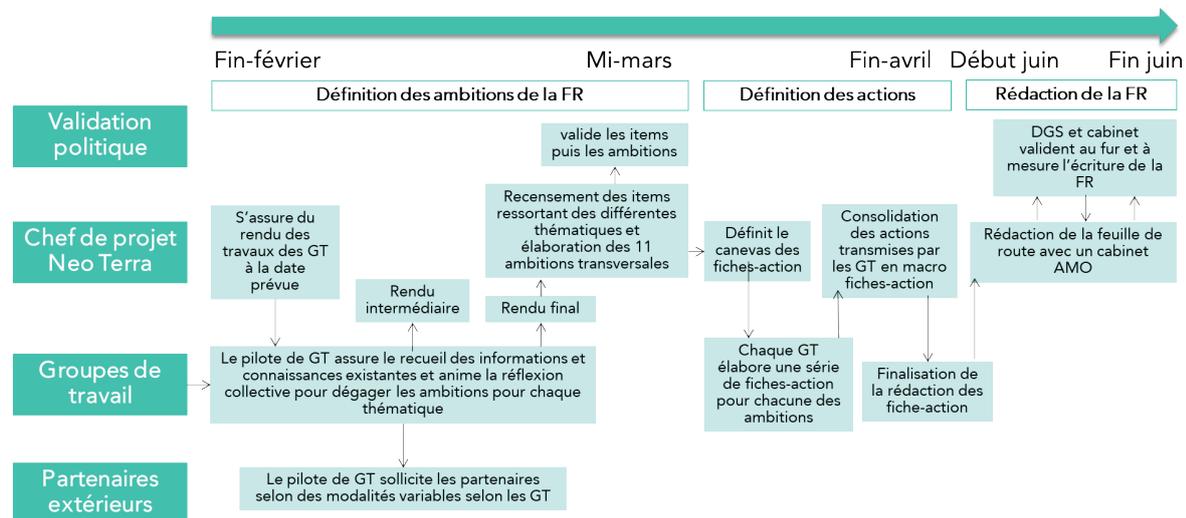
Vu les délais très serrés d'élaboration de la feuille de route, le chef de projet a mis en place une « organisation dirigée » en assignant aux groupes de travail une série de livrables attendus à des dates bien précises : liste des membres de chaque GT, rendu des propositions d'ambitions, des fiches-action...

### ➔ Organisation des groupes de travail internes

Quatre groupes de travail thématiques ont été constitués au départ en fonction des secteurs les plus impactants : bâtiment, transport, agriculture, entreprises (industrie et tertiaire). Pour chaque groupe de travail, une direction a été mise en responsabilité sur la thématique parmi les différents pôles de l'institution. Chaque direction a désigné en son sein un pilote ayant pour mission de constituer et animer un groupe de travail interne sur le sujet. Chaque pilote avait toute latitude dans le choix des personnes constituant le groupe de travail, lesquelles sont issues des différents services de la Région en fonction des besoins de la thématique.

À cette étape, le chef de projet a pu être amené à ajouter des personnes à certains GT afin de s'assurer des compétences suffisantes pour couvrir la thématique concernée (par exemple la compétence formation), mais aussi à créer deux GT supplémentaires : GT « changement sociétal » (en lien avec les questions de mobilisation des citoyens) et GT « territoires » (pour prendre en compte les démarches territoriales de transition existantes et articuler dynamiques locales et régionales). Par ailleurs un comité de pilotage réunissant les pilotes de GT et le chef de projet a été mis en place pour coordonner le travail.

Le travail d'élaboration proprement dit se distingue en trois étapes :



### → Définition des ambitions de la feuille de route à 2030

Chaque pilote de GT a la responsabilité de « recueillir la matière » existante en termes de diagnostic et de stratégies sur la thématique, en partant des éléments issus d'Acclimaterra et d'Ecobiose, et en sollicitant les autres membres du groupe de travail ainsi que des partenaires extérieurs (voir plus bas). Sur cette base documentaire, chaque pilote avait la charge d'animer la réflexion du GT de manière à dégager les ambitions.

Le chef de projet s'est assuré du rendu dans les délais des travaux des GT, et notamment d'une fiche synthétique définissant les principales ambitions se dégageant de chaque thématique. À partir de l'ensemble des documents transmis par les GT, le chef de projet a engagé un travail « en chambre » d'appropriation des contenus visant à lister les items ressortant des différentes thématiques (items plus ou moins macro : par exemple, impliquer l'industrie vs aller sur le sujet de la finance verte) et à les croiser de manière à dégager des ambitions transversales. La liste des items a été présentée au comité transpartisan pour discussion.

### → Définition des actions

Chaque GT a eu pour objectif d'élaborer une série de fiche action devant permettre de répondre aux différentes ambitions 2030 définies et validées à l'issue de l'étape précédente. Pour ce faire, le chef de projet a défini une trame de fiche-projet comprenant les rubriques suivantes :

- Nom de l'action.
- Nom de l'ambition de référence.
- Avantages et inconvénients de l'action.
- Opportunités de développement pour les filières régionales (nouvelles solutions, nouveaux débouchés).

- Typologie d'action : action existante, évolution d'une action existante, action nouvelle.
- Temporalité de déploiement de l'action sur 10 ans : mise en œuvre immédiate, à 3 ans, à 6 ans, à 9 ans.
- Impact budgétaire de l'action : action inscrite au budget 2019, besoin supplémentaire en 2020.
- Besoin RH : l'action implique-t-elle des besoins RH supplémentaires pour être déployer.
- Indicateurs de réussite de l'action : à court terme, à moyen terme, à long terme.

L'ensemble des fiches-action recueillies (400 actions) ont été consolidées par le Chef de projet dans un tableau de bord par ambition afin de regrouper certaines actions pour atteindre une certaine homogénéité et une cohérence en termes de granulométrie des actions. Certaines fiches-action figurant dans la feuille de route correspondent ainsi à un regroupement d'actions transmises par les GT.

## ENSEIGNEMENTS

Ce travail d'élaboration technique de la feuille de route soulève plusieurs enseignements sur la méthode :

- ➔ À noter, le pôle de rattachement du chef de projet a la particularité de **réunir les politiques de développement économique** (Direction de l'économie territoriale, Direction de la performance industrielle, Direction de l'agriculture, des IAA et de la pêche...) **et de transition écologique** (Direction de l'environnement ; Direction de l'énergie et du climat...). Ce rapprochement date de la fusion des régions. Alors que l'on oppose souvent le développement économique aux enjeux d'environnement, ce rapprochement vise à « favoriser les ponts entre les deux » et « accompagner la transformation des entreprises dans les transitions ».
- ➔ **Le processus de travail directif** concernant la nature et l'échelonnement des livrables a en revanche permis de canaliser le travail des services vers un effort de production. Il offrait cependant une grande **liberté de travail** aux groupes de travail au plan méthodologique. Le processus d'élaboration part du principe que **les agents de la Région sont une « mine d'informations »** : « tout n'est pas écrit dans des documents » et certains agents ont une connaissance de telle ou telle filières, ont une expérience de terrain avec l'accompagnement des projets, qui permettent de remettre en perspective les stratégies existantes pour définir les ambitions et actions de la feuille de route.
- ➔ Le positionnement de **chef d'orchestre** du chef de projet a permis globalement de tenir les délais et d'assurer une centralisation efficace de l'information.

Et le fond :

- ➔ **Les objectifs de la feuille de route reprennent globalement les objectifs des autres schémas régionaux** : schéma de développement économique, schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Chacun de ces schémas a adopté des objectifs de long terme (horizon 2050). Au fur et à mesure de la phase d'élaboration, **Neo Terra apparaît comme la traduction opérationnelle de ces grands objectifs**. Ces derniers sont traduits en objectifs intermédiaires à 2030 et en actions opérationnelles permettant de préciser comment on atteint cet objectif intermédiaire.
- ➔ **Les actions de la feuille de route** quant à elles correspondent d'abord à un questionnement sur les compétences et les actions de la Région afin d'**accompagner les acteurs du territoire vers l'ambition définie dans la feuille de route**. L'objectif est d'embarquer les acteurs dans les transitions définies.

## ■ Mobilisation des parties prenantes

La mobilisation d'acteurs extérieurs à la Région a été laissée au libre-choix de chaque pilote de GT en termes de choix des acteurs, d'intensité et de modalité pratiques. Celle-ci dépend des thématiques abordées et des actions envisagées. Ce qui se traduit par des niveaux d'association de partenaires extérieurs très hétérogènes d'un GT à l'autre. Dans le cas du GT agriculture, les acteurs professionnels ont été directement intégrés au GT et ont été fortement associés de bout en bout du processus (notamment à travers des réunions de concertation) afin que les ambitions et actions portées sur la thématique agriculture rencontrent l'approbation de la profession. À l'inverse le GT entreprises a réalisé des entretiens pour valider auprès des entreprises les éléments proposés pour la feuille de route. Par ailleurs, parmi les actions impliquant des acteurs extérieurs à la Région, seules ont été conservées celles pour lesquelles un minimum de concertation a été établi avec les acteurs concernés.

## ENSEIGNEMENTS

La logique de coproduction avec les acteurs professionnels de l'agriculture a porté ses fruits au regard des engagements inscrits dans la feuille de route. Par exemple, l'objectif de sortie des pesticides à horizon 2030 a pu être posé avec un accord de la profession.

## PHASE DE MISE EN OEUVRE

La démarche Néo Terra a vocation non seulement à donner lieu à des actions spécifiques, mais aussi à irriguer toutes les politiques de la Région afin d'intégrer les enjeux de la transition énergétique et écologique. Elle est amenée à évoluer au cours du temps avec de nouvelles actions et orientations, selon les besoins ou selon les avancées technologiques ou innovations sociales. Le portage politique et le pilotage technique de la mise en œuvre de la feuille de route s'inscrit dans la continuité de la phase d'élaboration.

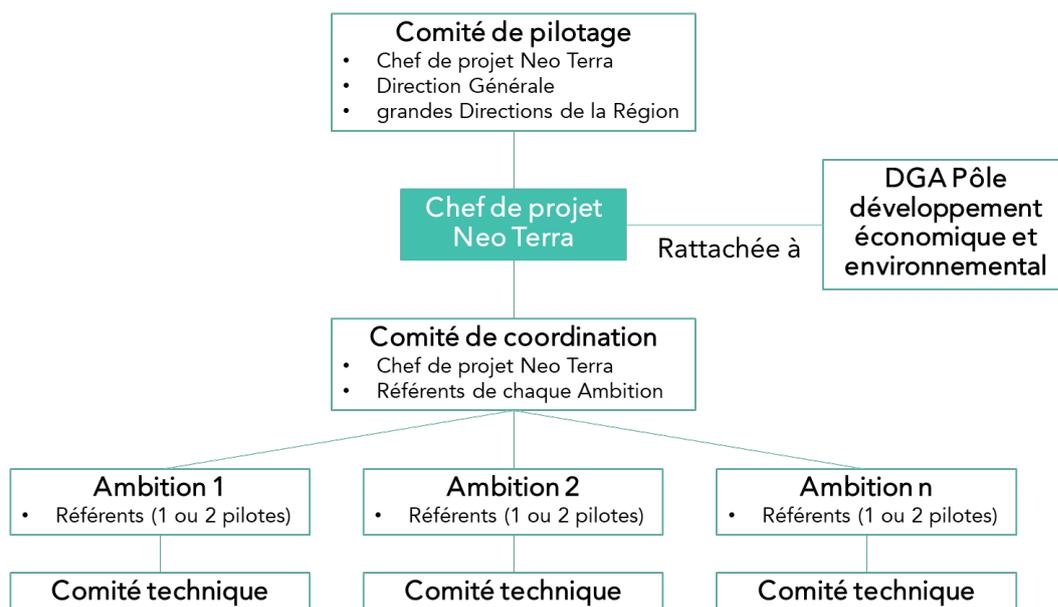
## ■ Portage politique

Le portage est assuré à trois niveaux :

- ➔ Au niveau de l'exécutif par le **Président**
- ➔ Dans le prolongement de la volonté transpartisane qui a guidé l'élaboration de la feuille de route, un « **Comité transpartisan des élus régionaux Néo Terra** » est mis en place. Réunissant des représentants des différents groupes politiques, ce comité est chargé de veiller à l'avancement de la feuille de route, la pertinence et l'efficacité des stratégies déployées dans le temps (possibles réajustements) et pourra également apporter une analyse croisée et un arbitrage sur des projets « complexes ». En règle générale, ce sont les services qui proposent l'ordre du jour en fonction de l'avancement des actions de la feuille de route et des demandes des élus. Selon les sujets, on est dans de l'information simple, la validation du futur projet ou d'un programme d'action. Ce comité travaille également en co-construction avec les partenaires clés de la transition écologique et énergétique lors d'une conférence des partenaires annuelle.
- ➔ La **commission Transition énergétique et écologique** du Conseil régional suit également plus spécifiquement le travail de mise en œuvre de la feuille de route.

## ■ Pilotage technique

Le pilotage technique s'organise de la manière suivante :



- ➔ **une cheffe de projet** en charge du pilotage général du déploiement de la feuille de route Néo Terra, rattachée elle-aussi directement à la DGA du « Pôle développement économique et environnemental » (DEE). La cheffe de projet dispose d'une petite équipe : une assistante partagée avec la DGA (qui l'aide sur la gestion des messages entrant via la plateforme Néo Terra), une chargée de communication (qui est aussi celle du pôle mais largement dédiée à Néo Terra pour mettre en place la communication interne autour du projet), une collègue chargée du suivi de pilotage des actions Néo Terra portées par le pôle DEE et coordonne ses homologues dans les autres pôles de la Région.
- ➔ **un comité de pilotage, animé par le chef de projet**, réunissant le top management de l'institution. Il assure la vision globale de la mise en œuvre de Néo Terra ;
- ➔ **un comité de coordination**, animé par le chef de projet, réunit les référents par Ambition. Il s'agit de l'instance « chef d'orchestre » de la mise en œuvre de la démarche. Elle analyse les résultats des actions engagées, coordonne les réalisations par Ambition et en assure la cohérence d'ensemble. Elle joue aussi un rôle de priorisation, de réorientation, d'évaluation et de communication en interne.
- ➔ **Chaque ambition est pilotée par un ou deux référents qui ont la charge d'animer un comité technique par ambition.** Celui-ci regroupe le référent, l'élu et les services concernés de la Région, des partenaires. Il est le garant de la réalisation des projets et de l'atteinte des objectifs par Ambition. Ces instances techniques sont les interlocuteurs et les relais des porteurs de projets externes à l'institution.

## ENSEIGNEMENTS

### Une cheffe de projet favorisant le travail de transversalité entre les directions du développement économique et de la transition écologique...

Le caractère très transversal de la feuille de route Néo Terra implique de maintenir le positionnement du pilotage technique au niveau DGA. L'un des rôles de la cheffe de projet est de développer les relations de travail entre les agents de ces différentes directions du pôle développement économique et environnemental et systématiser les dispositifs communs en particulier dans l'accompagnement des entreprises. Par exemple, dans le cadre du parcours « usine du futur », le parcours « usine durable » fait travailler des collègues des directions de l'environnement, du climat, de l'énergie, et des collègues de la direction de la performance industrielle, pour sensibiliser et accompagner les entreprises dans l'évolution de consommation d'énergie, d'eau. Autre exemple, un dispositif mis en place par la direction du climat vise à accompagner les entreprises les plus énergivores de la région pour les aider à faire chuter leurs consommations (parfois de 30 à 40%), idem pour l'eau.

À noter également, la DGA du pôle développement économique et environnemental joue elle-aussi un rôle important dans le portage technique de la feuille de route en appuyant la cheffe de projet dans l'animation des équipes du pôle et en assurant le relais auprès de la direction générale et des élus. Cet appui est jugé essentiel par la cheffe de projet.

### ... animant un dispositif de déploiement de la feuille de route qui s'appuie sur des relais présents dans toute l'administration...

La mise en œuvre de la feuille de route ne se réduit pas au rapprochement entre développement économique et environnement. Dans le prolongement du dispositif mis en place pour l'élaboration de la feuille de route, chacune des 11 ambitions inscrites dans la feuille de route sont pilotées par des référents issus de différents pôles et directions de la Région. Chaque référent est bien identifié et a reçu une lettre de mission de la part du DGS. Par exemple, l'ambition 1 (« Favoriser l'engagement citoyen pour accélérer la transition écologique ») a deux copilotes, l'un est au sein de la direction de l'ESS au sein du pôle développement économique et environnemental, et le second s'occupe des lycées au sein du pôle éducation et citoyenneté.

Chaque référent (ou binôme de référents) a vocation à animer un groupe de travail dédié pour mettre en œuvre chaque ambition. Ce groupe de travail doit définir un plan d'action permettant de planifier ce qui va être réalisé concrètement. Le suivi de la mise en œuvre de la feuille de route s'appuie ainsi directement sur l'avancement de ces groupes de travail.

Chaque groupe de travail se réunit à intervalle régulier et la chef de projet réunit les pilotes d'ambition tous les mois dans le cadre du comité de coordination.

### ... sans créer un service *ad hoc* ou une équipe dédiée au pilotage de la feuille de route...

En dehors de la cheffe de projet qui est à 100% dédiée au déploiement de la feuille de route, les pilotes d'ambition sont des agents qui occupent par ailleurs des fonctions dans leur service respectif. Cette articulation « mode projet » et mission liée à un service, ces différentes « casquettes », visent à favoriser la diffusion et la mise en œuvre rapide de la feuille de route dans tous les services et son intégration dans les actions engagées avant Néo Terra.

### ... en faisant de Neo Terra un levier de sensibilisation et de mobilisation de tous les agents

Ce dispositif de pilotage diffus est cohérent avec l'idée que Néo Terra comprend un certain nombre d'actions spécifiques mais vise aussi plus largement à imprimer son empreinte progressivement sur l'ensemble des actions de l'institution. L'idée est qu'il y ait de plus en plus d'agents impliqués dans le déploiement de Néo Terra. De ce point de vue, la conviction

et la volonté de la direction générale et des élus est de créer les conditions pour que tous les agents puissent s'approprier les enjeux et l'ambition de Néo Terra afin chacun puisse en parler en connaissance de cause. Ce point est à la fois essentiel et délicat car les enjeux de transition écologique suscitent de vifs débats, peuvent être clivants et soulever aussi des inquiétudes en raison de leur caractère potentiellement anxiogène. Il s'agit d'un travail de pédagogie à grande échelle puisque la Région compte plus de 8000 agents. Cela suppose d'apporter un niveau d'information suffisant et de bien définir les messages, de les objectiver en s'appuyant sur le socle scientifique qui fonde Néo Terra pour sortir les sujets de transition du domaine réservé des militants et des experts. L'enjeu est bien d'aller au-delà des personnes déjà sensibilisées pour toucher tous les agents. Cela implique aussi que les agents qui « savent » acceptent de prendre le temps d'expliquer à leurs collègues.

On se rend compte que la démarche Néo Terra contribue à donner du sens au travail des agents car il s'agit d'agir pour l'avenir de ses enfants, de ses petits-enfants, pour l'environnement au sens large, et dans une région où les conséquences du changement climatique sont déjà bien palpables et concrets lorsque par exemple certaines communes sont ravitaillées en eau par des camions lors des épisodes de sécheresses. Les agents sont aussi des citoyens qui peuvent percevoir les enjeux de manière très concrète, et par rapport auxquels il devient compliqué d'être indifférents.

Un indice de cette diffusion de la démarche Néo Terra parmi les agents réside dans l'évolution des groupes de travail liés aux 11 ambitions. Ces groupes de travail ont été mis en place lors de l'élaboration de la Feuille de route. Au départ, ces groupes étaient plus restreints et rassemblaient des personnes déjà sensibilisées et intéressées, parfois militantes du sujet. Aujourd'hui la sociologie de ces groupes a évolué avec des personnes qui se sont rapprochées de la démarche.

## ■ Mobilisation des parties prenantes

L'animation interne ne se fait pas au détriment de l'externe. La dynamique suscitée par Néo Terra sur le territoire revêt une importance forte aux yeux de l'exécutif car tout le sens de la démarche est d'avoir versé au pot commun une analyse particulièrement robuste des enjeux ainsi qu'une vision partagée des ambitions pour la transition écologique de la région, de manière ce que chacun puisse s'en saisir pour agir à son niveau : qu'est-ce que la Région peut faire ? Qu'est-ce qu'une ville peut faire ? Qu'est-ce qu'un département peut faire ? Qu'est-ce qu'une entreprise industrielle peut faire ? Qu'est-ce qu'une entreprise artisanale peut faire ? Qu'est-ce qu'une association peut faire ? Qu'est-ce qu'un citoyen peut faire ? Le Président tient beaucoup au versant économique de la transition au regard du tissu agricole et industriel de la région.

Pour ce faire la Région a mis en place un site internet dédié à la démarche Néo Terra (<https://www.neo-terra.fr/>) avec l'idée de développer une communauté d'acteurs autour de la transition énergétique et écologique. La Région a déposé la marque « Néo Terra » afin de répondre à une demande croissante d'acteurs (événements, entreprises...) souhaitant communiquer et valoriser leur engagement. Une charte d'utilisation de la marque vient d'être définie. L'idée n'est pas d'aller jusqu'à une démarche labellisation/certification mais plutôt d'en faire un levier pour :

- **dire « rejoignez-nous » et donner envie** au plus grand nombre d'acteurs de s'engager dans la démarche pour « faire masse », « faire boule de neige », sans stigmatiser : « l'heure n'est pas au jugement mais à l'action », « l'heure n'est plus à l'expérimentation exemplaire mais dans la massification du passage à l'action ».

- **montrer que c'est possible** de réduire ses consommations d'eau et d'énergie, de ne plus être propriétaire de son parc de véhicules pour privilégier l'autopartage, que l'on peut passer son exploitation en bio, etc.
- **montrer que la transition implique pour chacun de s'adapter** et de changer mais que cela peut et doit être **accompagné**.

L'accompagnement va dépendre de l'acteur en question. La Région dispose d'ores et déjà d'une ingénierie d'accompagnement sur différents sujets dans différents services. Un acteur industriel ne sera pas accompagné par le même service qu'un acteur agricole. Mais Néo Terra amène également les services à travailler plus en transversalité pour proposer un accompagnement plus adapté, plus technique, plus précis pour aller plus loin dans la transition.

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

La démarche d'élaboration et de mise en œuvre de la feuille de route Néo Terra est porteuse d'un certain nombre d'enseignements même s'il est encore trop tôt pour juger si l'ambition politique initiale d'amplification et d'accélération de la transition énergétique et écologique en Nouvelle-Aquitaine est en train de se concrétiser.

**Sur le plan du portage politique**, la démarche illustre l'importance majeure de l'implication forte de la tête de l'exécutif régional. Le président a joué un rôle déterminant dans l'impulsion de la démarche, l'animation des échanges avec les différents groupes politiques, l'arbitrage et la validation du processus d'élaboration et des livrables de la feuille de route. En revanche, la démarche révèle un manque de hiérarchisation des objectifs donnés à la démarche et de priorisation des actions.

D'autre part, la volonté de donner une dimension transpartisane à la démarche apparaît cohérente avec l'ampleur des enjeux soulevés par la transition énergétique et écologique et s'incarne dans un dispositif d'échange politique *ad hoc* et un processus de travail donnant à tous les groupes politiques une pleine transparence sur les travaux conduits par les services. Toutefois, cette approche transpartisane n'a pas suffi à faire disparaître les réflexes classiques du jeu politique, ni à favoriser l'appropriation des enjeux de transition au sein des différents groupes politiques.

**En matière de politique technique**, la démarche Néo Terra fait apparaître un parti-pris fort appliqué aussi bien en phase d'élaboration qu'au stade de la mise en œuvre : une mise en responsabilité directe des services existants – à travers les pilotes d'ambitions et les groupes de travail s'affranchissant des frontières entre services – plutôt que de créer un nouveau service ou une équipe dédiée à la transition. Ce choix apparaît gage d'efficacité des *process* aussi bien pour l'élaboration que pour la mise en œuvre et se justifie par la volonté de mobiliser et d'irriguer l'ensemble des services afin que les ambitions Néo Terra deviennent progressivement l'affaire de tous les services et de toutes les politiques de la Région. De manière emblématique, il est important de souligner la proximité entre les directions en charge des questions de développement économique et celles en charge de la transition énergétique et écologique au sein d'un même pôle et le renforcement de leur action conjointe dans le cadre de Néo Terra. Enfin la démarche Néo Terra semble porteuse d'une volonté de mobilisation de tous les agents au service de transition en favorisant l'appropriation par chacun des enjeux et des ambitions portés par la feuille de route Néo Terra.

**Concernant la mobilisation des acteurs du territoire**, celle-ci n'apparaît pas comme un objectif à part entière de la phase d'élaboration. De manière pragmatique compte tenu des délais très serrés, le besoin et les formes de mobilisation ont été variables selon les groupes

travail, en fonction du caractère plus ou moins sensible des thématiques abordées et du caractère plus ou moins collectif des actions envisagées. En revanche, la mobilisation des acteurs du territoire apparaît centrale pour la phase de mise en œuvre, l'ambition de la feuille de route étant de faire en sorte que chaque acteur de la région (acteurs publics, entreprises, citoyens...) apporte sa contribution à la transition. En ce sens, les actions inscrites à la feuille de route (et les moyens humains dédiés) visent en large partie à massifier le passage à l'action de ces différents acteurs à travers différents dispositifs d'accompagnement.

### ■ Place de la résilience dans la démarche

La notion de résilience figure clairement dans la feuille de route Néo Terra. Sur le fond, elle fait avant tout écho à l'enjeu de résilience face aux impacts du changement climatique mis en évidence par le rapport scientifique Acclimaterra. Au plan politique, la notion de résilience ne figurait pas cependant dans la commande politique initiale et n'a pas été le fil conducteur de départ de l'élaboration de la feuille. La notion de résilience *« apparaît et est consolidée lors de la rédaction des ambitions pour qualifier la volonté de la collectivité d'accompagner le changement nécessaire face aux effets du changement climatique sans pour autant être dans une rupture »*. Autrement dit, elle *« permet l'acceptation du changement alors que la transition est l'objectif à atteindre dès lors que l'on compare le point de départ et le point d'arrivée »*.

Au final, l'enjeu de résilience est affirmé dans l'édito du président au début de la feuille de route. Il apparaît également dans le titre de la partie présentant les 11 ambitions de la feuille de route (« une Nouvelle-Aquitaine résiliente et ambitieuse pour les générations futures ») et dans son préambule selon la formulation suivante : *« Améliorer la résilience socio-économique du territoire régional autour de l'innovation, de l'éco-économie, des transports collectifs, des investissements décarbonés dits "sans regrets" (des bâtiments en bois à énergie positive au report modal de la route vers le rail), c'est poser les bases d'un puissant marketing territorial »*.

La notion de résilience est aussi mobilisée dans plusieurs ambitions, en particulier dans :

- l'ambition 1 (Favoriser l'engagement citoyen pour accélérer la transition écologique) en référence à l'économie circulaire comme levier de réduction de la dépendance des modes de production et de consommation à l'égard des ressources non renouvelables ;
- l'ambition 2 (Accélérer et accompagner la transition agroécologique) en référence à l'agroécologie comme levier permettant de faire de la biodiversité un facteur de résilience des systèmes de production agricole face aux risques pathogènes et climatiques.



# LA DÉMARCHE DE TRANSITION DE LA VILLE DE LOOS-EN-GOHELLE

## INTRODUCTION



Située dans un ancien bassin minier, la Ville de Loos-en-Gohelle est aujourd'hui reconnue au niveau national pour ses nombreuses actions en matière de transition écologique, qui témoignent de la résilience dont le territoire a su faire preuve au cours des décennies pour faire face à la désindustrialisation et réinventer son avenir. Située à quelques kilomètres d'Hénin-Beaumont, ville laboratoire du Rassemblement National, Loos-en-Gohelle a subi le même choc lié à la désindustrialisation, mais a réagi très différemment. Cette orientation s'explique à la fois par une incarnation politique très forte, mais aussi par **une volonté constante de la collectivité de mobiliser la population et les acteurs du territoire, autour d'un récit mobilisateur et d'un projet partagé visant à l'amélioration du cadre de vie**. Car même si au gré des époques, les notions de résilience, de développement durable ou encore de transition ont pu être utilisées par la Ville pour mettre en scène sa

démarche auprès des acteurs extérieurs, c'est avant tout sur cette notion de cadre de vie que s'est d'abord organisée la mobilisation, et ce dès les années 1990.

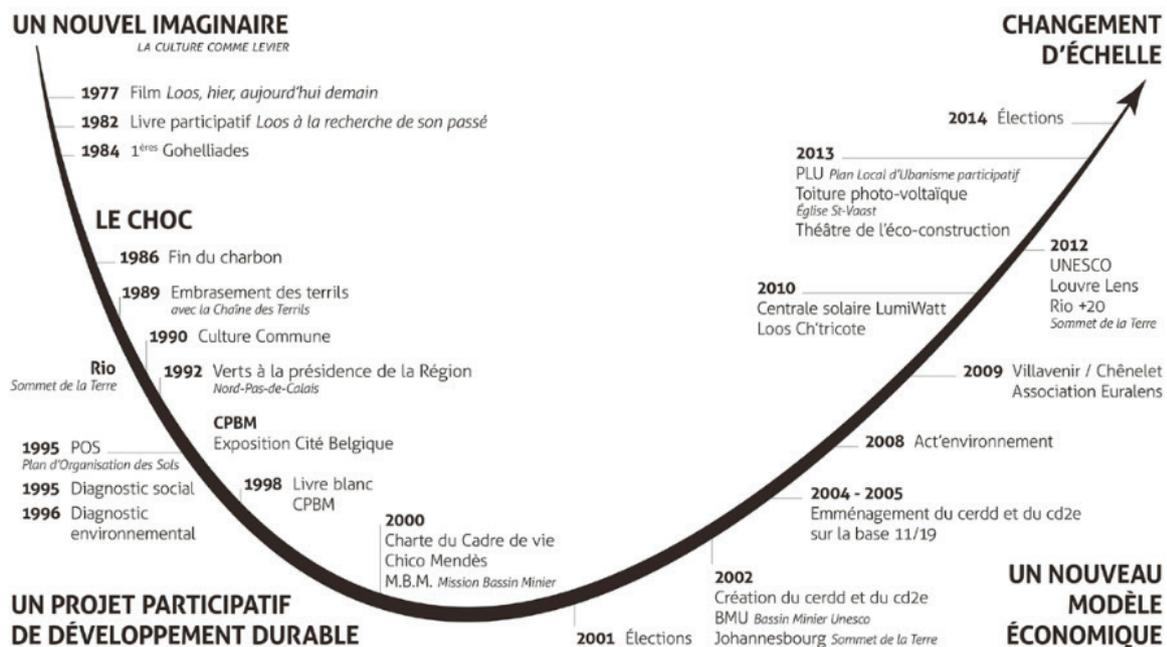
## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

Dès les années 1970-80, les élus ont compris que le Bassin minier était en train de changer et qu'il fallait anticiper ces bouleversements pour positionner la Ville. La mobilisation des acteurs s'est d'abord faite autour d'événements culturels, afin de créer une identité autour de l'histoire de la Ville, de son patrimoine industriel, de son histoire minière, relayée par un terreau associatif et d'éducation populaire très présent. Cela aboutira notamment à la création d'un festival culturel participatif (les Gohelliades), axé sur l'histoire minière, et qui se pérennise aujourd'hui encore. Depuis sa création, « par la reconnaissance qu'il apporte, le festival accompagne le travail de deuil entamé par la population : c'en est fini du charbon, finie la société d'antan. Il s'agit d'aller de l'avant en prenant pied sur le passé. »<sup>1</sup> Car la fermeture de la mine dans les années 1980 va créer un choc pour le territoire. Les années 1990 vont être celles du rebond. Sous l'impulsion des élus, un diagnostic social et environnemental, réalisé de manière très participative, va permettre de dresser un état des lieux partagé du territoire ; il va servir de fondement à la définition d'un programme d'action co-construit autour d'un terme fédérateur, qui parle à tout le monde : le cadre de vie. La Charte du cadre de vie produite à cette occasion s'apparente *de facto* à un Agenda 21 local. Elle annonce un tournant, avec l'acceptation de la fin d'un modèle et la volonté de se tourner vers l'avenir : « passer du noir au vert, des énergies fossiles aux énergies renouvelables, de l'eau polluée au recyclage de l'eau, de logements mal conçus et énergivores à l'éco-construction », pour reprendre les termes de Julian Perdrigeat, ancien Directeur de cabinet du Maire de la ville et actuel délégué général de la Fabrique des Transitions. Le plan d'action est tourné autour de plusieurs thématiques qui impliquent

1. [https://www.loos-en-gohelle.fr/wp-content/uploads/2014/11/2014-10\\_re%CC%81cit-v5.pdf](https://www.loos-en-gohelle.fr/wp-content/uploads/2014/11/2014-10_re%CC%81cit-v5.pdf)

autant la collectivité que les acteurs du territoire : gestion et recyclage de l'eau, déplacements doux, gestion des risques, plan paysager, énergies renouvelables, traitement des déchets, constructions HQE et implication des habitants.

Symbole de ce changement de cap et de cette « transition » d'un monde à l'autre, les bâtiments miniers de la Fosse 11/19 sont renommés Base 11/19 et vont devenir un pôle de démonstration des éco-activités et du développement durable. La Base 11/19 va attirer dans les années 2000 de nombreux acteurs dont le rayonnement dépasse largement les frontières de la commune, comme le Cerdd (Centre ressource du développement durable) ou le Cd2e (Création Développement Éco-Entreprises), qui abrite lui-même plusieurs pôles axés sur les éco-activités : pépinière d'éco-entreprises, show-room de l'éco-construction, pôle de compétitivité en économie circulaire, centrale de recherche et développement en technologie solaire, etc.



Une mise en récit de la transition et de la résilience (source : Perdrigeat, 2014)<sup>2</sup>

## L'ORGANISATION DE LA DÉMARCHE

### ■ Un préalable : asseoir la trajectoire de transition sur une mémoire

La dynamique loossoise repose en bonne partie sur la capacité que les acteurs de ce territoire ont eu à se projeter dans une trajectoire : il s'agit certes d'imaginer un futur désirable (= prospective), mais en partant de l'existant (= diagnostic partagé) et en l'articulant avec le passé, la mémoire, l'histoire et le patrimoine de la Ville – quitte à assumer une rupture par rapport à ce passé, mais sans pour autant l'effacer, en faisant en sorte que les faiblesses du territoire deviennent autant que possible des forces, un appui pour mieux rebondir. Avant de devenir Directeur de Cabinet, Julian Perdrigeat a par exemple été embauché en tant que « chargé de récit », pour travailler cette histoire, la mettre en perspective et lui donner du sens. Pour lui, « Travailler et valoriser cette mémoire est à la base du processus de résilience territoriale ». Comme les fondations d'une maison, ce socle mémoriel et narratif permet de faire apparaître de nouveaux leaderships.

2. [https://www.loos-en-gohelle.fr/wp-content/uploads/2014/11/2014-10\\_re%CC%81cit-v5.pdf](https://www.loos-en-gohelle.fr/wp-content/uploads/2014/11/2014-10_re%CC%81cit-v5.pdf)

Leadership et organisation collective : pour conduire la transition, il y a un besoin de leadership, c'est-à-dire d'une capacité à conduire le changement, à entraîner, à orienter une dynamique collective vers un but et à affronter les résistances qu'une démarche de transition génère inmanquablement. Cette capacité à opérer un « pas de côté », une pensée en rupture qui permet de dégager une vision, vient moins des organisations que des individus. Le leadership peut être incarné par une ou plusieurs personnes (dirigeant politique, dirigeant d'entreprise, proviseur de lycée, président d'association... ) qui vont s'engager et porter la transformation. Il est stratégique de repérer où sont les leaderships de terrain sur un territoire, qui sont les individus et les structures en capacité de porter le changement.

Néanmoins, ces leaderships ne fonctionnent que s'ils ont autour d'eux un collectif, des équipes capables de rendre légitime le discours du leader, de diffuser et porter les idées proposées. Le leadership nécessite une communauté de confiance et le leader doit être reconnu par ceux qui acceptent de le suivre. En outre, ce leadership précieux dans une démarche de transition vers un modèle de développement durable ne fonctionne que s'il est coopératif, c'est-à-dire qu'il doit permettre de faire émerger d'autres acteurs, de favoriser l'expression de leurs intérêts légitimes, d'accepter un mode de décision plus ouvert et un exercice du pouvoir plus collaboratif et responsabilisant. L'enjeu est d'éviter les leaderships surplombants. Cela se traduit par des dispositifs participatifs et d'intelligence collective.

Ce socle culturel, mémoriel et cette capacité à faire apparaître des leaderships coopératifs permettent d'asseoir ensuite le reste de la démarche qui s'appuie sur 4 piliers.

### ■ **Quatre piliers : impliquer les habitants, une pensée et une action systémiques, l'innovation et le mode projet, et enfin l'étoile et les cailloux blancs**

La « méthode loossoise » en tant que telle repose sur quatre principes clés :

#### 1. Impliquer les habitants, apprendre à coopérer en partant des besoins

Le parti pris de la Ville est de considérer que la transformation ne peut advenir que si chacun se sent co-responsable de l'action publique et membre d'une communauté. En effet, l'implication citoyenne doit viser l'engagement des acteurs dans la co-construction des projets et la résolution des problèmes collectifs. Car c'est à travers la contribution active, l'action, que les acteurs mobilisés évoluent, changent de regard et développent des compétences sociales, culturelles et techniques comme la capacité à coopérer, à faire des compromis ou à prendre des initiatives. Ce phénomène de « capacitation » (empowerment en anglais), qui observe une logique proche de l'éducation populaire, est particulièrement précieux dans un territoire encore marqué par l'héritage paternaliste du système minier. Cela suppose donc de la part de l'administration et des élus une bienveillance et un travail d'écoute constants. Le travail de diagnostic du territoire et la Charte du cadre de vie ont été élaborés dans les années 1990 dans cet esprit, en impliquant largement la population (questionnaires, enquêtes, événements festifs et culturels, ateliers dans les quartiers, etc.). Par la suite, d'autres programmes comme le PCAET par exemple ont été l'occasion de pérenniser la démarche de participation et de co-construction des politiques publiques. **Dans tous les cas, le parti pris consiste à partir des besoins exprimés par la population, parfois très éloignés des préoccupations portées par la Ville.** Comme le dit Julian Perdrigeat, « les gens s'en fichent de la résilience, du PCAET ou de la Charte du cadre de vie. Il faut partir des besoins, laisser s'exprimer les désaccords, c'est positif : coopérer c'est un effort, c'est compliqué. » Cela permet au final d'aboutir à une vision et des objectifs partagés.

## 2. L'innovation et le mode projet

Une fois que la parole s'est exprimée et que les idées apparaissent, il faut parvenir à les incarner dans un projet ou une politique. Le second principe clé de la « méthode loossoise » consiste à créer les conditions de l'expérimentation : il s'agit de saisir toutes les opportunités pour concrétiser une idée. Par exemple, lorsque l'idée d'agir sur les logements est apparue, la commune est parvenue à convaincre les bailleurs sociaux d'intégrer la qualité environnementale dans leurs démarches de construction ou de réhabilitation, bien au-delà de ce que ces derniers avaient prévu dans le cadre de la réglementation. **L'opportunité de la Base 11/19 a été saisie pour y installer des acteurs de l'éco-construction et un pôle d'excellence** sur cette thématique, ce qui a créé un écosystème favorable au développement de nombreux projets d'éco-construction et de réhabilitation écologique. La gouvernance en mode projet implique donc des qualités d'innovation et de prise d'initiative. Cela s'accompagne d'une forme de reconnaissance de droit à l'expérimentation et à l'erreur pour les élus, les services et les habitants.

## 3. Penser systémique et transversal, changer d'échelle

Le troisième parti pris de la Ville consiste à aborder les enjeux de manière holistique, en ayant en tête la nécessité d'un changement systémique et non d'une optimisation de l'existant. Cela suppose d'intégrer toutes les dimensions du développement durable (culture, lien social, économie, milieu naturel, énergie, alimentation...) dans le but de préserver les ressources naturelles, de protéger les biens communs et de mieux partager et distribuer la richesse. La ville se pense et se conçoit comme un ensemble qui nécessite une cohérence entre ses différentes politiques publiques. Chaque secteur thématique (politiques agricoles, de développement économique, de transport...) doit être cohérent avec le projet global de transition. Le développement durable relève de la responsabilité de tous les acteurs municipaux et non pas d'un seul service ou d'une seule commission.

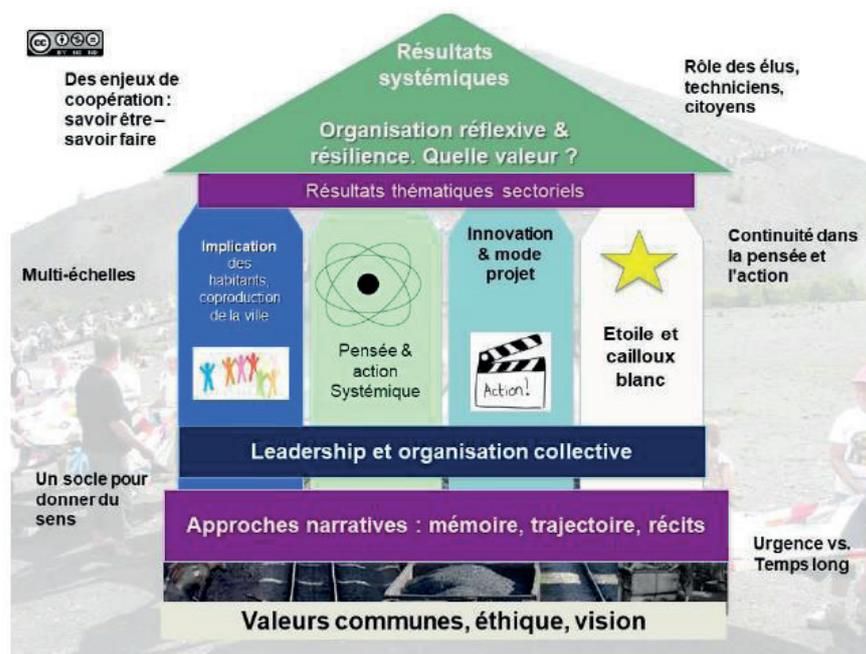
Cela suppose donc des organisations de travail internes plus centrées sur la coopération, et une nouvelle gouvernance des politiques publiques. Par exemple, le fait d'impliquer les citoyens contribue à mettre en place une organisation de travail plus transversale, à remettre en question un fonctionnement « en silos », trop pyramidal et hiérarchisé. Cela incite les acteurs institutionnels à se parler, à régler en amont les questions de répartition des compétences, d'identification du service ou de l'institution responsable, pour proposer aux habitants une réponse « intégrée », complète et exhaustive, à leurs problèmes. Au sein de la mairie, chacun voit alors son travail et son périmètre d'action se modifier, ses missions se déplaçant parfois sur des domaines qui, autrement, n'auraient pas relevé de sa responsabilité.

Ce parti-pris vient progressivement renforcer les capacités de coopération au sein des équipes et créer une capacité collective à intégrer des enjeux qui peuvent sembler contradictoires de prime abord. Cela apporte en outre du sens au travail et une reconnaissance de l'expertise de chacun.

Mais cette méthode peut également générer de l'insécurité pour qui n'est pas préparé, voire une certaine nostalgie vis-à-vis d'un modèle plus vertical, plus intelligible et conforme à des habitudes de travail prises depuis longtemps.

L'approche systémique suppose également de travailler à plusieurs échelles. **La commune s'est beaucoup appuyée sur des partenaires extérieurs (Région, État, autres) pour faire venir de nouveaux acteurs sur son territoire.** Inversement, elle pense son action en terme d'expérimentation, en ayant en tête que les effets seront démultipliés lorsque ces expériences seront généralisées et reproduites ailleurs. C'est pour cette raison notamment que la Ville s'inscrit dans des réseaux d'acteurs à différentes échelles, et qu'elle essaie de faire partager

son expérience (par exemple en revendiquant le statut de démonstrateur de la conduite de changement avec l'appui de l'Ademe, en prenant part à de nombreux réseaux ou encore en ayant participé à initier la Fabrique des transitions).



(source : Ville de Loos-en-Gohelle)

#### 4. L'étoile et les cailloux blancs

Ce dernier pilier propose une vision plus poétique de la conduite du changement. Cette « poétique du changement », chère à Edouard Glissant, est clairement revendiquée par le Maire dont l'approche consiste aussi à « conduire la transition par le rêve, l'étoile », à susciter le désir d'agir en proposant un projet collectif susceptible de faire rêver les gens et auquel chacun peut contribuer et s'identifier. Mais cela ne suffit pas, car il est également essentiel de baliser le chemin parcouru de réalisations concrètes, de petites victoires qui sont autant de « cailloux blancs » permettant de rendre visibles les résultats obtenus et d'indiquer la direction à suivre.

## PORTAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE : UNE COLLECTIVITÉ QUI ANIME ET ACCOMPAGNE

### ■ L'élu comme animateur du territoire et agenceur de la coproduction publique

La démarche de Loos-en-Gohelle est très incarnée par les deux maires qui se sont succédés et qui ont inscrit la démarche dans la durée, avec une certaine continuité et cohérence : Marcel Caron et, après 2001, Jean-François Caron. Ils ont tous deux été porteurs d'une vision et d'une démarche qu'ils ont su traduire sur le territoire, fondée sur ce que Jean-François Caron appelle la conduite politique du changement. Cette dernière suppose un changement de posture des élus, qui doivent se considérer comme les « animateurs du territoire, agenceurs et facilitateurs de la coproduction publique. Les élus ne sont pas les décideurs magnanimes retranchés dans une tour d'ivoire, légitimés au seul moment de l'élection démocratique. Ils sont au contraire les ensembliers d'un processus démocratique, inclusif et itératif, d'élaboration de solutions en intelligence collective ».

Pour Julian Perdrigeat, « cette question du travail de l'élu est centrale, elle nous a permis de réaliser que quand les élus mettent en place des démarche d'activation des ressources pour la transformation d'un territoire – développement durable, résilience ou transition – ils se déplacent dans leur fonction. Ils sont élus pour faire émerger une appropriation collective de ces leviers d'activation de ressources, pour créer le cadre permettant de sécuriser les acteurs qui vont prendre un risque et sortir du cadre initial. »

### ■ Une organisation des services qui travaille à être plus coopérative et qui incite à expérimenter

Cette position de l'acteur public comme accompagnateur a également un impact sur l'administration : « les techniciens ne sont pas les exécutants et les élus les donneurs d'ordre, il y a un pied d'égalité. À Loos-en-Gohelle on disait parfois de manière provocante que les élus étaient au service des techniciens, c'est-à-dire qu'ils doivent se soucier du travail réel et de la capacité réelle de mise en œuvre s'ils veulent tenir leurs objectifs de transformation du territoire. (...) Il faut être apte à coopérer, et donc organisés pour cela. Cela a entraîné une organisation managériale qui n'est pas révolutionnaire : on a un DGS, des responsables de services, des chefs de pôle ; mais il y a **des espaces dans lesquels les chefs de pôle se retrouvent entre pairs, avec un tiers extérieur qui permet de créer une certaine réflexivité, de faire émerger des visions et des projets communs.** On a organisé le même genre de démarche à l'échelle des directions et du cabinet, avec le même souci de partager la parole et les idées. **Ça a créé des conditions d'autonomie intéressantes, et ça facilite le travail de la hiérarchie parce que les besoins et les projets sont partagés dès le début, avec une coopération horizontale (entre pairs) mais aussi verticale (dans la hiérarchie), avec une volonté d'assumer l'expérimentation et le droit à l'erreur. Par exemple, les agents des services techniques peuvent proposer des actions très concrètes, comme des abris à insectes** : le projet est proposé et porté par eux, sans que les élus aient impulsé la démarche. »

### ■ Des dispositifs d'accompagnement des acteurs assez peu formalisés, qui demandent une forte capacité d'écoute de la part de la Ville

L'élaboration des politiques publiques (PCAET, PLU, Charte du cadre de vie, etc.) ne sont pas les seules occasions où la population est fortement mobilisée. La Ville a également développé **des dispositifs d'accompagnement des projets qui sont portés par les habitants ou les associations.** L'idée est de permettre la concrétisation de ce sentiment de coresponsabilité qui fonde la démarche de la collectivité, et ce à travers des projets très concrets. Chacun peut ainsi être amené à proposer un projet que la commune va ensuite pouvoir prendre en charge ou aider à émerger, en apportant les moyens matériels ou intellectuels appropriés. La Ville a par exemple mis au point un dispositif appelé *Fifty-fifty* : le porteur de projet va alors pouvoir bénéficier de moyens humains ou financiers pour mener à bien son projet.

Afin d'être le plus inclusif possible, il n'est pas demandé aux citoyens ou aux associations qui désirent initier un projet de remplir un formulaire officiel, si bien que tout repose sur la capacité de l'administration ou des élus à être à l'écoute, en position de bienveillance (par exemple, un habitant qui viendrait en mairie avec un plan d'agencement de son quartier doit pouvoir être entendu et ses idées prises en compte, voire matérialisées si elles répondent à l'intérêt général). Cela suppose que l'ensemble de l'appareil administratif soit en position de saisir les demandes les plus variées, puis d'identifier les bons dispositifs d'appui. Et comme une part de la population ne fera jamais la démarche de se déplacer en mairie ou d'interpeller un élu, la Ville a également mis en place dans certains quartiers des relais (par exemple un animateur social qualifié de « jardinier social ») afin de faciliter la communication et la remontée de propositions.

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

### ■ Un « code source » davantage qu'une méthode clé en main

La Ville de Loos-en-Gohelle et l'Ademe ont réalisé une évaluation de la démarche Loossoise de conduite du changement, en 2016. Il s'agissait de savoir s'il existait bien une méthode loossoise de conduite du changement<sup>3</sup>, si elle était efficace, et si elle pouvait être reproduite ailleurs.

L'étude montre que, même si beaucoup de choses ont été faites à tâtons, il y a bien une méthode, ou plus exactement ce que Julian Perdrigeat appelle un « code source », qui est déjà formulé dans la charte du cadre de vie élaborée dans les années 1990. Cette démarche, qui s'appuie sur une forte mobilisation des acteurs et de la population, s'est avérée efficace par bien des aspects : elle a permis un changement de posture individuelle et collective, une capacité à aller chercher des résultats qui étendent le périmètre de l'action publique, dans une logique de coproduction des politiques. Enfin, cette « méthode » est reproductible, même s'il est difficile d'en déduire une méthode clé en main. À ce propos, l'étude commandée par l'Ademe signale **plusieurs facteurs de réussite importants en vue d'un éventuel essaimage de la démarche : avoir un territoire qui développe une approche narrative avec une trajectoire assumée (une prospective inscrite en prolongement du passé), inscrire sa démarche dans une articulation d'échelles de territoires, ou encore le fait d'être attentifs aux subjectivités des agents et des élus** en les faisant travailler par communautés apprenantes.

L'évaluation montre également que tout n'est pas rose, loin s'en faut. Le parti pris de la collectivité suppose, pour aboutir, un fort engagement des élus mais aussi des membres de l'administration, allant souvent bien au-delà de ce qui est habituellement demandé. Cette dynamique, qui suppose de l'engagement et une capacité à « sortir du cadre », n'est pas facilement reproductible dans tous les contextes.

### ■ Entre engagement des acteurs et capacité à coopérer : quelques points clés

En 2019, les enseignements de l'expérience loossoise ont été partagés avec d'autres territoires de taille comparable, donnant lieu à un atelier de travail : l'atelier villes pairs territoires pilotes de la transition<sup>4</sup>. L'idée était de créer des échanges entre élus, techniciens et acteurs économiques de chacun de ces territoires. Ce travail a permis d'identifier certains points clés, notamment :

- l'engagement des acteurs du territoire comme ressource (cela implique par exemple de s'inscrire dans une proximité au territoire vécu, de construire un récit, de créer les conditions de la confiance entre acteurs, de changer le travail des services et des élus...);
- le fait d'agir de façon intégrée, en s'intéressant aux effets systémiques de l'action (rechercher les effets d'entraînement, saisir les opportunités qui se présentent pour tester et faire avancer la transition) ;
- le fait de travailler en coopération (notamment en intégrant les enjeux et les contraintes des autres) ;
- évaluer la valeur créée au-delà de la valeur économique, pour faire émerger un nouveau modèle économique (et sortir du pilotage de l'action publique par le seul budget).

Cette réflexion a préfiguré la création de la Fabrique des transitions<sup>5</sup>, qui a pour objet de partager les expériences afin de transférer les savoirs faire et les bonnes pratiques ne matière de transition écologique et sociale entre territoires.

3. <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/evaluation-strategie-conduite-changement-commune-loos-en-gohelle-rapport.pdf>

4. [https://www.ieefc.eu/wp-content/uploads/2018/10/Atelier\\_VillesPairsTerritoiresPilotesdelaTransition\\_2019\\_03.pdf](https://www.ieefc.eu/wp-content/uploads/2018/10/Atelier_VillesPairsTerritoiresPilotesdelaTransition_2019_03.pdf)

5. [http://fabriquedestransitions.net/index\\_fr.html](http://fabriquedestransitions.net/index_fr.html)

## ■ La résilience malgré soi ?

Enfin, on notera que la notion de résilience n'est pas forcément au cœur de la démarche Loossoise. Elle est opportunément utilisée car elle permet de raconter l'histoire du territoire : celle d'une Ville minière confrontée à la crise et obligée de rebondir, en assumant son passé pour s'inventer un avenir différent et positif. **Plus que la résilience, c'est la notion de transition, voire d'éco-transition, qui semble être au cœur du projet politique.** Comme le dit Julian Perdrigeat, « à Loos-en-Gohelle, le choc a généré une énergie sur laquelle on s'est appuyé pour développer une alternative au marasme ambiant. Mais il existe aussi des territoires qui n'ont pas connu de tels chocs et qui néanmoins sont capables d'anticiper et d'appréhender les évolutions, comme par exemple à Totnes ou encore à Mouans-Sarthoux : ces villes sont pilotes en matière d'éco-transition sans avoir subi de choc. »

**Être résilient ne semble donc pas considéré à Loos-en-Gohelle comme un objectif, mais davantage comme un processus** qui permet de mener à bien un projet de transformation. Ce qui intéresse la collectivité, ce sont donc avant tout les moyens qui permettent de mener à bien cette transition... et en premier lieu, la mobilisation des acteurs du territoire et des habitants autour d'un projet commun.

# LE PLAN CLIMAT AIR ÉNERGIE TERRITORIALE DE L'EPT PLAINE COMMUNE

## INTRODUCTION



Cette fiche souhaite rendre compte de la démarche du Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET), menée par la Délégation à l'Écologie Urbaine de l'Établissement Public Territorial de Plaine Commune (93) entre 2015 et 2020.

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

### ■ L'origine de la démarche : une volonté forte de s'engager dans la transition

Le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) de 2020 est le résultat d'un travail d'**actualisation du Plan Climat précédant, publié en 2010**. Afin de mieux comprendre le contexte dans lequel cette initiative est développée, il est utile de revenir sur les spécificités du contexte territorial de Plaine Commune ainsi que sur les actions en matière d'écologie et transition menée sur le territoire de l'agglomération depuis sa création en 2001.

En effet, l'histoire intercommunale de Plaine Commune se caractérise par une démarche volontariste dans l'ensemble des domaines d'intervention de la collectivité. Depuis la fin des années 1990, la coopération intercommunale est fortement voulue par les élus locaux, une dynamique qui facilite le travail de la collectivité. Cette approche volontariste se retrouve dans l'action de la collectivité en matière environnementale et climatique : **première intercommunalité francilienne à réaliser un Plan Climat Énergie Territoire (PCET)**, Plaine Commune s'est engagée dans une politique climat dès 2006. À l'issue de la signature de la Convention des Maires en décembre 2008, le premier PCET est approuvé en mars 2010 après deux années d'élaboration.

L'histoire de la politique intercommunale en matière d'environnement s'articule autour de plusieurs temps forts :

- Plan Communautaire environnement (2006)
- Plan Climat Énergie Territorial (2010)
- Stratégies Agenda 21 (2012)
- Programme d'actions Terre d'Avenir (2013)
- Bilan 2010-2015 du premier Plan Climat (2015)
- Plan Climat Air Énergie Territorial (2020)

## ■ Les grandes étapes de la démarche

Plus particulièrement, le Plan Climat approuvé en 2020 est issu d'un travail qui s'est déroulé pendant cinq ans sur le territoire. Cette période se structure en trois étapes principales :

**2015 – 2016** : Diagnostic : un processus participatif d'évaluation du premier Plan Climat est suivi d'un travail de prospection sur les axes prioritaires pour les années à venir.

**2018 – 2020** : Élaboration du nouveau Plan Climat Air Énergie Territorial : la Délégation à l'Écologie Urbaine coordonne un travail interne à travers l'activation d'une instance de pilotage, d'un groupe d'échange adressé aux adjoints aux maires à l'environnement et d'un groupe de travail transversal aux services de l'intercommunalité.

**Février 2020** : Adoption du PCAET et du Programme d'Actions 2020-2026

## UNE DÉMARCHÉ D'ÉLABORATION EN DEUX TEMPS

### ■ Un bilan partagé avec les acteurs du territoire, impulsé par la COP21 (2015 – 2016)

En 2015, le territoire de Plaine Commune vit une année particulière car sur le territoire de l'agglomération, au Bourget, se déroule la COP21. La présence d'une telle initiative constitue **une occasion pour renouveler les engagements du territoire en matière d'environnement et lutte au changement climatique**. Ainsi, l'intercommunalité lance **un parcours participatif d'évaluation et définition des enjeux du futur PCAET**.

Ce travail amène à la **publication d'un Bilan de mi-parcours en 2016**. Pendant un an, plusieurs ateliers thématiques sont organisés pour co-construire la stratégie du PCAET avec les parties prenantes du territoire : bailleurs sociaux, entreprises, associations et citoyens et sont les interlocuteurs principaux.



Cette démarche amène à la signature d'une **« Résolution d'engagements communs pour la sauvegarde du climat et l'amélioration de la qualité de vie »** par l'ensemble des acteurs publics et parapublics du territoire (SEM, OPH, Bailleurs publics) et une association composée d'une trentaine de parties prenantes du territoire. Cette association est créée afin de rassembler les acteurs du territoire au sein d'un même organisme qui puisse assurer une interface unique avec la collectivité dans le cadre du Plan Climat.

Le travail de diagnostic mené en 2015 a l'ambition d'élargir la sphère d'action de la collectivité en matière de lutte au changement climatique. Il s'agit de **dépasser l'approche sectorielle qui avait caractérisé le premier Plan Climat**, particulièrement focalisé sur les enjeux liés au secteur du bâtiment (rénovation et précarité énergétique) et des transports.

L'idée à l'origine de la démarche est celle d'**inclure davantage une dimension d'adaptation au changement climatique et de résilience**, en développant des objectifs et des actions en matière d'agriculture urbaine, lutte contre les îlots de chaleur, végétalisation et préservation de la biodiversité.

## ■ Un travail d'élaboration en chambre au sein d'un Groupe de Travail dédié (2018-2020)

Le travail d'élaboration du PCAET vient ainsi décliner les engagements pris dans cette Résolution. En 2018, une évolution de l'organisation de la Délégation à l'Écologie Urbaine donne l'impulsion pour rentrer dans une phase plus opérationnelle de définition du Plan Climat. Il s'agit de **capitaliser sur le bilan de mi-parcours pour consolider un nouveau dispositif** capable de traduire les axes identifiés en objectifs et actions, afin d'adopter le Plan Climat avant les élections municipales.

Ainsi, la Délégation à l'Écologie Urbaine, chargée de conduire la démarche, crée une instance opérationnelle, le Groupe de Travail Action Climat, qui réunit plusieurs agents de toutes les directions sur base volontaire afin de **partager la définition des actions du Plan et de former des « ambassadeurs » du dispositif au sein des différentes directions**. Parallèlement, un travail bilatéral est réalisé avec les agents des directions de services concernées par certaines actions.

**Ce travail, nourri d'échanges internes avec les élus et externes avec d'autres territoires**, conduit au document final : un Plan Climat qui engage le territoire dans 64 actions, organisées autour de 5 axes stratégiques :

- Sobriété et justice sociale
- Résilience
- Air et santé environnementale
- Transition énergétique et économie circulaire
- Transition collaborative et partagée

En janvier 2020, le PCAET est présenté aux acteurs signataires de la Résolution et membres de l'association, qui ont la possibilité de donner leur avis et suggérer des modifications avant son adoption un mois plus tard.

Au total, l'élaboration du Plan Climat s'appuie sur **deux grandes étapes radicalement différentes** : une première étape de diagnostic territorial partagé avec les parties prenantes du territoire et une deuxième étape de définition du contenu opérationnel du dispositif issu d'un travail interne associant l'ensemble des directions des services ainsi que les élus. Ces deux étapes couvrent une large fenêtre de temps, témoignant du temps qui leur a été accordé. Un point de vigilance quant au déroulement de la démarche est cependant souligné. En effet les porteurs du projet manifestent **une difficulté à faire le lien entre les deux phases**, en raison de leur dissociation temporelle. D'une part la personne chargée de la conduite de la démarche n'est pas la même pour la phase 1 et la phase 2. D'autre part, lorsque la direction travaille à la consolidation du dispositif, il existe déjà un décalage entre le bilan de mi-parcours produit en 2016 et la situation actuelle du territoire. Il apparaît donc important de bien rythmer les étapes d'une démarche comme celle-ci.

## PORTAGE POLITIQUE

**Les enjeux climatiques en environnementaux sont largement reconnus au sein des territoires de l'intercommunalité**, ainsi, le travail de la Délégation à l'écologie urbaine est en interaction forte avec les élus. Néanmoins, la présence d'un vice-président en charge de la Transition écologique, du climat et de la santé environnementale assure le portage politique du Plan Climat auprès de la présidence et du Bureau Territorial de l'agglomération. Ce portage politique fait d'autant plus sens que le VP à l'écologie, M. Philippe Monges, devient le 1<sup>er</sup> vice-président de Plaine Commune à l'issue des dernières élections.

« Une spécificité du territoire est que notre délégation a une capacité à interpeller les élus : elle se positionne en tant qu' "agitateur" politique et force de proposition sur le sujet. »

### ■ Un dialogue solide avec les élus

**Ce portage politique fort est identifié parmi les leviers de réussite de la démarche.** L'intercommunalité, après plus de vingt ans de travail sur le territoire, a construit **une culture politique partagée et solide** en particulier autour des thématiques liées à l'environnement. Ainsi, le dialogue entre la délégation générale à l'écologie et les élus s'opère facilement, aussi bien lors des séances

du Bureau que dans des instances plus restreintes comme les Commissions, qui offrent un temps de qualité pour échanger avec les élus.

### ■ L'atelier des adjoints à l'environnement : un outil de formation et réflexion partagé

Le niveau d'implication des élus a varié au fil des différentes étapes de travail sur le Plan Climat. Lors de la phase de diagnostic, d'évaluation et prospection, les élus ont été particulièrement actifs en participant à plusieurs échanges. Ensuite, entre 2018 et 2020, la phase d'élaboration du PCAET n'a pas vu une implication directe des élus, cela pour deux raisons principales : d'une part le dialogue politique décrit plus haut permettait des échanges fréquents, d'autre part la délégation générale à l'écologie urbaine a développé une instance de partage et réflexion, **l'atelier des adjoints aux maires à l'environnement.**

Créé en 2016, l'atelier rassemble une fois par mois les adjoints à l'environnement des neuf villes du territoire, ainsi que des représentants des services sensibles aux thématiques abordées. Tous les mois, **un déjeuner est organisé afin d'aborder un sujet particulier** en lien avec les enjeux de transition : bâtiment bas carbone, zonage à faibles émissions, agriculture urbaine. L'atelier permet aux adjoints **d'échanger dans un contexte convivial**, mais aussi fournit le cadre idéal pour **des séances de formation et sensibilisation, enrichies par des interventions d'experts ou des visites de terrain** en France et à l'étranger.

L'atelier des adjoints aux maires à l'environnement n'est pas soumis à des objectifs opérationnels. La nécessité de cette instance naît du constat **des difficultés à développer un cadre d'échange** clair autour des notions émergentes en matière d'environnement. Puisque le cadre juridique et les pratiques expérimentales évoluent rapidement, l'atelier fournit à la collectivité **un temps de formation partagée pour développer une sensibilité commune au sein du territoire.** Bien que les résultats de cette instance soient difficiles à évaluer, l'atelier est tout de même identifié à plusieurs reprises comme une ressource considérable, car il permet aux élus d'approfondir des sujets souvent complexes et d'observer des cas concrets d'implémentation dans d'autres territoires.

## PILOTAGE TECHNIQUE

### L'organisation du pilotage technique de la démarche au départ

Le pilotage technique de la démarche du Plan Climat Air et Énergie Territorial est assuré par la Délégation à l'Écologie Urbaine, qui se compose de six personnes. **La posture transversale de la délégation est assurée par son rattachement direct à la Direction générale des services, ce qui lui permet d'alimenter le travail des directions opérationnelles** et de maintenir une approche stratégique dans l'accompagnement des directions opérationnelles et des élus. Au rôle de coordination assuré par la délégation s'ajoutent plusieurs instances organisées spécifiquement pour les travaux d'élaboration du PCAET.

En premier lieu, **le Comité de Pilotage** est assuré par deux séances de travail comprenant les élus du Bureau Territorial et le Comité de Direction. Des échanges plus fréquents se sont produits avec le Comité de Direction, qui assurait un rôle de **Comité Technique** de la démarche.

Enfin, le portage opérationnel se réalisait au sein du Groupe de Travail Action Climat, une instance transversale aux différentes directions qui s'est retrouvé tous les trois mois pour des ateliers de développement des actions du Plan Climat, pour un total de huit ateliers en deux ans.

L'analyse de cette organisation technique souligne plusieurs points d'intérêt : en premier lieu la **posture transversale** de la Délégation à l'écologie urbaine permet d'intervenir en amont et d'impulser une vision stratégique sur l'ensemble des sujets liés à l'environnement, et en particulier sur la vision de la transition du territoire contenue dans le Plan Climat. Cette posture transversale se décline bien dans les instances d'élaboration de la démarche, notamment dans le Groupe de Travail Action Climat, **un organisme qui s'appuie sur l'engagement des agents** sur les questions climatiques (la participation étant sur base volontaire) afin d'associer des personnes motivées et capables d'assurer la mise en œuvre opérationnelle dans le quotidien de leur activité PCAET.

## DIALOGUE INTERTERRITORIAL

La posture intercommunale de Plaine Commune et son positionnement à l'intérieur de l'écosystème complexe de la Métropole du Grand Paris ont conduit à **un dialogue interterritorial fort**, notamment pendant la phase d'élaboration du PCAET.

Les travaux d'élaboration du PCAET de Plaine Commune se sont déroulés en parallèle à ceux menés avec la Métropole du Grand Paris pour la définition du Plan Climat Métropolitain (PCAEM), adopté en 2018. Ainsi, la phase d'élaboration a été marquée par **plusieurs échanges avec la Métropole du Grand Paris**, qui a également organisé des ateliers thématiques avec les agents des territoires métropolitains. De même, des échanges fréquents ont eu lieu avec **l'EPT Est Ensemble**, afin de partager l'expérience de déploiement des outils sur deux territoires aux problématiques similaires. Pour ce qui concerne le **Département de Seine-Saint-Denis**, les échanges s'opèrent fréquemment, en particulier autour des sujets liés à la précarité énergétique. Le Département travaille également sur l'élaboration d'un plan sobriété carbone et souhaite associer l'EPT Plaine Commune. Au niveau régional, la relation entre la Région Île-de-France et l'EPT concerne essentiellement la conformité avec les instruments de planification territoriale, notamment le SRADDET.

L'échange interterritorial est souligné comme **une ressource importante dans la phase d'élaboration de la démarche**. En particulier, la possibilité d'avoir des retours d'expériences d'autres EPT a nourri le travail de Plaine Commune, ainsi que le fait d'être associés aux ateliers organisés par la Métropole du Grand Paris.

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

*« La crise nous montre la nécessité d'une approche plus large à l'adaptation de nos territoires. Comment pouvons-nous nous appuyer sur la richesse et la diversité des acteurs du territoire pour nous équiper face aux crises futures ? »*

Le PCAET naît avec l'objectif de doter le territoire de Plaine Commune d'**un document prospectif fort en matière de transition**. L'enjeu est celui de **former l'ensemble des services à son application quotidienne**, faire en sorte que les principes du PCAET soient effectivement transversaux et partagés. Il s'agit de **renouveler le socle commun à l'intérieur duquel situer les initiatives territoriales de transition**, comme par exemple l'appel à projet **Terre d'Avenir** ou la stratégie pour les trames

vertes et bleues. Si ce rôle de document cadre était assuré par l'Agenda 21 de 2012, le PCAET vient mettre à jour la stratégie de transition du territoire.

Une condition de réussite fondamentale relève du portage politique de la démarche : d'une part **il est nécessaire d'identifier des élus qui portent activement le Plan Climat** au sein des instances politiques, d'autre part il est important de **se doter d'instances d'échange** capables d'assurer la sensibilisation et la formation d'un grand nombre d'élus : dans le cas de Plaine Commune, cette fonction a été assurée par l'**Atelier des adjoints aux maires à l'environnement**.

Le deuxième enjeu est celui de l'organisation technique de la démarche. **La posture transversale** de la Délégation à l'Écologie Urbaine s'avère importante pour assurer une vision stratégique de l'évolution du territoire en matière climatique. Néanmoins, il existe un véritable risque que le projet soit porté exclusivement par l'équipe transverse, sans que les actions du Plan Climat soient effectivement mises en place dans le travail quotidien des services. Ainsi, il est fondamental de **trouver les bons interlocuteurs au sein des différentes directions**. L'activation du Groupe de Travail Action Climat a bien répondu à cette nécessité, en permettant d'identifier et former des ambassadeurs du PCAET au sein de chaque équipe. Afin que le projet soit large et partagé, il est nécessaire d'**associer le plus d'acteurs possibles au sein des directions**.

Cela permet de souligner une première difficulté : face au **manque de processus de suivi** de la mise en œuvre opérationnelle du PCAET, il apparaît nécessaire de se doter d'un outil de suivi et d'évaluation de conformité de toute action du territoire aux principes et aux objectifs énoncés dans le Plan Climat.

Enfin, un deuxième point de vigilance concerne le rythme de la démarche : le décalage temporel entre la phase de diagnostic et la phase d'élaboration du document conduisent les porteurs du projet à souligner une marge d'amélioration dans **une coopération plus étroite avec les acteurs du territoire**. Dans le cas du PCAET, puisque le travail avec les parties prenantes avait été menée en 2016, l'élaboration de la stratégie s'est déroulée exclusivement en chambre, alors qu'**il aurait été enrichissant de disposer du temps nécessaire pour mener un parcours de co-construction plus large**.

# LE PROJET VILCO MENÉ À BRUXELLES

## INTRODUCTION



VILCO – Ville Collaborative, est un projet mené sur le territoire régional de Bruxelles – capitale entre 2017 et 2020. L'initiative est lauréate de l'appel à projet Co-Create – Urban Resilience, lancé par l'agence régionale pour la recherche et l'innovation Innoviris en 2016. Pendant trois ans, VILCO a travaillé à l'activation d'un parcours de **recherche-action dans quatre municipalités** de la région Bruxelles – capitale avec l'objectif de renforcer le rôle des parties prenantes du territoire dans la conduite de l'action publique territoriale. La mise en place d'un laboratoire des pratiques est conçue, lors de la réponse à l'appel à projet, comme une condition de réussite pour toute démarche future de résilience territoriale. Cependant, la dimension résiliente de l'initiative passe progressivement au deuxième plan jusqu'à disparaître dans les livrables conclusifs publiés en mai 2020.

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

Le projet VILCO naît en 2016 lors de la publication de l'appel à projet Co-Create – Urban Resilience. Ce dernier pose le constat suivant :

« La région de Bruxelles-Capitale est traversée par un nombre de crises importantes que les citoyens ressentent dans leur quotidien : fragilité économique, flux de populations, limitation des ressources disponibles, perturbation des cycles naturels, mobilité, mal logement, Ces crises ne sont pas isolées, elles font de la ville un grand corps où chaque perturbation peut avoir un impact sur l'ensemble, directement ou non. Ces crises ne sont pas des moments particuliers et passagers. Elles ne peuvent plus être soignées simplement par des méthodes classiques comme un meilleur financement, un cadre légal évolué, une meilleure technologie. L'équilibre de la ville est menacé. Et cette menace demande à la ville de s'adapter et de se transformer. Innoviris, via son appel à projets soutient l'exploration, l'expérimentation et la production conjointe de savoirs pour une résilience urbaine. Notre programme propose de retirer des briques du mur et d'explorer et expérimenter dès aujourd'hui de nouveaux équilibres à construire ».

La notion de résilience n'est donc pas définie clairement dans l'appel à projet, néanmoins l'idée de fond demeure intéressante :

« (...) les crises vécues sont conçues comme opportunités d'innovation, elles deviennent une contrainte créative pour imaginer et explorer d'autres possibles dans un projet de recherche ».

La dimension participative et la possibilité d'agir sur la gouvernance du territoire conduisent cinq acteurs à former un groupement et participer à l'appel à projet, il s'agit de :

- **Brulocalis** : l'association du territoire régional bruxellois, qui réunit des représentants des 19 communes et fournit des services d'accompagnement à l'intégration intercommunale.
- **Bruxelles Environnement** : la direction de l'environnement et de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale.
- **Fondation pour les générations futures** : une plateforme de philanthropie dédiée à la transformation de la société vers un mode de développement soutenable

- **21 Solutions** : agence de conseil en concertation et développement durable,
- **Strategic Design Scénarios** : agence de conseil en design de services

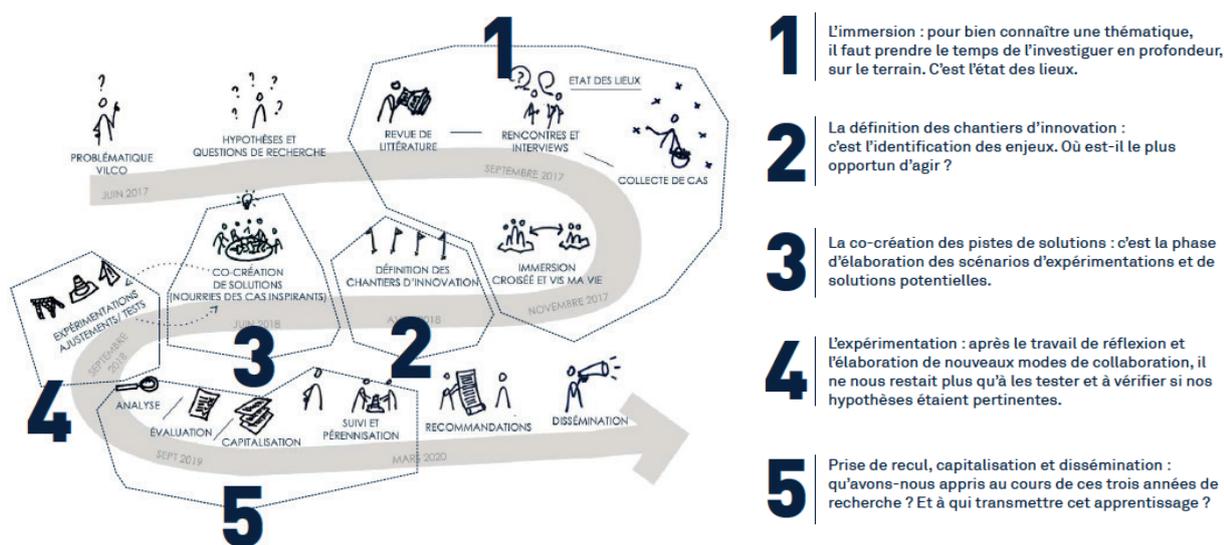
Le projet présenté repose sur le constat suivant :

Bruxelles compte une multitude d'initiatives citoyennes qui s'engagent pour une meilleure qualité de vie, pour l'environnement, pour un meilleur vivre ensemble. Les Communes et la Région, quant à elles, développent des nombreuses actions en faveur du développement durable. Ces deux acteurs ne collaborent que trop rarement.

Ainsi, VILCO souhaite activer des laboratoires territoriaux, les living labs, pour favoriser le dialogue entre acteurs et tester des pratiques différentes dans la conduite de l'action publique territoriale. Pour mener à bien cela, le groupement s'associe avec quatre communes de la région.

## LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE

Lancé en 2017, VILCO opère pour trois ans sur le territoire de la région Bruxelles capitale. Sur chacun des 5 laboratoires territoriaux activés, la démarche se structure autour des 5 étapes suivantes : immersion et état des lieux (1), définition du chantier d'innovation (2), co-création des pistes de solution (3), expérimentation et mise en œuvre (4), évaluation (5).



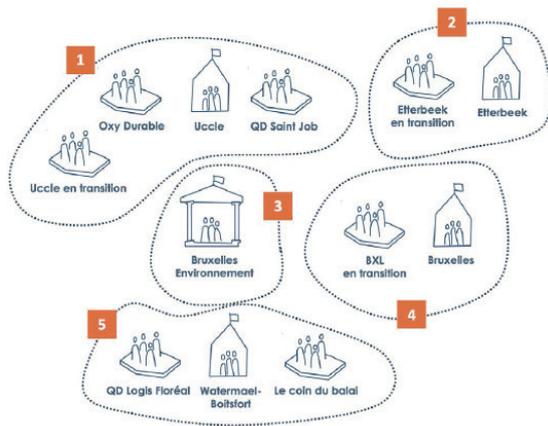
## L'ORGANISATION DE LA DÉMARCHE

La direction de la démarche est assurée par une réunion de pilotage à laquelle participent les représentants des 5 membres du groupement. Cette instance se réunit toutes les six semaines et assure la cohérence des actions menées sur les différents territoires. Une responsable du projet VILCO, recrutée spécifiquement au sein de Brulocalis, assure la conduite du groupe de pilotage. En outre, un membre représentant de chacun des living labs est présent au sein de cette instance.

Le COPIL organise plusieurs groupes de travail afin d'assurer la gestion du projet : communication, organisation d'événements, relation avec les parties prenantes.

À échelle territoriale, VILCO anime 5 laboratoires locaux : un au sein de la direction régionale Bruxelles Environnement et quatre dans les municipalités de l'agglomération : Bruxelles Ville, Etterbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort. Les laboratoires ne se donnent pas de thématiques à aborder en priorité : un parcours de diagnostic territorial vise identifier et prioriser les enjeux

sur lesquels structurer la démarche VILCO.



Les *living labs*, animés par les partenaires du groupement, souhaitent associer un panel de parties prenantes du territoire qui ne sont pas habituées à travailler ensemble : d'une part, les représentants techniques et politiques de la collectivité (élus et services), d'autre part des membres d'initiatives citoyennes locales comme les réseaux d'associations Quartiers Durables Citoyens<sup>1</sup> et Villes en Transition.

D'autres acteurs, en particulier citoyens, sont interpellés et inclus dans la démarche au fil de son déroulement. Ainsi, les *living labs* sont

conçus comme des terrains à la fois d'exploration et diagnostic territorial, d'expérimentation et réalisation de nouvelles pratiques.

Un cas particulier est celui du *living lab* activé au sein de l'administration de Bruxelles Environnement. La posture de cet acteur est en effet atypique, car il s'agit à la fois d'un promoteur de la démarche associé au groupement initial et d'un véritable périmètre d'action et d'expérimentations.

Ainsi, la direction Bruxelles Environnement s'est appuyée sur VILCO pour mettre en question ses pratiques et ses dispositifs vis-à-vis de certaines évolutions sociétales : un travail a été mené sur la définition du périmètre d'un futur appel à projet innovant, sur une charte des critères d'évaluation des initiatives citoyennes et sur la prédisposition d'une enveloppe budgétaire pour des projets participatifs.

L'organisation technique de la démarche a démontré de bien répondre à la demande de souplesse nécessaire pour conduire un projet participatif fortement caractérisé par une dimension expérimentale. Le travail réalisé en amont par les cinq partenaires sur la répartition des rôles et des attentes de chacun vis-à-vis du projet a été également précieux pour le bon déroulement de ce dernier, ainsi que la prédisposition d'un budget dédié au recrutement d'une responsable du projet. Une difficulté est cependant soulignée lors des entretiens : le travail avec cinq partenaires impose une difficulté d'organisation des temps d'échange, car il est difficile de réunir tout le monde régulièrement.

## PORTAGE POLITIQUE

Puisqu'il s'agit d'une démarche issue d'un appel à projet public, il est complexe d'identifier une figure politique claire assurant un rôle de leadership et d'initiative politique de la démarche, car l'impulsion de la démarche vient de l'institut bruxellois Innovlris, qui est en mesure de mobiliser les ressources pour soutenir des projets territoriaux de transition. Ainsi, il n'y a pas de véritable leadership politique au sein de l'administration bruxelloise.

Cela étant, la présence dans le groupement d'acteurs publics et parapublics facilite depuis le début un dialogue clair avec plusieurs interlocuteurs politiques.

Lors de la phase de réponse, le groupement s'associe avec les quatre territoires identifiés comme périmètres pertinents pour l'activation des *living labs*. En ce sens, un rôle fondamental est joué par l'association intercommunale Brulocalis, qui est un interlocuteur privilégié des communes de la région bruxelloise. Néanmoins, les entretiens montrent la nécessité d'instaurer depuis le début un dialogue clair avec les élus comme une condition de réussite de

1. Quartiers Durables Citoyens est une initiative soutenue par Bruxelles Environnement ayant l'objectif de mettre en relation les associations et les acteurs du territoire engagés dans la transition écologique solidaire.

la démarche. L'identification préalable des territoires d'expérimentation permet d'associer les représentants politiques depuis le début, de co-concevoir avec eux l'ambition de la démarche et de s'assurer de la sincérité de leur engagement, un atout fondamental pour une initiative qui souhaite intervenir sur la manière de conduire des politiques publiques locales.

La nature expérimentale de VILCO a conduit Brulocalis à chercher le dialogue avec les interlocuteurs les mieux positionnés pour adhérer à la démarche. Ainsi, les échevins<sup>2</sup> associés sont déjà mobilisés et sensibles aux sujets de transition territoriale, de l'écologie et de la participation citoyenne. Cela facilite considérablement le travail, notamment dans la phase de démarrage. Pourtant le fait d'avoir opté pour des interlocuteurs déjà mobilisés est aussi un point de vigilance souligné lors des entretiens : il aurait été pertinent de retenir un terrain plus problématique et plus réticent au changement pour nourrir davantage le projet.

## MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE



Entre 2017 et 2020 VILCO a activé cinq démarches parallèles dans les *living labs* territoriaux. Chacune de ces démarches s'articulait autour de cinq temps forts : immersion, chantiers d'innovation, co-conception des actions, expérimentations, suivi et évaluation.

### ■ L'immersion (1)

Chaque *living lab* démarre son action à travers un parcours d'immersion, de diagnostic territorial et rédaction d'un état des lieux. Cela s'étale sur une période d'environ 5-7 mois. L'étape a pour but de se confronter à la réalité de chaque participant, d'être en capacité d'apprécier avec empathie les contraintes des uns et des autres, d'identifier la richesse des pratiques, les lacunes, de comprendre les motivations individuelles et collectives. L'objectif de cette phase est de construire la confiance entre les acteurs impliqués dans les laboratoires tout en augmentant la connaissance du territoire. Cette phase se nourrit également d'expériences immersives : visites de terrain et des lieux de travail des organisations partenaires.

2. Les adjoints au maire en Belgique.

## ■ Les chantiers d'innovation (2)

À l'issue de cette phase, un travail d'auto-diagnostic est réalisé par les équipes. Les « chantiers d'innovation » souhaitent définir les problématiques locales à adresser. Pour mener à bien cela les parties prenantes de chaque living lab travaillent à l'identification des pratiques de collaboration entre acteurs et des liens manquants.

**CHOIX DES TURBULENCES ETTERBEEK**

COMMUNE	EN COMMUN	CITUYENS
Le local public, prêt à l'initiative citoyenne est récupéré (sans préavis) 5	Les approches participatives ne sont pas encore très intégrées dans la culture administrative... Du coup y'a pas mal de raté. 21	Les autorités publiques et citoyennes ne partagent pas la même vision (court terme/moyen terme) 8
Les différents services de l'administration ne sont pas d'accord entre eux et les projets sont bloqués en raison d'opposition inter-services 14	Les citoyens font appel directement à des échevins pour accélérer le processus en court-circuitant les services administratifs. 25	Face à certaines contraintes juridiques et administratives, les citoyens ne se sentent démunis et ont besoin de soutien pour obtenir les autorisations de mise en œuvre de leur projet 43
Un des échevins ne s'entend pas avec le bourgmestre car un conflit interpersonnel les oppose et cela bloque le développement de certains projets. 16	Le sujet sur lequel travaille l'initiative touche différents niveaux administratifs (région et communes) qui sont peu ou pas coordonnés 33	L'échevin qui était la personne de contact et de confiance a été remplacé 33
Les projets à cheval sur deux communes ont des difficultés à se mettre en place car les communes ne travaillent pas ensemble 23	Les autorités publiques ont une attitude top-down avec un sentiment de (dé)valorisation des actions du terrain - conception de projets sans concertation des acteurs de terrain 36	L'espace occupé par l'initiative citoyenne va être réaffecté pour un autre usage (qui n'est pas associé) 37
La commune veut trop s'imposer dans les projets des initiatives citoyennes... Ce qui entraîne une peur d'ingérence chez les citoyens 31		Le manque de connaissance mutuelle sur le fonctionnement interne (procédures, modes de gouvernance) des initiatives citoyennes et de l'administration amène des incompréhensions et tensions. 9
L'administration ne se rend pas compte du temps passé par les citoyens dans les initiatives, elle prend cela pour un détail et ne réalise pas toujours que c'est du travail bénévole. L'administration ne peut pas trop exiger ou attendre de choses. 18		Les citoyens et les administrations n'arrivent jamais à se rencontrer en raison des différences d'horaires. 1
Les citoyens pensent que l'administration est contre eux et préfèrent donc agir sans leur autorisation ou soutien. 44		Les citoyens ont des difficultés pour remettre et suivre les appels à projets en raison de leur complexité et lourdeur administrative 34

Cela permet également d'identifier les ressources en jeu dans la dynamique locale. Ressources et liens sont mis en évidence au travers d'une cartographie de la dynamique locale. Afin de tester la solidité de la dynamique territoriale un « test de robustesse » est opéré sur la cartographie. Le fonctionnement de la dynamique est soumis à une batterie de défis et de turbulences pour éprouver sa résilience et identifier les points faibles sur lesquels agir.

L'identification des défis et turbulences est un exercice proposé lors des chantiers d'innovation. Il s'agit d'exprimer environ quarante affirmations sur l'état de la dynamique participative locale, en identifiant les problématiques existantes (turbulences) ou émergentes (défis) au sein du territoire. Cet exercice est réalisé aussi bien par les citoyens que par les élus et services. Chaque affirmation est enrichie par un commentaire des citoyens et un de la collectivité. L'analyse des défis et turbulences vise souligner les stress communs perçus par la ville et par les citoyens afin de tester la capacité des ressources identifiés préalablement à faire face à ces contraintes.

## ■ La co-création des actions (3)

Le troisième temps fort souhaite s'approprier le travail d'autodiagnostic pour élaborer des actions concrètes à mettre en place. Ainsi, des ateliers de co-création multi acteurs se développent suivant les étapes classiques d'un processus de création : brainstorming, priorisation et choix des actions, développement. La première année du projet se clôture avec la définition des actions à mener sur le territoire.

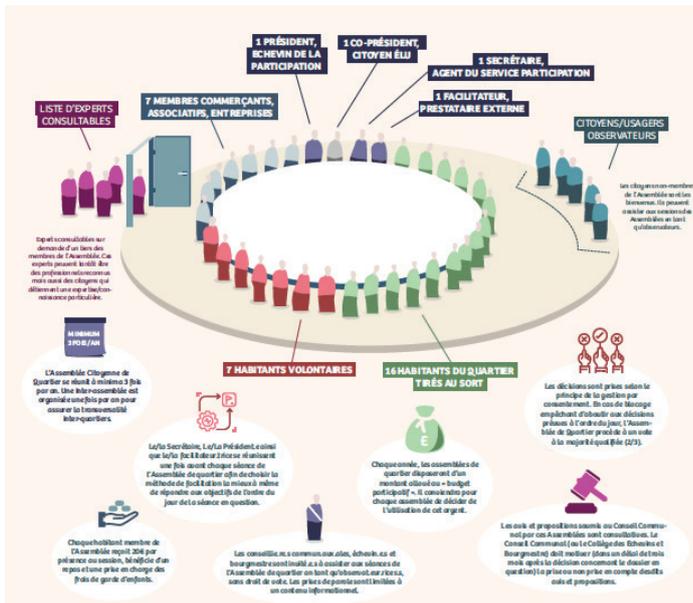
## ■ L'expérimentation (4)

À l'issue de ce processus, les actions définies commencent à voir le jour. Au fil des trois ans, l'activité des quatre living labs a conduit au déploiement d'une pluralité d'initiatives caractérisées par une forte hétérogénéité. En moyenne quatre initiatives ont été réalisées sur chaque territoire, seize à l'échelle du projet.

Par exemple, un *living lab* propose une action de « démystification des pouvoirs publics », où les citoyens participent pendant une journée à l'activité des services de la ville pour traiter une demande apparemment simple : une association locale souhaite planter un arbre dans une place publique. Cette expérience vise à sensibiliser les citoyens sur la complexité de l'activité des services en les faisant participer directement au traitement de cette demande par les services des espaces verts et de la voirie. L'objectif est celui de faire mieux comprendre la logique des interlocuteurs techniques lors d'une requête avancée par une association locale.

« Ce dispositif facilite la mise en route, mentalement, des démarches citoyennes. On comprend le processus et comment commencer les démarches pour se faire entendre positivement. On sort de l'esseulement. »

Un citoyen



Dans un autre cas, des Conseil Consultatifs de quartier ont été créés dans la municipalité de Etterbeck, des instances stables de dialogue et concertation avec les pouvoirs publics pour favoriser l'échange autour des principaux changements en cours sur le territoire. Les conseils se composent de 30 habitants, représentants des habitants, des associations, des commerçants et des entreprises.

Enfin, un troisième exemple concerne l'élaboration d'un service pour la Ville de Bruxelles.

À partir du constat de la sous-exploitation de plusieurs bâtiments publics (écoles, bibliothèques, maisons

de quartier), qui sont fermés en dehors des horaires classiques de bureau, le living lab conçoit un service d'usage ponctuel des bâtiments par les associations locales, qui souffrent souvent d'un manque de locaux pour se réunir. Ce service, testé pendant un an, a été ensuite inscrit à la Charte de la Participation Citoyenne de la Ville, et est désormais en cours de pérennisation. Au fil des trois ans, VILCO a ainsi su proposer des formats différents d'action sur les territoires, afin de développer un contexte d'échange propice à la création d'un écosystème d'acteurs capables de travailler ensemble.

## ■ L'évaluation (5)

L'expérience de chaque *living lab* se clôture avec un parcours d'évaluation qui se déroule pendant les six derniers mois. Ce processus souhaite revenir sur les expériences des laboratoires pour souligner points de force et faiblesse et identifier les expériences qu'il serait pertinent de pérenniser. Les documents consultés et l'entretien réalisé pour la rédaction de cette analyse ne permettent pas de recueillir beaucoup d'informations sur cette étape, qui semble être passée au deuxième plan.

Parallèlement, un parcours d'évaluation de l'ensemble de la démarche de VILCO a été opéré par un cabinet indépendant en 2020, le bureau d'étude Quadrant Conseil. L'évaluation a produit un document très riche s'appuyant sur des entretiens individuels aux porteurs du projet VILCO, ainsi que à plusieurs parties prenantes du projet : 11 élus et services et 6 citoyens. La lecture critique de l'impact du projet est également riche de pistes de réflexions.

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

### ■ Une expérimentation en conditions contrôlées

VILCO naît et évolue dans des conditions particulières, plutôt favorables à la collaboration, avec des partenaires bienveillants vis-à-vis d'un dispositif de ce type, ayant déjà pour certains un historique de collaboration, ou ayant l'expérience d'autres positions (associatifs devenus

élus etc.). Comme précisé lors de l'entretien avec Brulocalis, l'identification des dynamiques locales avec lesquelles travailler s'est faite par opportunité. VILCO n'a ainsi pas forcément cherché à prendre en compte des situations plus proches de la « vie réelle », marquées par l'indifférence des publics, ou des situations de conflit marqué (entre personnes, ou sur des projets donnés) ; il ne s'est pas agi non plus de prendre en compte la diversité des publics, et notamment les publics silencieux, discriminés, fragiles, qui ont le moins accès à la parole. L'ambition pour un projet expérimental porté parallèlement sur plusieurs territoires a conduit les porteurs du projet à faire le choix des contextes les plus favorables au bon déroulement de la démarche. Ce choix est partiellement mis en question lors des entretiens. S'il est important d'avoir un noyau de partenaires engagés, le projet aurait pu faire le choix de se mesurer à des contextes moins sensibles au sujet de la participation citoyenne.

### ■ La participation comme condition pour la transition

L'expérience de VILCO montre qu'une reconfiguration des relations à plus long terme est du domaine du possible. Les entretiens menés par Quadrant Conseil suggèrent que les participants perçoivent mieux les conditions d'une bonne collaboration, en particulier la définition d'un « mandat » à la collaboration (qui peut participer ? au nom de qui il s'exprime?), la nécessité de bien se connaître personnellement, l'importance de la notion de confiance et enfin la dimension concrète de la collaboration. Mais VILCO a aussi amené les participants à s'interroger sur la nécessité de la collaboration dans certains cas (faut-il forcément faire avec à toutes les étapes et pour tout ?), ainsi que sur sa légitimité. Le projet apporte une nouvelle perspective sur les manières de faire, de s'associer et de dialoguer dans la conduite de l'action territoriale : une impulsion pour la création d'un écosystème territorial en bonne santé comme facteur de réussite d'une future démarche de transition.

### ■ Une résilience oubliée en cours de route

Le retour sur l'expérience de VILCO montre certains points de vigilance quant au déploiement de la notion de résilience dans une démarche d'appel à projets. En effet, au fil des trois ans, une démarche qui avait gagné un appel à projet intitulé « Co-Create – Urban Resilience » a perdu complètement ses références à la notion de résilience. Cela manifeste une des problématiques centrales d'action publique en matière de résilience : lorsqu'elle n'est pas définie de manière claire et partagée, la notion de résilience risque de passer progressivement en arrière-plan par rapport aux problématiques centrales et concrètes des projets.

Dans le cas de VILCO, le projet a été conçu comme un projet de recherche-action participative portant sur la collaboration entre autorités publiques et initiatives collectives citoyennes (les « dynamiques locales ») autour de la question suivante : Comment administrations locales et collectifs citoyens peuvent-ils mieux collaborer pour développer la résilience des dynamiques locales en faveur de l'environnement ?

À l'origine, la participation et la collaboration sont explicitement conçues comme des instruments pour favoriser la résilience du territoire. Or cela est progressivement oublié, comme cela est souligné aussi bien dans le rapport d'évaluation final de Quadrant Conseil que lors de l'entretien mené avec Brulocalis.

« Je ne souhaite pas perdre de temps à définir la résilience, ce qui m'intéresse c'est changer les pratiques des pouvoirs publics et transformer la gouvernance, c'est changer la façon dont la parole du citoyen peut être entendue, la manière dont les pouvoirs publics s'ouvrent à une collaboration et à l'écoute des parties prenantes du territoire »

# ZOOM

## LA DÉCLARATION D'URGENCE CLIMATIQUE DU CANTON DE GENÈVE



Suite à la publication du rapport alarmiste du GIEC de 2018<sup>1</sup>, des mouvements citoyens ont organisé partout autour du globe des grèves et des marches pour le climat afin de sonner l'heure de la mobilisation. Leur mot d'ordre : l'urgence climatique. Sous cette pression populaire, plusieurs milliers de collectivités locales ont symboliquement déclaré l'urgence climatique. Parmi elles, quelques-unes ont commencé à imaginer ce que pourrait être un véritable état d'urgence climatique. C'est le cas du Canton de Genève.

### L'URGENCE CLIMATIQUE : UN CONSTAT SCIENTIFIQUE...

La notion d'urgence climatique est d'abord née d'un constat scientifique : les concentrations de gaz à effet de serre (GES) ont atteint un niveau tel que le régime climatique de l'Holocène pourrait basculer de manière irréversible d'ici quelques décennies, avec des effets catastrophiques pour la nature et l'humanité. Le rapport spécial du GIEC de 2018 préconise pour cette raison de maintenir le réchauffement à 1,5°C en fin de siècle. Mais il précise également qu'un tel objectif suppose une ambition forte : atteindre la neutralité carbone au niveau mondial en 2050.

Plus encore, les modélisations montrent qu'il faut réduire très rapidement les émissions – environ de moitié en dix ans. Si nous attendons plus longtemps, notre dernière chance d'éviter le basculement du climat consistera, après 2050, à retirer massivement le CO<sub>2</sub> de l'atmosphère... ce que nous ne savons pas, et ne saurons peut-être jamais faire. Il ne s'agit donc pas seulement d'agir fort : il faut agir vite... et même très vite.

### ...ET UN PROJET POLITIQUE EN RUPTURE AVEC LE «GRADUALISME» CLIMATIQUE

C'est sur ce constat scientifique qu'est fondée la notion d'urgence climatique, au cœur des revendications des marches pour le climat, organisées dans le monde entier suite à la publication du rapport du GIEC. Une demande centrale de ces mouvements est que les États déclarent l'urgence climatique, puis établissent un plan d'action à la hauteur de l'enjeu. Pour les inspirateurs du mouvement de l'urgence climatique, comme par exemple Margaret Klein Salamon<sup>2</sup>, l'urgence climatique doit s'entendre comme un changement complet de logique d'action : le contraire du gradualisme qui a prévalu jusqu'à présent, symbolisé par les concepts de développement durable et de transition, et qui a totalement échoué à infléchir les émissions mondiales de gaz à effet de serre (pour mémoire, au cours des trente dernières années, les émissions mondiales annuelles de CO<sub>2</sub> ont augmenté d'environ 65 %).

Pour être à la hauteur de l'enjeu, les ONG urgentistes (The Climate Mobilization, Beakthrough, Extinction Rebellion, Sunrise, Alternatiba, etc.) affirment qu'une politique d'urgence climatique nécessite une mobilisation sans précédent de la société mondiale, à l'image de ce qu'ont pu connaître les USA au lendemain de l'attaque de Pearl Harbour : la prise en main d'une part de l'économie par l'État, la planification d'une partie de la production, le rationnement carbone, et plus généralement la mobilisation pleine et entière de la population contre le péril climatique.

1. IPCC, 2018. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, URL : <https://www.ipcc.ch/sr15/>

2. Salamon, M.K., 2018. Leading the public into emergency mode. A new strategy for the climate movement, The Climate Mobilization, New York. URL : <https://drive.google.com/file/d/0B9HHPq85FjLGNmhVODlrY2VoOGM/vie5>.

## À GENÈVE, UNE DÉCLARATION D'URGENCE SUIVIE D'UNE ACTUALISATION DES OBJECTIFS

Le Canton de Genève fait partie de ces nombreuses collectivités locales qui ont répondu à l'appel de la société civile lors des marches pour le climat. Durant l'été 2019, le Grand Conseil et le Conseil d'État ont ainsi voté des mentions reconnaissant et déclarant l'urgence climatique. Pour la plupart des collectivités qui ont engagé un tel processus, le geste est avant tout symbolique : il s'agit de faire prendre conscience à chacun que la situation est urgente. La stratégie avancée par certaines ONG urgentistes est de ce point de vue très explicite : la multiplication des déclarations d'urgence climatique locale a pour vocation de mettre la pression sur les États afin qu'ils reconnaissent eux aussi cet état d'urgence, et qu'ils coordonnent un effort à la hauteur de cette urgence à l'échelle nationale.

Interrogée par la presse, la coordinatrice de l'ONG Alternatiba Léman prévient qu'il faudra toutefois que les collectivités signataires agissent à la hauteur de leurs paroles. Dominic Roser, spécialiste en éthique du changement climatique à l'Université de Fribourg ajoute que « les municipalités comme les entreprises pensent parfois que leurs déclarations n'ont pas besoin d'être suivies d'effets. Or le public se souvient des mots prononcés et met la pression, les contraignant à agir »<sup>3</sup>.

A Genève, une étape importante a été franchie de ce point de vue, puisque les objectifs du plan climat cantonal ont été revus à la hausse suite à la déclaration d'urgence, proposant une réduction de 60 % des émissions de GES à l'horizon 2030 (par rapport aux émissions de 1990). Même si l'objectif n'est pas encore à la hauteur des revendications des ONG urgentistes les plus revendicatives, l'effort à fournir pour y parvenir est colossal.

## DE LA DIFFICULTÉ D'UN ÉTAT D'URGENCE LOCAL : LA NÉCESSITÉ D'UN ENGAGEMENT NATIONAL

Afin d'imaginer les ruptures nécessaires pour atteindre un tel objectif, le Canton a initié en 2019 plusieurs études prospectives portant à la fois sur la neutralité carbone à l'échelle du territoire et les leviers d'action relevant de l'état d'urgence<sup>4</sup>. Dans la foulée de la crise sanitaire provoquée par le coronavirus, la réflexion a été prolongée en 2020 afin, par exemple, d'imaginer quels processus, parmi ceux ayant été mobilisés dans le cadre de l'urgence sanitaire, pourraient inspirer l'urgence climatique.

Malgré ces efforts de prospective et toute la bonne volonté des acteurs locaux, les différentes productions suggèrent toutefois qu'une transformation aussi radicale de la société, sur une période si courte, nécessiterait de mobiliser des moyens dont les collectivités locales – et même un Canton comme celui de Genève – ne disposent généralement pas : à la fois sur le plan légal (pour déclarer l'état d'urgence par exemple) mais aussi sur le plan stratégique et financier, puisqu'un plan d'urgence climatique tel que l'imaginent les ONG urgentistes supposerait une décarbonation extrêmement rapide de l'économie, la planification d'une partie de l'économie, ainsi qu'une mobilisation générale de la société. Autant de leviers qui ne relèvent que marginalement des pouvoirs et des attributions du Canton.

Là encore, comme le soulignent d'ailleurs les ONG urgentistes, il semble que beaucoup dépende à présent de la capacité des États (c'est-à-dire, pour la Suisse, la confédération) à prendre leur responsabilité. C'est en effet à l'échelle nationale ou continentale que la plupart des décisions relevant de l'état d'urgence ou de la planification économique peuvent être prises.

3. Gabus L., 2019. « Urgence climatique, des belles paroles à la dure réalité » in Le Temps, 2 juin 2019, URL : <https://www.letemps.ch/suisse/urgence-climatique-belles-paroles-dure-realite>

4. Niwa et coll., 2020. Neutralité carbone à Genève en 2050. Proposition de 4 scénarios exploratoires. UNIL & Canton de Genève / Boutaud A., Fauvain H., Villarubia O., 2020. L'urgence climatique : au-delà des mots. Quelles perspectives d'action une déclaration d'urgence climatique peut-elle ouvrir pour le bassin franco-valdo-genevois ? République et Canton de Genève, Grand Genève.



# LE PROJET ALIMENTAIRE INTERTERRITORIAL DE LA MÉTROPOLE DE GRENOBLE AVEC SES TERRITOIRES VOISINS

## INTRODUCTION

De manière pionnière en France, Grenoble Alpes Métropole (49 communes, 445 000 habitants) a développé des coopérations anciennes avec les territoires qui l'entourent autour d'une politique agricole partagée. Au cours de la dernière décennie, cette stratégie partagée s'est élargie progressivement aux questions alimentaires. En 2019, La Métropole de Grenoble Métropole et 6 partenaires publics (Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Communautés de communes du Grésivaudan et du Trièves, parc naturel régional (PNR) de Chartreuse et du Vercors, Ville de Grenoble) se sont alliés pour proposer une candidature alpine au dispositif national de reconnaissance des projets alimentaires territoriaux. Portant sur un territoire de 750 000 habitants et 272 communes, le projet alimentaire interterritorial (PAiT) se caractérise par un portage politique, une organisation technique et une mobilisation des acteurs du système alimentaire particulièrement larges.

## HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

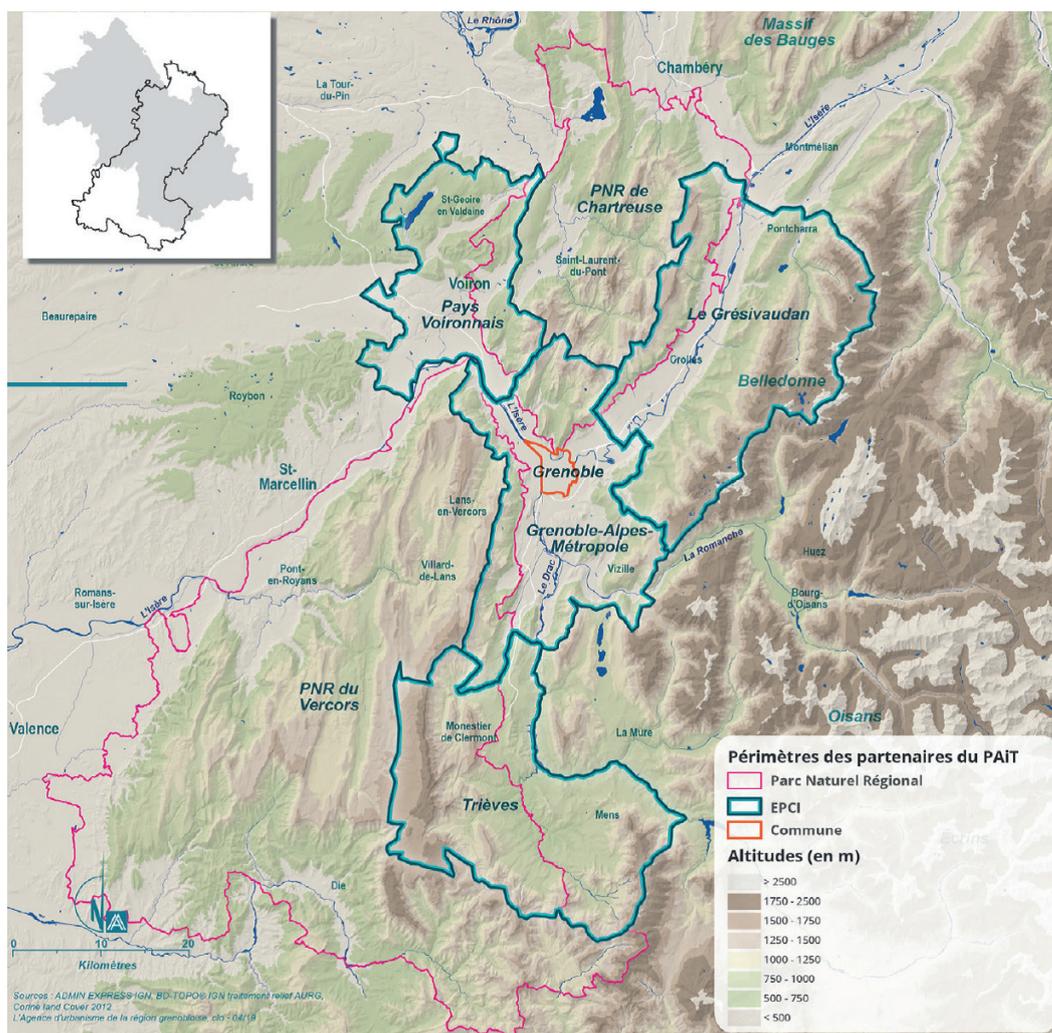
La région grenobloise a tout un historique de politiques agricoles en amont des politiques alimentaires territoriales qui se déploient aujourd'hui. Dès les années 1980, **une politique agricole interterritoriale** se met en place sur un périmètre de 113 communes couvrant l'agglomération de grenoblois et les vallées périurbaines du Voironnais et du Grésivaudan. Cette politique était pilotée par l'ADAYG (Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois), **une structure associative créée en 1984 sur un mode paritaire entre élus intercommunaux et responsables de la Chambre d'agriculture**. Dès cette époque, la politique conduite est largement tournée vers des questions de développement et de diversification de l'agriculture, et de mise en place de circuits courts et de proximité. Ce détour historique est important pour souligner les racines agricoles de cette coopération interterritoriale. Elle reflète le fait que l'on a affaire à des terroirs et des systèmes agricoles très diversifiés, héritiers de la polyculture-élevage alpine et tournés historiquement vers la vente de proximité.

## LES GRANDES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE

Cette politique agricole interterritoriale constitue le socle du projet alimentaire interterritorial de la région grenobloise. Celui-ci émerge cependant dans un contexte particulier et à travers plusieurs étapes clés :

- **2011 : disparition de l'ADAYG** pour des raisons politiques peu liées à l'objet de ses missions. Le personnel de l'ADAYG est réparti dans les différentes intercommunalités qui en étaient membres.
- **2014** : suite aux élections municipales, **élargissement de la Communauté d'agglomération de Grenoble** qui passent 27 à 49 communes.
- **2014** : adoption de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui prévoit la création de **projets alimentaires territoriaux**.
- **2015** : Grenoble Alpes Métropole acquiert le statut de Métropole et récupère au passage les compétences de **gestion du Marché d'intérêt National et de l'abattoir**.
- **2015** : diagnostic agricole et alimentaire, élaboration de la **Stratégie agricole et alimentaire inter territoriale** (SAAIT).

- **2019** : Grenoble Alpes Métropole et ses partenaires proposent une candidature alpine au dispositif national de reconnaissance des **projets alimentaires territoriaux**.
- **2021** : Espace Belledonne (l'association de préfiguration du PNR Belledonne) et la Communauté de communes Saint-Marcellin-Vercors-Isère ont rejoint le PAiT.



## PORTAGE POLITIQUE

L'analyse du portage politique distingue ce qui relève du portage interne à la Métropole de Grenoble et l'organisation du comité de pilotage interterritoriale.

### ■ Portage politique au sein de Grenoble Alpes Métropole

Suite aux élections municipales de 2014, la construction de la majorité politique va s'appuyer notamment sur les nouvelles communes intégrées à l'occasion de l'élargissement du périmètre intercommunal. Ces nouvelles communes présentent une forte spécificité agricole, forestière et montagnarde et s'inscrivent pour certaines dans le périmètre des PNR de Chartreuse ou du Vercors. Dans ce contexte, le contrat de majorité va donner une place accrue aux thématiques agriculture, forêt, montagne. Cette inflexion est renforcée par la prise en charge par la Métropole de la gestion du MIN et de l'abattoir.

Après les dernières élections municipales (2020), les questions agricoles et alimentaires sont portées par deux vice-présidentes :

- Vice-présidente chargée de la santé, la stratégie et la sécurité alimentaire ;
- Vice-présidente chargée de l'agriculture, de la filière bois et de la montagne.

### ■ Pilotage politique de la coopération interterritoriale

La coopération entre la Métropole de Grenoble et les territoires voisins s'organise de longue date autour d'un **comité de pilotage politique réunissant les vice-présidents en charge de l'agriculture de chaque territoire**. Reposant sur un climat de confiance et un dialogue d'égal à égal, ce comité de pilotage joue un rôle actif dans l'impulsion et les arbitrages nécessaires à la coopération, notamment pour la définition finale des orientations de la Stratégie agricole et alimentaire inter territoriale (SAAIT). Chaque élu joue également un rôle de relais auprès de sa collectivité de référence, pour partager les avancées de la coopération auprès des autres élus, négocier la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des actions inscrites dans la stratégie interterritoriale et suivre la contribution spécifique de son service.

L'élargissement du périmètre de la Métropole de Grenoble à de nouvelles communes membres des PNR de Chartreuse et du Vercors va favoriser le rapprochement de la Métropole avec ces instances, qui était délicat jusqu'ici. Cela va permettre d'**intégrer les deux parcs naturels régionaux à la démarche de coopération interterritoriale**, ce qui étend considérablement son périmètre géographique.

Ce comité de pilotage, et plus largement la gouvernance de la coopération interterritoriale, vont connaître une évolution importante dans le cadre de la démarche de reconnaissance de la SAAIT en projet alimentaire interterritorial. Selon la DRAAF (Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), direction déconcentrée de l'État en charge de l'instruction du PAiT, la gouvernance du projet semble encore trop « agricole-agricole », prenant mal en compte les différentes politiques publiques. Pour répondre à ces limites, **le comité de pilotage est élargi en 2019 à de nouveaux membres** :

- Le tour de table intègre désormais des représentants de la Ville de Grenoble (qui porte des compétences autour du social et de la santé), de la chambre d'agriculture et de la société civile.
- Chaque collectivité est désormais représentée par **deux élus** : en plus de l'élus à l'agriculture, il s'agit d'aller chercher d'autres délégations politiques de manière à couvrir l'ensemble des politiques couvrant le champ de l'alimentation. Le COPIL intègre par exemple le VP du PNR de Chartreuse en charge de l'énergie, le VP Plan Climat de la Métropole de Grenoble, le VP du Pays voironnais en charge des déchets, etc.

## PILOTAGE TECHNIQUE

**L'organisation technique s'organise « en miroir » du pilotage politique** : chaque élu membre du comité de pilotage mobilise son responsable de service et/ou chargé de mission en charge des questions agricoles. Le comité technique s'étoffe lui aussi suite à l'élargissement du comité de pilotage politique. Les membres du comité technique s'impliquent fortement dans l'élaboration du diagnostic et de la stratégie, ainsi que dans la mise en œuvre des actions.

## MOBILISATION DES PARTIES-PRENANTES

La coopération interterritoriale en matière de politique agricole en région grenobloise se caractérise de longue date par un travail commun entre les collectivités et la chambre d'agriculture. L'élaboration de la stratégie agricole et alimentaire inter territoriale (SAAIT) et la démarche de reconnaissance PAT vont donner lieu à un élargissement important du cercle d'acteurs mobilisés et impliqués dans la coopération interterritoriale.

### ■ L'élaboration de la stratégie repose une mobilisation façon « auberge espagnole »...

L'élaboration de la SAAIT s'appuie sur un diagnostic agricole et alimentaire et sur un travail de co-construction avec les acteurs du territoire au cours de l'année 2015. Outre le noyau dur des élus et techniciens (COFIL et COTECH) et des représentants de la progression agricole, cette démarche de co-construction repose sur un principe d'ouverture. Chaque territoire a invité les acteurs qu'il estimait intéressant d'associer à la réflexion. Cela aboutit à un groupe d'acteurs assez hétéroclite : « c'était un peu l'auberge espagnole ! ». Ce groupe de travail a travaillé pendant une petite année à l'analyse des enjeux, la définition d'orientations et l'élaboration d'un programme d'actions, à travers 6 ateliers thématiques. Plus de 200 pistes d'action ont été formulées. L'animation de ce volet co-construction a mobilisé l'appui du service participation citoyenne de la Métropole et d'un cabinet de conseil spécialisé sur la participation. Chaque groupe de travail était animé par un tandem composé d'un technicien de l'une des intercommunalités partenaires et d'un consultant du cabinet. Par ailleurs, un forum annuel réunissant, en 2017 puis 2018, l'ensemble des acteurs concernés, permet de rythmer la démarche, de mesurer collectivement le chemin parcouru, et de mettre en avant les actions pilotes.

### ■ ... que l'on retrouve au sein du Conseil de l'alimentation créé en 2019

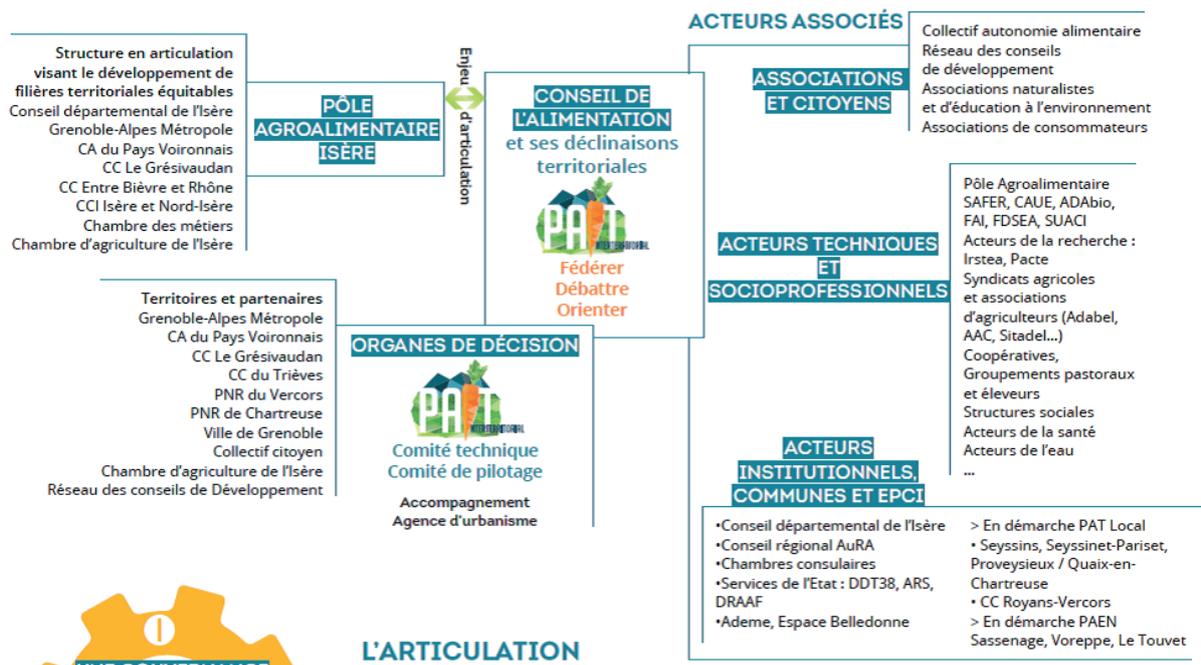
Si la SAAIT a été largement co-construite avec les acteurs du territoire, sa mise en œuvre et sa gouvernance demeurent resserrées sur les collectivités partenaires. Cette faible ouverture aux différents acteurs du système alimentaire constitue un autre point d'amélioration souligné par la DRAAF dans le cadre de la démarche de labellisation PAT. C'est la raison pour laquelle le comité de pilotage décide la création d'un « Conseil de l'alimentation » dont la première séance a réuni environ 140 personnes en avril 2019. Se réunissant une à deux fois par an, le Conseil de l'alimentation est un espace de coordination et d'articulation pour l'expression de tous, en faveur du débat autour de la transition alimentaire et pour fixer le cap du PAIT. Outre les membres du COFIL, il réunit une grande diversité d'acteurs

- Associations et citoyens : Collectif autonomie alimentaire, Réseau des conseils de développement, Associations naturalistes et d'éducation à l'environnement, Associations de consommateurs
- Acteurs techniques et socioprofessionnels : Pôle Agroalimentaire, SAFER, CAUE, ADABio, acteurs de la recherche, Syndicats agricoles et associations d'agriculteurs (Adabel, AAC, Sitadel...), Structures sociales...
- Acteurs institutionnels, communes et EPCI : Conseil départemental, Conseil régional, Chambres consulaires, Services de l'État, Ademe...

## ■ La création du Pôle agroalimentaire pour fédérer les acteurs des différents maillons des filières alimentaires

L'une des actions de la SAAIT consiste à structurer des grands équipements de transformation des filières alimentaires territoriales. Celle-ci se traduit par la création du Pôle agroalimentaire en partenariat avec le Conseil départemental de l'Isère. Constitué sous forme associative en 2018, le Pôle Agroalimentaire de l'Isère réunit dans sa gouvernance des représentants de tous les métiers en lien avec l'alimentation (production agricole, transformation artisanale et industrielle, logistique et distribution) ainsi que les collectivités territoriales et les chambres consulaires de l'Isère.

### Une gouvernance souple, originale et fédératrice au service d'un projet collectif solide



## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

### ■ Un terreau favorable à la coopération interterritoriale autour de la politique agricole...

Le Projet alimentaire interterritoriale (PAiT) de la région grenobloise s'inscrit à l'évidence dans une histoire et une géographie spécifiques. Les territoires partenaires partagent en effet une préoccupation ancienne de préservation et de développement de l'agriculture marquée de longue date par un principe de diversité (polyculture-élevage), des contraintes fortes (vallées soumises à la pression urbaine, relief...) et une orientation avec des débouchés de proximité. L'investissement de la question agricole fait d'autant plus sens pour la Métropole de Grenoble suite à l'élargissement de son périmètre à des communes présentant une spécificité agricole.

### ■ ... en cours d'élargissement à la question alimentaire...

L'élaboration d'une stratégie agricole et alimentaire inter territoriale, puis sa reconnaissance en PAT, s'inscrivent dans un mouvement plus général de réinvestissement par les territoires de leur alimentation à travers un élargissement de la focale à d'autres champs de politiques publiques : santé, social, transition, etc. Cet élargissement de la coopération à la question alimentaire fait écho aux préoccupations croissantes des citoyens pour la qualité et la provenance de leur

alimentation. En région grenobloise, un collectif citoyen autonomie alimentaire<sup>1</sup> est créé dès 2016 tandis que le réseau des conseils de développement de la région grenobloise<sup>2</sup> a engagé un travail sur l'alimentation en 2019 avec comme point d'orgue l'organisation d'un Forum Citoyen de l'Alimentation et la Santé en novembre 2019.

### ■ Une crise sanitaire qui soulève l'intérêt d'une coopération interterritoriale autour de l'alimentation pour construire une résilience alimentaire territoriale

Alors que les enjeux d'autonomie et de sécurité alimentaire étaient évoqués jusqu'ici parmi les enjeux globaux dans le chapitre introductif de la stratégie commune, depuis la crise sanitaire, la résilience alimentaire est devenue un principe de réalité de manière assez brutale. La mise à l'arrêt de l'économie au printemps 2020 a mis le territoire face à une situation critique, lorsque les acteurs se sont rendus compte qu'à un moment donné il ne restait plus que deux jours de stocks alimentaires dans les magasins sur Grenoble. Or, parce que les acteurs se connaissaient, avaient l'habitude de travailler ensemble, des solutions ont pu être mises en place dans l'urgence pour mettre en relation des CCAS et des producteurs pour fournir des produits alimentaires, pour maintenir ouverts les marchés de plein vent, pour réorienter les agriculteurs faisant face à l'arrêt de la restauration collective vers d'autres marchés pour écouler leurs produits. Les coopérations nouées dans le cadre du PAiT apparaissent ainsi comme un levier de résilience alimentaire.

Mais au-delà de la gestion de crise, le projet alimentaire interterritorial permet d'envisager une résilience alimentaire au bénéfice de tous les territoires en posant la question du « territoire alimentaire » pertinent à une large échelle - quelle est la contribution de chaque territoire de la région grenobloise du point de vue de la production, de la transformation et de la consommation ? – et en permettant d'anticiper le risque que l'agglomération centre capte la production alimentaire des territoires qui l'entourent au détriment de la consommation de leurs habitants.

### ■ Un portage politique et technique collégial, transversal, partageant le leadership entre territoires...

Fortement imbriqué, le travail au sein du COPIL et du COTECH s'inscrit dans un climat de transparence et de confiance et un dialogue d'égal à égal. Permettant d'aborder un large spectre de politiques publiques concernant l'alimentation (agriculture, santé, social, gestions des déchets, etc.), ces instances jouent un rôle pivot dans le pilotage de la coopération interterritoriale. D'une part, elles sont les lieux d'impulsion de la stratégie commune. D'autre part, les membres des COPIL et COTECH jouent un rôle de relais auprès de leur collectivité respective. Enfin, la mise en œuvre des actions communes repose sur un principe de chef de file mettant en responsabilité chaque partenaire sur l'un des 6 champs d'action de la SAAIT. Chaque collectivité partenaire prend le leadership pour animer un groupe de travail dédié et s'assurer que les actions conduites répondent aux objectifs. Par exemple, c'est le Pays voironnais qui pilote l'élaboration d'une méthodologie commune de préservation et de compensation du foncier agricole. Autre exemple, c'est la Métropole de Grenoble qui joue le rôle moteur sur la structuration des grands équipements de transformation des filières alimentaires territoriales.

Cette action commune s'appuie également sur des outils opérationnels partagés permettant de se donner une vue d'ensemble des projets :

- Un tableau de bord des projets prévus, en cours ou réalisés, soutenus ou portés par les territoires pour donner une connaissance exhaustive du « qui fait quoi » ;

---

1. <https://www.gre-mag.fr/actualites/grenoble-en-chemin-vers-lautonomie-alimentaire/>

2. <https://c2d.grenoblealpesmetropole.fr/938-le-reseau-des-conseils-de-developpement-de-la-region-grenobloise.htm>

- Une grille d'analyse des thèmes, publics et des compétences territoriales ciblés par les projets menés, pour éclairer les enjeux de transversalité et de coopération.
- Une cartographie des acteurs pour identifier facilement les porteurs de projets potentiels en vue du montage des partenariats.

Ces outils permettent d'organiser les projets selon différentes modalités de coopération : les projets que les territoires réalisent en commun ; les projets que chaque territoire peut porter pour le compte des autres ; les projets que les territoires peuvent expérimenter ou soutenir en vue d'être transférés et essaimés vers les autres territoires. Cette méthode préfigure l'ambition d'un dispositif d'évaluation et d'un fonctionnement sous forme d'un centre de ressources partagées qui pourraient constituer une évolution majeure du PAiT à venir.

### ■ ... mais reconnaissant une place particulière à la Métropole de Grenoble

Jusqu'ici, la Métropole s'est montrée attentive à ne pas vexer ses voisins en se tenant parfois en retrait, pour ne pas donner l'impression que c'est elle qui décide et qui fait. Or elle se trouve aujourd'hui interpellée de manière bienveillante par ses partenaires pour qu'elle assume davantage son leadership naturel et ses responsabilités dans le pilotage du PAiT. La Métropole fait le choix de répondre positivement à ces attentes de leadership en assurant le recrutement d'un chargé de mission dédié à l'animation du PAiT et en recherchant des financements spécifiques.

### ■ Une labellisation « Projet Alimentaire Territorial » comme levier d'institutionnalisation de la coopération

La démarche de reconnaissance de la SAAIT par le label national « Projet Alimentaire Territorial (PAT) intervient à un moment où le déploiement des actions peine à être financé. D'une part, pour chaque collectivité partenaire, le fait de mobiliser des ressources internes pour financer des actions qui se déploient dans une logique interterritoriale n'est pas toujours facile à défendre lors des choix budgétaires. D'autre part, la démarche interterritoriale grenobloise apparaît atypique et peu lisible aux yeux certains financeurs nationaux. De fait, les territoires qui obtiennent les crédits sont ceux ayant fait la démarche d'élaborer un Projet alimentaire territorial au sens de la loi de 2014.

Dans ce contexte, la labellisation PAT est apparue comme un bon compromis pour consolider la coopération engagée en lui donnant une reconnaissance officielle. Elle amène une forme d'institutionnalisation sans créer une nouvelle institution. Elle permet d'obtenir un effet cliquet aussi bien en interne en termes d'engagement des acteurs, qu'en externe pour convaincre les financeurs de l'intérêt de la démarche.

### ■ Des difficultés avec lesquelles il faut composer

La mise en œuvre d'une coopération interterritoriale autour de l'agriculture et de l'alimentation en région grenobloise soulève trois difficultés :

- **Une démarche de co-construction et d'élargissement du cercle de parties prenantes qui répond à une volonté d'implication des acteurs, mais qui demande de la persévérance pour porter ses fruits.** En effet, la thématique de l'alimentation embarque beaucoup d'acteurs. Prendre en compte tous les enjeux, répondre aux attentes de chacun, atteindre le consensus apparaissent comme un défi au regard l'ampleur et du caractère systémique de la problématique alimentaire. Plutôt que viser la perfection du système. Il faut savoir se satisfaire de quelques compromis, accepter d'avancer sans certains acteurs qui ne répondent pas aux premières invitations, accepter les critiques, et se dire qu'il est toujours possible de raccrocher les wagons plus tard.

- **Porter une animation commune** régulière, efficace, qui ne laisse pas filer les délais, etc., apparaît également comme une difficulté récurrente. D'où l'importance du recrutement d'un chargé de mission dédié à l'animation du PAIT.
- Enfin, une autre difficulté réside dans le **financement des actions** qui ne peut fonctionner sur les seules ressources de chaque collectivité. Il faut pouvoir aller chercher d'autres financements, ce qui demande là aussi du temps pour le faire et un effort de coordination important.

## La SAAIT en action : un bilan stimulant

Champs d'action	Chef de file	Principales réalisations (2016 et 2017)
1 Élaborer une méthodologie commune de préservation et de compensation du foncier agricole conformément à la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (2014), prenant en compte l'existence du fonds de compensation agricole GIP FDIAA*	Voironnais	Promouvoir le GIP Fonds départemental d'investissement agricole et alimentaire <b>Stratégies et interventions foncières</b> pour préserver et reconquérir les espaces agricoles (Trièves, Métropole, Voironnais, Grésivaudan)
2 Structurer les grands équipements (outils) de filières territoriales alimentaires par articulation et coordination des acteurs et des équipements existants ou à créer	Métropole	Mise en place du <b>Pôle agroalimentaire</b> en partenariat avec le Conseil départemental de l'Isère, les collectivités mobilisées et les consulaires
3 Valoriser la gastronomie à base de produits locaux en organisant la mise en valeur des produits, facteur d'attractivité de nos territoires	CDDRA Alpes Sud Isère puis PNR Vercors en 2017	<b>Concours de recettes « Cuisinez local »</b> (2 éditions : 2016 puis 2017)
4 Imaginer de nouvelles formes de commercialisation des produits agricoles à forte valeur ajoutée pour les producteurs	PNR Chartreuse	<b>Étude des formes de vente en circuits courts</b> (2017)
5 Sensibiliser et accompagner l'acheteur public à l'utilisation de produits locaux en restauration collective	PNR Vercors	<b>Accompagnement à la transition alimentaire</b>
6 Sensibiliser les consommateurs et favoriser l'accès aux produits locaux pour les particuliers	Grésivaudan	<b>Création d'une carte interterritoriale</b> des producteurs et des modes d'achat local

# LES COOPÉRATIONS DE BREST MÉTROPOLE AVEC LE PÔLE MÉTROPOLITAIN ET LE PAYS CENTRE-OUEST-BRETAGNE AUTOUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE <sup>1</sup>

## INTRODUCTION

Brest Métropole (8 communes, 212 000 habitants) a noué plusieurs coopérations avec les intercommunalités qui l'entourent autour de la transition énergétique. Ces coopérations s'inscrivent dans le cadre d'une part du Pôle Métropolitain du Pays de Brest (PMPB) créé en 2012, et d'autre part du contrat de réciprocité signé en 2016 entre Brest Métropole et le Pays Centre-Ouest-Bretagne (98 communes, réparties en 8 communautés de communes, 97 000 habitants). Ces coopérations portent pour l'essentiel sur la mise en commun de moyens humains, techniques et financiers pour valoriser le potentiel d'énergies renouvelables du territoire en circuit court dans une logique d'interdépendance urbain-rural et de mutualisation pour les dispositifs visant à favoriser la maîtrise de la demande en Énergie.

## LES COOPÉRATIONS DANS LE CADRE DU PÔLE MÉTROPOLITAIN DU PAYS DE BREST

### ■ Historique de la démarche

La création du Pôle Métropolitain du Pays de Brest, par transformation du syndicat mixte des communautés du Pays de Brest, est le fruit d'un renforcement des coopérations et de la solidarité locales. Réunissant Brest Métropole et 6 autres intercommunalités de la pointe bretonne (103 communes, 420 000 habitants ; voir carte ci-dessous), le pôle métropolitain témoigne de la volonté et des habitudes de travail en commun entre ces différents territoires. Il existe une « conscience commune, quels que soient les bords politiques, d'appartenir au même bassin de vie et d'emploi, au même territoire du quotidien, et de l'intérêt à travailler ensemble sur ce territoire », dont la situation à la pointe de la péninsule bretonne soulève des enjeux spécifiques. Tout le monde comprend qu'il n'y a aucun intérêt à jouer chacun pour soi. Cet intérêt commun s'est concrétisé par le passé par une charte de développement du pays de Brest (telle que définie par la loi Voynet de 1999) et l'adoption d'un schéma de cohérence territoriale à cette échelle élargie.

### ■ Les grandes étapes de la démarche

Le Pôle métropolitain exerce les activités d'études, d'animation, de coordination et de pilotage nécessaires à la mise en œuvre des actions d'intérêt métropolitain. En matière de transition énergétique et écologique, le Pôle métropolitain poursuit plusieurs actions :

- Coordination d'une réponse commune de 5 communautés de communes et 12 communes du Pays de Brest à l'appel à projets TEPcv (Territoire à énergie positive pour la croissance), dont elles ont été lauréates en 2017. Brest métropole étant lauréat TEPcv depuis 2015.
- Accompagnement des 6 communautés de communes dans l'élaboration de leur PCAET depuis fin 2017 à travers une ingénierie dédiée et en s'appuyant sur l'expérience de Brest Métropole (qui a adopté son second Plan climat en 2012).

1. Outre l'entretien réalisé dans le cadre de cette étude, cette fiche s'appuie sur les ressources documentaires suivantes : Agence d'urbanisme Adeupa Brest Bretagne – Vers un contrat de réciprocité Brest métropole Pays centre ouest bretagne. Éléments introductifs – décembre 2015 / Contrat de réciprocité entre Brest Métropole et le Pays Centre-Ouest-Bretagne, 2016 / Cap Rural – Expérimentation réussie pour le contrat de réciprocité ville-campagne entre Brest-Métropole et le Pays Centre Ouest Bretagne – Fiche d'expérience, décembre 2016 / Pôle Métropolitain du Pays de Brest – Rapports d'activité 2017, 2018, 2019 / Contrat de transition écologique pour le territoire du Pays de Brest, 2020 / Marie Degrémont – La transition énergétique, un levier de coopération interterritoriale. Le cas de Brest et de la pointe bretonne – France Stratégie, Document de travail n°2020-10, juillet 2020.

- Construction d'une candidature commune à l'appel à projets national « Contrats de transition écologique » (CTE), dont le Pays de Brest a été lauréat mi-2019. Le CTE du Pays de Brest se donne pour objectif de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire et des leviers pour devenir un territoire bas carbone. La réduction de la consommation énergétique, le remplacement des énergies fossiles par des énergies renouvelables et l'augmentation des puits de carbone représentent les orientations majeures à mettre en œuvre. Le CTE comprend trois orientations stratégiques : 1/ L'autonomie énergétique du territoire ; 2/ La mobilisation des acteurs ; 3/ L'adaptation du territoire aux effets du changement climatique.
- Construction/coordination de candidatures communes à différents appels à projets régionaux, nationaux ou européens en lien avec l'élaboration et la mise en œuvre des projets de transition énergétique : Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) régional de l'Ademe pour bénéficier l'accompagnement d'un bureau d'études pour prendre en main l'outil Climat Pratic (permettant de réaliser le bilan des actions liées à l'énergie et au climat réalisées par les EPCI ainsi que de donner des pistes pour la réalisation du plan d'action) ; AAP Mobilisation des citoyens dans les démarches de transition et AAP Planification énergétique territoriale lancés par l'Ademe et la Région.



### ■ Portage politique

La gouvernance du Pôle Métropolitain comprend un comité syndical et un bureau au sein desquels chaque intercommunalité du Pays de Brest est représentée. Le bureau comprend notamment un Vice-président en charge de chargé de la transition écologique, élu référent sur les projets menés par le Pôle métropolitain sur ces sujets.

Par ailleurs, un portage spécifique est mis en place selon les projets. Par exemple, pour l'accompagnement des PCAET, la gouvernance repose sur la désignation d'élus référents et de techniciens référents pour chaque communauté de communes. De même, l'élaboration du CTE a fait l'objet de nombreux échanges entre l'État, le Pôle métropolitain du Pays de Brest et les sept intercommunalités, et a associé de nombreuses parties prenantes.

## ■ Organisation technique

Concernant l'accompagnement des intercommunalités dans l'élaboration de leur PCAET, le Pôle métropolitain dispose d'un chargé de mission dédié à ces thématiques. Il intervient sur différents volets :

- Coordination des diagnostics énergétiques de chaque territoire avec l'appui de d'Ener'gence, l'Agence de Maîtrise de l'Énergie et du Climat du Pays de Brest,
- Formation commune des techniciens et élus référents des intercommunalités,
- Architecture unique des documents PCAET (en s'appuyant sur l'outil régional Ener'GES),
- Marché groupé sur l'évaluation environnementale,
- Concertation entre collectivités et parties prenantes,
- Partage des outils d'analyse et des méthodes de travail,
- Animation de groupe de travail,
- Mise en commun des expériences.

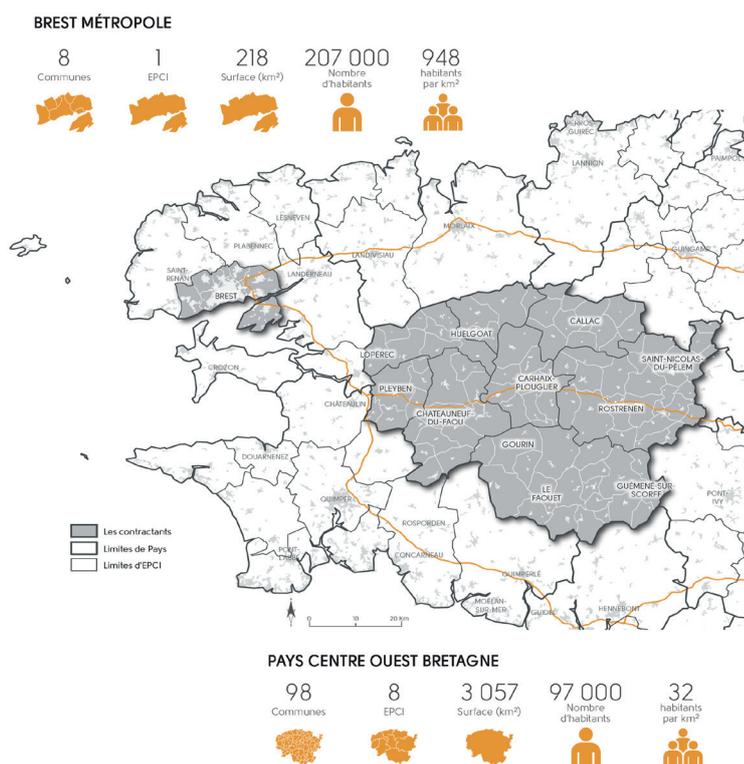
Enfin, dans le cadre de l'AAP Planification énergétique territoriale pour lequel il est lauréat, le Pôle métropolitain prévoit le lancement fin 2020 d'une étude détaillée des potentiels de développement des énergies renouvelables sur le territoire de chacune des intercommunalités partenaires.

## LES COOPÉRATIONS DANS LE CADRE DU CONTRAT DE RÉCIPROCITÉ ENTRE BREST MÉTROPOLE ET LE PAYS CENTRE OUEST BRETAGNE

### ■ Historique de la démarche

Le rapprochement avec le Pays Centre Ouest Bretagne (COB, GIP devenu PETR autour de 5 intercommunalités, 79 communes) en vue du contrat de réciprocity s'appuie sur une coopération plus ancienne entre les centres hospitaliers de Brest et de Carhaix autour de l'accès à l'offre de soin. L'expérimentation des contrats de réciprocity a été l'opportunité d'élargir le champ de cette coopération à de nouveaux domaines. Brest métropole et le pays COB se sont portés volontaires pour expérimenter ce cadre de coopération interterritoriale.

### Les grandes étapes de la démarche



L'élaboration du contrat de réciprocity a été engagée au printemps 2015. Après une première rencontre réunissant les représentants de l'État, de la Région et des deux territoires, les élus et représentants des conseils de développement de Brest Métropole et du Pays COB ont invité les forces vives des deux territoires à co-construire les axes de coopérations à travers des ateliers organisés au printemps 2016, en s'appuyant sur un travail de diagnostic réalisé par l'Agence d'urbanisme Adeupa Brest Bretagne à l'automne 2015. L'ensemble de cette démarche s'est déroulée sur 18 mois jusqu'à la signature d'un contrat de réciprocity ville campagne le 4 novembre 2016 en présence du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités locales.

## ■ Portage politique

Après une première réunion soutenue à l'époque par le CGET, une gouvernance politique s'est mise en place à travers un Comité de pilotage réunissant 12 élus titulaires et suppléants de la Métropole et du Pays COB à parité, et les représentants des deux conseils de développement. Pour incarner la volonté de passer à une coopération pérenne, suite à la signature du contrat de réciprocité, le comité de pilotage est transformé en Conférence de coopération interterritoriale se réunissant au moins une fois par an pour suivre l'avancement des projets de coopération et aborder des sujets stratégiques d'aménagement du territoire.

## ■ Organisation technique

L'organisation technique du contrat de réciprocité a reposé sur :

- La nomination de deux chargés de mission aux côtés des Présidents de la Métropole et du Pays, personnes qualifiées issues de la société civile ;
- La mobilisation d'une équipe technique composée d'agents et techniciens des deux instances territoriales autour de la Mission stratégie et prospective de Brest métropole et de la Directrice du Pays COB ;
- Un travail de diagnostic conduit par l'agence d'urbanisme Adeupa Brest Bretagne pour faire un état des lieux des dynamiques et des atouts des deux territoires, ainsi que des sujets de coopération possibles.

Les projets inscrits au contrat de réciprocité donnent lieu ensuite à un portage spécifique réunissant les élus et techniciens concernés des deux territoires.

## ■ Mobilisation des parties prenantes

Le comité de pilotage comprend des élus mais également un représentant de chacun des conseils de développement des deux territoires.

Par ailleurs, après le travail de diagnostic, trois groupes de travail ont été mis en place : Économie et insertion ; Énergie et environnement ; Santé, culture et services. Ces groupes de travail thématiques associent des acteurs d'origine et de sphères différentes (consulaires, associations, opérateurs socio-économiques, conseils de développement...) pour favoriser une connaissance et une reconnaissance mutuelles, la remontée des idées et une vision transversale des enjeux et projets de coopération entre les deux territoires.

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

### ■ La transition énergétique comme enjeu commun...

Du côté du Pôle métropolitain comme dans le cadre du contrat de réciprocité, la transition énergétique apparaît comme un enjeu partagé pour l'ensemble des territoires. La production et la consommation d'énergie est une question centrale en Bretagne. La péninsule bretonne présente en particulier une fragilité en matière d'approvisionnement électrique : en raison de sa faible production locale, la région doit importer l'équivalent de 83% de sa consommation électrique depuis les régions voisines. Pour la pointe bretonne, cette difficulté est renforcée par sa situation géographique à l'extrémité d'une péninsule : moins maillé que dans le reste de la France et avec un taux de pénétration du chauffage électrique important, ainsi les enjeux de la sécurité d'approvisionnement sont importants. Dans ce contexte, les économies d'énergie et la production locale et renouvelable deviennent des enjeux essentiels pour Brest Métropole et les territoires qui l'entourent.

## ■ ... autour duquel se dessinent des complémentarités et mutualisation entre territoires...

Brest métropole apparaît comme un **centre de consommation d'énergie** tandis que les espaces plus ruraux qui la bordent semblent susceptibles de s'affirmer comme des **sites de production d'énergie renouvelable**. Ainsi le contrat de réciprocité entre Brest Métropole et le Pays COB comprend la mise en œuvre d'un **partenariat autour de la filière bois**, à travers le développement de la ressource sur le territoire du Pays COB et de son utilisation pour l'approvisionnement d'une chaudière bois alors en projet sur le territoire de Brest Métropole pour alimenter son réseau de chaleur. Le contrat inclut : l'explicitation du besoin d'approvisionnement du territoire brestois, la structuration des acteurs forestiers et la facilitation de leur référencement auprès de l'entreprise publique Sotraval, opérateur en énergies renouvelable et maître d'ouvrage de la chaufferie bois du réseau de chaleur de Brest Métropole. De même, le bois énergie issu de l'entretien bocager fait l'objet d'un accompagnement sur le pays de Brest. Autre piste pour l'instant à l'étude du côté de Brest Métropole : développer l'achat d'électricité de la collectivité auprès de producteurs d'électricité renouvelable de proximité (circuit court et/ou direct), ce qui implique de se rapprocher en amont des porteurs de projets éolien ou photovoltaïque.

La coopération se traduit également par le **partage avec les territoires voisins d'expertise, d'ingénierie et d'outils techniques développés au départ par l'agglomération brestoise** :

- Par exemple, le **Pôle métropolitain du Pays de Brest** permet aux intercommunalités membres qui réalisent leur premier PCAET d'accéder plus facilement à l'expertise nécessaire (comptage des émissions, diagnostic des consommations énergétiques, évaluation des potentiels d'efficacité énergétique et de production énergétique, formulation d'objectifs et sélection des actions...).
- L'agence locale de l'énergie, **Energence**, créé par Brest Métropole en 1998 a élargi son partenariat et son périmètre d'intervention au territoire du Pays de Brest. Elle apporte une assistance technique aux collectivités, mobilisée par exemple pour l'élaboration de diagnostics de territoire – bilan des émissions, repérage des potentiels de production –. Elle est responsable de la production et de la mise à disposition de données énergétiques pour le Pays de Brest. Elle complète ainsi le travail du chargé de mission du Pôle, ce dernier intervenant davantage pour assurer la coordination de l'action des intercommunalités. Energence a participé à la réalisation des diagnostics techniques des sept PCAET du Pays de Brest, favorisant leur harmonisation en vue d'établir des comparaisons et de mettre en valeur des synergies. Enfin, Energence travaille en partenariat avec d'autres agences de l'énergie et du climat, comme l'Aleco, celle du Pays COB.
- L'entreprise publique **Sotraval**, regroupant une Société publique locale (SPL) et une Société d'économie mixte dont l'actionnaire majoritaire est Brest métropole, est en capacité d'intervenir dans les territoires voisins, dont les EPCI en sont actionnaires (Nord Finistère) sur les questions de valorisation énergétique des déchets et, depuis 2009, dans le domaine des énergies renouvelables (développement de parcs éoliens, solaires photovoltaïques, d'unités de valorisation énergétique de la biomasse). Elle peut participer au montage des projets, conseiller les collectivités – caractérisation des potentiels, suggestions d'implantation, choix d'équipements, études techniques, de faisabilité, raccordement – et ainsi mettre en œuvre les objectifs des plans climat énergie qu'elles élaborent.

- Des coopérations entre Brest et ses intercommunalités environnantes sont déjà en œuvre, aussi envisagées dans le domaine de la maîtrise des consommations d'énergie. En 2012, à son échelle, la métropole de Brest a mis en place une Plateforme de rénovation de l'habitat, guichet unique appelé **Tinergie**. L'élargissement du rayon d'action de cette plateforme est en cours, afin que d'autres intercommunalités du Pays de Brest puissent mobiliser ses services et son expertise (6 EPCI à mi 2021).
- Enfin, la SPL **Brest Métropole Aménagement** (BMa) intervient sur les chantiers de rénovation énergétique des bâtiments publics en proposant une ingénierie financière par le marché de partenariat et de performance énergétique déjà éprouvé sur la rénovations de 5 groupes scolaires Brestoises et a vocation également à étendre son intervention aux territoires du pays de Brest.

### ■ ... dont chacun peut tirer des bénéfices

Pour **Brest Métropole**, ces coopérations interterritoriales constituent un levier pour **contribuer à atteindre les objectifs de son plan climat**, notamment en matière d'approvisionnement en énergie renouvelable. Les enjeux des plans climat sont partagés à l'échelle du bassin de vie et d'emploi. Parce qu'elle n'est pas en mesure d'en produire en quantité suffisante sur son territoire, la métropole de Brest a intérêt à s'appuyer sur les ressources des territoires proches avec une vision long terme. Pour Brest Métropole, la coopération avec les territoires voisins autour de la transition énergétique fait également pleinement sens dans la mesure où le volet mobilité se joue en large partie dans les flux de déplacement avec les territoires voisins, tandis que les professionnels intervenant sur les questions de rénovation énergétique des bâtiments ou de production d'énergie renouvelables proviennent en partie des territoires environnant l'agglomération brestoise.

La coopération avec Brest permet aux territoires voisins de bénéficier d'expériences et de dispositifs déjà amorcés, d'opportunités de financement, d'ingénierie mutualisée via les outils opérateurs tel qu'ALEC, Sem, SPL, ou la simple valorisation du temps passé d'expertise interne **pour favoriser le développement de leurs ressources énergétiques** avec des retombées économiques à la clé. Elle donne de la visibilité sur les débouchés aux acteurs économiques et permet de s'assurer de l'équilibre et de la réciprocité des échanges. L'approvisionnement du réseau de chaleur brestoises ne se limite pas à un simple achat auprès de producteur de bois énergie du Pays COB mais s'inscrit plus largement dans une gestion concertée et durable du développement de la ressource afin de s'assurer qu'elle n'est pas captée au seul bénéfice de la métropole mais répond également aux besoins du Pays COB.

D'une manière générale, la **mutualisation des moyens humains et techniques** permise par ces coopérations interterritoriales permet à chaque collectivité d'accéder à des ressources qu'il aurait été plus coûteux, voire impossible, de développer chacun de son côté. Dans le cas de l'accompagnement des PCAET par le Pôle métropolitain, il est estimé que si chaque intercommunalité avait sollicité un appui extérieur, cela aurait eu un coût de l'ordre de 50 000 euros par PCAET. De plus, **la coopération permet de bénéficier de la construction d'une vision commune, d'une mise en cohérence des diagnostics, des avancées des territoires voisins et d'outils opérationnels permettant le passage à l'action**. De ce point de vue, une composante essentielle de l'équilibre et de la réussite de ces coopérations réside dans le processus de déploiement des outils créés et développés au départ dans l'agglomération centre vers les territoires voisins apparaît comme une contrepartie essentielle à la mobilisation des ressources énergétiques de ces derniers. Ce travail en commun permet *in fine* de tirer vers le haut l'ensemble des territoires en termes de compétences des élus et agents, de robustesse des analyses et de capacités à porter des politiques d'envergure dans la durée.

Les coopérations interterritoriales **permettent d'accroître la capacité à mobiliser des financements extérieurs** à travers les appels à projet régionaux, nationaux et européens, par la mutualisation des moyens permettant une réactivité plus forte, mais aussi parce que la dynamique collective et les projets portés en commun apportent incontestablement plus de poids aux dossiers de candidature. Brest Métropole et les territoires avec lesquels elles coopèrent peuvent ainsi se targuer d'être lauréats de nombreux appels à projet, permettant de lever des financements pour passer à l'action, par exemple RegEnergy, projet Interreg qui vise à développer les énergies renouvelables dans une coopération urbain rural.

### ■ Des conditions de réussite

Dans un contexte géographique particulier (péninsule bretonne), les coopérations nouées par Brest Métropole, avec les territoires qui l'entourent, s'appuient sur une conscience collective et une volonté de travail en commun par-delà les différences de bords politiques que l'on ne retrouve pas nécessairement dans tous les territoires. L'objectivation et l'explicitation des enjeux communs et de l'intérêt à travailler ensemble plutôt que chacun de son côté constituent ainsi un socle indispensable à la réussite de ce type de coopérations.

Autres points forts des coopérations engagées par Brest Métropole : l'implication forte des Présidents et des DGS avec un effet levier sur la mobilisation des services et des acteurs ; et une dynamique basée sur un triptyque « Élus, Société civile, Techniciens ».

### ■ Des coopérations qui pourraient aller plus loin

Ces coopérations autour de la transition énergétique pourraient aller encore plus loin. Par exemple, en allant **vers un PCAET commun à l'échelle du Pôle métropolitain**, comme le promeut France Stratégie. Aux dires des intéressés, si cela fait pleinement sens sur le plan technique – échelle des enjeux liés au bassin de vie et d'emplois, avec une mutualisation de l'expertise et de l'ingénierie – cela impliquerait cependant que l'État donne une impulsion en ce sens, et de garder en tête que les compétences permettant la mise en œuvre opérationnelle des PCAET demeurent intercommunales (habitat, mobilité, etc.). Cela soulève un enjeu fort de coordination stratégique et opérationnel de ces politiques au niveau interterritorial, mais aussi la crainte d'une perte d'autonomie de décision pour chacun des territoires. Le déploiement des outils opérationnels développés au départ par Brest Métropole sur l'ensemble des territoires intéressés constitue une réponse partielle à cet enjeu, même si ces outils ne sont pas encore pleinement identifiés et investis par les élus des territoires voisins.

Concernant la coopération avec le pays du Centre Ouest Bretagne, elle demande à être confortée par le soutien des dispositifs de l'État également.



# ANALYSE TRANSVERSALE

Les exemples explorés dans les pages précédentes montrent une très grande diversité d'approches parmi les collectivités qui, à un moment ou un autre, mobilisent la notion de résilience dans leur démarche. Plusieurs personnes interrogées nous ont avoué ne pas être particulièrement attachées à un terme ou un autre : résilience, transition, développement durable ou encore cadre de vie. La résilience apparaît d'ailleurs parfois comme centrale, parfois comme périphérique. Dans les pages qui suivent, nous proposons d'explorer une série de questions qui nous semblent structurantes dans la manière d'appréhender cet enjeu de résilience, en montrant les différentes réponses qui ont pu être apportées par telle ou telle collectivité :

**Concernant la résilience en tant que telle, deux questions préalables semblent importantes à trancher :**

- La résilience, pour quoi faire ?
- La résilience de quoi et par rapport à quelles vulnérabilités ?

**Concernant la question du pilotage de ce type de démarche, trois autres questions (au moins) peuvent être identifiées :**

- Quel portage politique ?
- Quel portage technique ?
- Quelle mobilisation des parties prenantes ?

Il n'y a évidemment pas de réponse unique à chacune de ces questions. Ces dernières nous permettront simplement de comprendre et d'illustrer les différents scénarios possibles pour la Métropole de Lyon. Nous mettons ainsi en avant les avantages et limites possibles de chaque solution, en prenant de la hauteur par rapport aux cas étudiés.

## LA RÉSILIENCE : POUR QUOI FAIRE ?

Dans les exemples explorés, la résilience semble avoir plusieurs fonctions, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives. Selon les cas, la résilience sert à :

### ■ Raconter une histoire, imaginer une trajectoire, fédérer les acteurs

À **Loos-en-Gohelle**, typiquement, la résilience n'est pas au cœur de la démarche initiée par la Ville. Pourtant, c'est le terme qui apparaît en premier lieu lorsqu'il s'agit de raconter la trajectoire du territoire et de ses habitants. Lorsque Julian Perdrigeat était « chargé de récit », sa mission a consisté à mettre en perspective l'histoire de cette ville, plusieurs fois meurtrie mais qui s'est toujours relevée. Le choc de la fermeture de la mine a été l'occasion pour les élus de réinventer avec les habitants un avenir différent. Le choc est ainsi devenu une opportunité de transformation positive : le passage d'une économie grise à une économie verte. Le phénix, symbole de renaissance, a été choisi par les habitants pour signifier cette résilience dans les armoiries de la Ville. Une condition importante de cette résilience est alors la capacité à unir et à fédérer les acteurs et les habitants autour de ce récit, à créer du lien.

Avantages	Limites
Permet de donner du sens à un projet de territoire, de créer un récit fédérateur. S'appuie sur des acteurs du territoire engagés, qui trouvent un sens à ce récit.	Peu adapté à un territoire qui n'a pas subi de choc majeur. Dans ce cas, il faudrait raconter l'histoire des chocs passés et des chocs à venir, inscrire le territoire dans une prospective qui intègre ces chocs pour mieux les surmonter (comme dans le cas des démarches des territoires en transition face au choc pétrolier). Nécessite probablement un portage politique fort pour incarner et raconter le récit (éviter le jargon technique).

## ■ Mettre en musique des politiques, challenger l'ensemble des politiques de la collectivité

Dans certaines collectivités, la résilience a été saisie comme une opportunité d'harmoniser les politiques menées, de les orienter autour d'un objectif commun. Là encore il s'agit de créer un récit, mais autour de l'action publique davantage qu'autour du territoire. C'est le cas par exemple de la **Ville de Paris**, où la stratégie de résilience vise à intégrer les différents plans transversaux de la collectivité et transformer les modes de faire des services de manière prendre en compte de manière systémique les enjeux de résilience. C'est aussi la démarche du **Département de la Gironde**, où le mot d'ordre de la résilience a d'abord été fortement porté par le Président, puis décliné au sein de chaque vice-présidence à travers un ou plusieurs objectifs fixé(s) à l'horizon 2030, ainsi qu'un ou plusieurs projet(s) phare(s) censé(s) incarner cette ambition et traduire de manière opérationnelle la résilience. Les politiques traditionnelles du Département ont également été réagencées et relues à travers le prisme de la résilience, en identifiant en quoi elles participaient à répondre à un besoin vital pour la société (boire, se nourrir, se déplacer, etc.).

Avantages	Limites
<p>Permet d'harmoniser les politiques publiques et de créer du sens, de donner un cap en fixant une philosophie commune à chaque direction ou vice-présidence d'une même collectivité.</p> <p>La construction d'un sens, mis en récit à partir de l'existant (PCAET, autres plans), permet de ne pas rajouter une couche supplémentaire via une stratégie, mais de donner des clés de lecture globales.</p>	<p>L'exercice peut tourner à la simple communication et au marketing territorial s'il s'agit simplement de réécrire les politiques existantes : quelle plus-value réelle de la résilience ?</p> <p>Nécessite la diffusion et le partage d'une culture commune des agents.</p>

## ■ Compléter une politique de « transition-atténuation » par un volet « résilience-adaptation »

Dans certains cas, la résilience apparaît comme une manière d'injecter une dimension d'adaptation dans une politique qui était jusque-là essentiellement tournée vers l'atténuation des impacts. C'est le cas par exemple à **Plaine Commune**, où la réactualisation du plan climat est l'occasion de développer, en plus des actions d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique, qui ont alors tendance à être étiquetées « résilience ». En région **Nouvelle-Aquitaine**, fondée sur le constat d'une vulnérabilité du territoire aux changements à venir en matière de climat et de biodiversité, la démarche Neo-Terra fait de la transition écologique de l'économie un levier de résilience, mais aussi et surtout un levier de transformation de menaces en opportunité. La revendication de résilience s'exprime en particulier sur les actions en lien avec l'adaptation aux changements (changement climatique, dépendances aux ressources non renouvelables, érosion de la biodiversité, etc.).

Avantages	Limites
<p>Cette option permet de compléter une politique prioritairement tournée sur la transition écologique, au sens d'atténuation des impacts (sur le climat, la biodiversité, les ressources, les milieux, etc.). Elle prend acte que, malgré ces efforts d'atténuation, il faut anticiper des changements inéluctables. Cela évite de diffuser un message qui peut paraître défaitiste lorsque la résilience est trop mise en avant (« c'est trop tard pour éviter le pire, il n'y a plus qu'à s'adapter »).</p>	<p>La résilience étant potentiellement moins « portée », elle peut perdre sa légitimité et sa transversalité (la priorité est ailleurs : dans la transition et l'atténuation par exemple) en se focalisant sur certaines thématiques précises.</p> <p>Un lien fort aux PCAET est le plus logique, ce qui crée un focus sur le réchauffement climatique et peut détourner d'autres enjeux de résilience.</p>

## ■ Diversifier le tissu économique et social, inventer le monde d'après

La résilience d'un système dépend bien souvent de la diversité des éléments qui le composent, ainsi que des liens entre ces éléments. Une politique de résilience territoriale peut être interprétée par certains acteurs comme visant à diversifier le tissu économique et enrichir le lien social. Il s'agit par exemple de stimuler l'innovation sociale et soutenable pour inventer, dans les marges du système actuel, les composantes du monde de demain. L'expérience **VILCO** à Bruxelles, est un bon exemple de démarche d'activation de l'innovation sociale sur un territoire, afin de préfigurer les contours d'une société plus soutenable et solidaire. Le **Département de la Gironde** ou **Loos-en-Gohelle** utilisent également ce genre de démarche, qu'elles affichent généralement davantage sous l'étiquette « transition » que « résilience ». Le travail des acteurs publics consiste alors à accompagner ces projets, en créant un écosystème favorable, pour permettre leur éventuelle dissémination par la suite.

Avantages	Limites
Permet d'avoir une démarche bienveillante à l'égard des acteurs du territoire, en position d'accompagnement plus que de pilotage. Pose les acteurs du territoire dans une « co-responsabilité » qui engage.	Offre moins de maîtrise directe sur les projets. La phase d'expérimentation fonctionne généralement bien, mais la dissémination/démultiplication est en revanche souvent difficile à mettre en œuvre. La résilience peut perdre en substance (Loos, Vilco).

## LA RÉSILIENCE DE QUOI ET PAR RAPPORT À QUELLES VULNÉRABILITÉS ?

La résilience peut s'imaginer comme l'anticipation de transformations à venir, qui sont clairement identifiées et supposent des actions orientées vis-à-vis de ces transformations. Elle peut aussi s'entendre comme un principe général, une philosophie d'action qui permet d'anticiper toutes les perturbations, même les plus inattendues.

### ■ Un focus sur une ou quelques vulnérabilités

Dans les années 2000, le mouvement des Villes en transition a connu un certain succès en préconisant d'organiser la transition autour d'un mot d'ordre : la résilience vis-à-vis du pic pétrolier. Il s'agissait d'anticiper ce choc en réduisant la dépendance des territoires à l'égard des énergies fossiles. Si cette stratégie a très peu été portée par des acteurs publics, certaines collectivités décident toutefois aujourd'hui d'organiser leur démarche de résilience en se focalisant sur une ou deux vulnérabilité(s) bien identifiées. C'est le cas par exemple de **Plaine Commune**, qui concentre le volet résilience de son action sur l'adaptation au changement climatique. La Région **Nouvelle-Aquitaine** a de son côté initié sa démarche sur la base de deux études scientifiques qui démontraient la vulnérabilité du territoire à l'égard de deux évolutions majeures : le changement climatique et l'érosion de la biodiversité.

Avantages	Limites
Le fait de se focaliser sur quelques risques bien identifiés permet de cibler des actions plus concrètes et opérationnelles (« orientées vers un but »). Si le risque est systémique (ex. pic pétrolier), le focus sur ce risque permet d'identifier des actions qui ont des effets de transformation sur l'ensemble de la société.	Par rapport à une gestion traditionnelle des risques, la plus-value de la démarche de résilience peut s'avérer assez limitée si elle ne permet pas également d'anticiper des risques ou des changements non identifiés lors de la phase de diagnostic (ou si le risque sélectionné s'avère moins menaçant, cf. démarches des Villes en transition vis-à-vis du pic pétrolier).

### ■ Un travail de diagnostic élargi et une priorisation des enjeux

Une démarche alternative consiste à partir d'un diagnostic très large des différents risques auxquels le territoire est exposé, quitte à ensuite hiérarchiser ces derniers afin de construire la politique de résilience en focalisant l'attention sur ces derniers. C'est la démarche notamment proposée par le réseau « 100 Resilient Cities » de la Fondation Rockefeller, appliquée par la **Ville de Paris**. Un diagnostic partagé des vulnérabilités a été réalisé, complété par différentes études, et six enjeux prioritaires de natures très différentes ont été retenus, correspondant aussi bien à des chocs (terrorisme, inondation) qu'à des stress majeurs (inégalités sociales, pollution de l'air, changement climatique). Cette identification permet de décliner la stratégie sur des objets concrets, tout en développant une méthodologie susceptible d'être élargie ensuite à d'autres risques émergents ou qui n'auraient pas été identifiés comme prioritaires au départ.

Avantages	Limites
Établir un diagnostic de vulnérabilités large, puis prioriser un certain nombre de vulnérabilités permet de décliner la stratégie de manière opérationnelle et concrète, tout en gardant en mémoire le fait que d'autres chocs inattendus peuvent apparaître.	Le choix des priorités peut être critiqué <i>a posteriori</i> , et le transfert d'expérience d'une vulnérabilité à l'autre n'est pas évident à faire en situation de crise (par exemple, les villes « résilientes » n'ont pas forcément fait mieux que les autres face à la crise sanitaire du COVID-19, en particulier lorsque ce risque n'a pas été identifié).

### ■ Une approche générique des vulnérabilités

Une dernière possibilité consiste à voir la résilience comme une caractéristique générique qui a pour objectif de faire face à tous les chocs ou stress – en considérant même que ceux-ci sont par définition imprévisibles. Le principe consiste alors à développer une certaine agilité de la part de la société, une capacité à anticiper et à réagir très vite, quel que soit le choc. C'est pour partie le choix qui a été opéré par le **Département de la Gironde**, qui a choisi de ne pas réaliser de diagnostic de vulnérabilité : les politiques du Département sont interrogées au regard de chocs multiples, qui ne sont pas forcément explicités en amont (chaque direction est amenée à identifier les sources de perturbation susceptibles d'atteindre le territoire ou une politique donnée, des formations sont prévues ainsi qu'un accompagnement de la direction en charge de la transition écologique si besoin). Dans le même esprit, le **Cerema** propose une boussole de la résilience territoriale (cf. ci-après) qui a pour objet de « concevoir tout projet, toute politique publique en intégrant dès leur conception, leur planification, voire leur financement, les questions relatives aux différentes formes de perturbations potentielles, aux fragilités et aux sensibilités des systèmes concernés, etc. ».

Avantages	Limites
La résilience est conçue comme une démarche, susceptible de s'appliquer à tous les contextes (différentes politiques, différents territoires), ce qui permet une grande souplesse et une approche potentiellement très transversale. Cette démarche, qui consiste à « adopter un regard résilient », peut être appliquée directement par les porteurs de projet ou de politiques thématiques.	L'appropriation de la démarche suppose une bonne compréhension de la résilience, ce qui suppose a minima une formation spécifique, des outils (guide, boussole, etc.), voire un accompagnement de la part de spécialistes. Pour être pérenne cela suppose également du temps imparti à cette tâche, donc des moyens humains (et pas seulement du volontariat).

## QUEL PORTAGE POLITIQUE ?

Les démarches étudiées montrent que leur portage politique peut prendre différentes formes, pouvant être combinées : en particulier entre un élu référent et un dispositif de mobilisation des autres élus. Par ailleurs, la vigueur du portage politique dépend également d'autres paramètres tenant davantage à la mise en musique de la démarche.

### ■ Un portage politique fort au plus haut niveau de l'exécutif

Dans ce cas de figure, l'impulsion, le sens, le pilotage, les arbitrages et la visibilité donnée à la démarche sont assumés avant tout par l'élu à la tête de l'exécutif de la collectivité (président, maire...). On retrouve cette option du côté du Département de la **Gironde**, de la Région **Nouvelle-Aquitaine** et de la Ville de **Loos-en-Gohelle**. On remarque que la démarche peut refléter une conviction personnelle de l'élu concerné, conviction qui peut se forger à la faveur d'une prise de connaissance/conscience des enjeux de résilience du territoire (comme cela a été le cas pour le président de la Gironde). L'enclenchement de la démarche devient alors un impératif politique. Par ailleurs, là où le leadership du premier édile de la Gironde et de la Nouvelle-Aquitaine est d'abord tourné vers les élus et services de la collectivité, le maire de Loos-en-Gohelle se positionne d'abord comme animateur du territoire.

Avantages	Limites
Permet de donner une impulsion et un souffle politique à la démarche facilitant le travail de mobilisation des autres élus, des différents services de la collectivité et des parties prenantes externes. Facilite le pilotage technique grâce à des arbitrages obtenus plus rapidement.	La vision du président ou du maire et/ou volonté d'avancer vite peuvent parfois prendre le pas sur l'importance et le temps accordés à la co-construction politique, technique... au risque d'affaiblir l'identification des enjeux, la définition des objectifs et le portage des actions par la suite.

### ■ Un portage direct par un élu de l'exécutif

De manière plus classique, la stratégie de résilience ou de transition peut être confiée à un adjoint ou un Vice-Président précis, ayant généralement en charge les questions de transition (énergétique et/ou écologique). Du reste, les dernières élections municipales semblent confirmer cette tendance avec la nomination ou la confirmation d'un élu en charge de la résilience et/ou de la transition écologique, comme cela est le cas pour la **Ville de Paris** et **Plaine Commune**. Cette option permet là aussi de donner à la démarche une assise politique forte et lisible, sans laquelle sa légitimité et sa concrétisation restent fragiles.

Avantages	Limites
Permet de donner un élu « porteur de cause » à la démarche, facteur indispensable à son impulsion et sa concrétisation.	Un risque de limiter la démarche au portefeuille de compétences de l'élu référent. La transversalité de la démarche et sa capacité à embarquer les autres politiques de la collectivité vont dépendre in fine de la capacité et de la volonté de l'élu référent à jouer un rôle d'animateur auprès des autres élus pour favoriser leur appropriation du sujet et leur implication sur la stratégie et les actions.

## ■ Une mobilisation des élus de l'exécutif

Outre les options précédentes, le portage politique d'une stratégie de résilience / transition peut passer par une mobilisation spécifique des élus (adjoints et vice-présidents) en charge des différentes politiques de la collectivité. Cette mobilisation peut prendre différentes formes : sollicitation systématique de tous les membres du bureau comme dans le cas du Département de la **Gironde** où chaque vice-présidence a été invitée à s'interroger sur la manière d'intégrer l'objectif de résilience dans sa mission, en formulant des objectifs précis à l'horizon 2030 ; mobilisation de certains élus en fonction des besoins de la démarche, à l'instar de l'élaboration de la stratégie de résilience de la **Ville de Paris**.

Avantages	Limites
<p>Permet à la démarche d'infuser au sein des différentes délégations politiques, d'en faire des contributrices, des alliées et des relais de la démarche.</p> <p>Permet à chaque élu d'élargir le sens de sa délégation en identifiant les co-bénéfices de son action au regard d'enjeux plus systémiques.</p>	<p>La mobilisation des différentes délégations politiques autour des enjeux de résilience et de transition peut se révéler hétérogène en fonction notamment de la maturité et de la sensibilité au sujet de chaque élu et de la facilité/difficulté à identifier les liens entre chaque politique et les enjeux de résilience/transition.</p> <p>La question des moyens et méthodes à allouer à cette animation politique est donc posée afin de dépasser le risque d'une implication « cosmétique » des différentes délégations.</p>

## ■ Une mobilisation des différents groupes politiques de la collectivité

La mobilisation des élus peut également se déployer au-delà du seul exécutif ou de la majorité en place à travers des scènes de dialogue permettant aux différents groupes politiques d'être associés à la démarche. Ces espaces de dialogue peuvent être créés de manière *ad hoc* à l'occasion de la démarche (et être pérennisés par la suite) à l'instar du « comité transpartisan » de la Région **Nouvelle-Aquitaine**, ou renvoyer aux commissions thématiques classiques (**Plaine Commune**). Ils dépendent globalement de la « qualité » du dialogue entre les différents groupes politiques composant le conseil de la collectivité.

Avantages	Limites
<p>Permet de partager plus largement les éléments constitutifs de la démarche (diagnostic, stratégies, plan d'action).</p> <p>Contribue à donner une assise politique plus large à la démarche en assurant l'expression et la prise en compte du point de vue des différents groupes politiques.</p> <p>Permet de favoriser l'adoption de la stratégie et sa pérennisation au-delà des alternances politiques.</p> <p>Demander à chaque groupe politique une contribution écrite en amont de la démarche permet à chaque groupe politique de se positionner sur le fond du sujet et de mettre en évidence rapidement les points de convergence/divergence.</p>	<p>Cette ouverture à l'ensemble des élus de la collectivité n'a de sens que si elle découle d'une volonté sincère de l'exécutif de collaborer avec l'opposition : importance de l'implication de l'exécutif dans l'animation des échanges, transparence dans la mise à disposition des éléments de fond du dossier, etc.</p> <p>Une démarche dont la réussite dépend aussi de la volonté de collaborer des groupes politiques d'opposition. À cet égard, la sollicitation des élus les plus sensibles aux enjeux de résilience/transition de chaque groupe n'est pas nécessairement un gage de réussite.</p> <p>Une recherche de consensus qui peut amener à édulcorer ou retirer certaines orientations ambitieuses et en ajouter certaines en dissonance avec l'ambition initiale.</p>

## ■ Une mobilisation des élus des communes

Au niveau intercommunal, le portage politique peut passer également par la mobilisation des élus des communes membres de l'EPCI. C'est le choix par exemple de la Communauté d'Agglomération de **Plaine Commune** qui dispose depuis 2016 d'un atelier des adjoints aux maires à l'environnement.

Avantages	Limites
Permet d'associer les élus des communes aux réflexions portées à l'échelle intercommunale. Permet de partager l'expertise de l'intercommunalité au profit des communes membres (montée en compétences) et de favoriser l'intelligence collective autour des sujets de résilience/transition. Permet d'identifier les synergies et relais possibles entre l'action de l'intercommunalité et l'action municipale.	Difficulté parfois à évaluer la plus-value concrète ce type d'instance aussi bien à l'échelle intercommunale qu'à l'échelle communale.

## ■ Le portage politique dépend aussi d'autres paramètres

Comme le montrent également les études de cas, le portage politique se joue également à l'occasion d'un certain nombre de temps forts dans le déroulement de la démarche :

- L'existence d'un électrochoc accélérateur de la prise de conscience des enjeux par les élus : étude scientifique, séminaire, fresque du climat...
- Un temps de vote solennel de la stratégie de résilience / transition pour informer l'ensemble des élus et créer les conditions du passage à l'action.
- Assurer la prise en compte des objectifs de résilience / transition dans les critères de choix budgétaires de la collectivité. L'arbitrage politique peut avoir son importance en particulier sur deux aspects : certains projets de la collectivité peuvent devenir plus coûteux à court terme car visant des objectifs plus nombreux ; certains projets peuvent sembler moins prioritaires, voire pénalisant du point de vue des enjeux de résilience / transition.

## QUEL PILOTAGE TECHNIQUE ?

L'analyse des modalités de pilotage technique des démarches de résilience / transition fait ressortir une diversité d'options dans la manière de concevoir le positionnement, l'architecture et la mission de cette fonction de pilotage.

## ■ Une équipe resserrée d'animation de la démarche, visant à transformer les « modes de faire » des services

Ce cas de figure est celui de la **Ville de Paris**. Équipe resserrée, la mission Résilience assure l'animation interne et externe de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de résilience. Elle est rattachée dès le départ au secrétariat général des services afin de lui donner une vue d'ensemble et une légitimité forte à intervenir dans les différents domaines d'action de la collectivité. À travers la stratégie qu'elle porte, la mission Résilience se positionne avant tout comme un aiguillon permettant de faire le lien entre les différents plans transversaux de la collectivité et de les intégrer dans une perspective systémique apportée par la résilience. Au-delà de l'émergence de nouveaux projets spécifiques découlant de la stratégie, l'objectif de la mission Résilience est de partir des projets (existants et à venir) portés par les différents plans et services, et de faire en sorte qu'avec un même projet, un même budget, un même calendrier, etc. on arrive à maximiser leurs co-bénéfices du point de vue de la résilience.

Au stade de l'élaboration cela se traduit par un rôle de :

- mobilisation et hybridation des expertises internes liées aux multiples plans transversaux couvrant les différents services et politiques de la Ville de Paris : PCAET, PLU, Plan Vélo, Zéro déchet, Pacte parisien contre la Grande Exclusion, etc.
- mobilisation des parties prenantes externes.
- agrégation et impulsion d'études techniques en lien avec les enjeux identifiés.

La mise en œuvre de la stratégie correspond à une démarche de « conduite du changement » par la mission Résilience auprès des directions opérationnelles de la collectivité pour transformer leur manière de concevoir et mener leurs actions, afin de prendre en compte de nouvelles dimensions, de nouveaux paramètres, de nouveaux bénéfices.

Avantages	Limites
<p>Permet d'éviter d'ajouter un plan transversal de plus.</p> <p>Favorise une mise en synergie des plans existants autour d'un référentiel commun.</p> <p>Une opportunité d'optimisation des actions existantes à travers la recherche de co-bénéfices.</p> <p>Vise à optimiser l'impact des dépenses publiques existantes plutôt que consacrer des budgets spécifiques aux objectifs de résilience.</p> <p>Permet d'enrichir le sens de l'action des services et des équipes.</p>	<p>Faire entrer la résilience dans le droit commun des projets suppose une certaine force de frappe dans l'animation, l'accompagnement et la mise en réseaux des services de la collectivité.</p> <p>L'élaboration et la mise en œuvre des projets peuvent nécessiter plus de temps que d'ordinaire.</p> <p>Des projets intégrant davantage d'objectifs peuvent se révéler plus complexes et plus coûteux.</p> <p>L'absence de budget dédié à la résilience suppose d'être en mesure d'influencer les lignes budgétaires existantes par l'intégration de critères d'arbitrage spécifiques.</p>

### ■ Une direction « couteau-suisse » élaborant une stratégie transversale et apportant un appui spécifique à certains services

L'exemple de la **Ville de Milan** illustre une autre voie possible, celle consistant à voir la résilience avant tout comme une fonction transversale à construire dans ses compétences et son champ d'action. La création d'une direction Villes Résilientes (DVR) prend ainsi d'emblée la forme d'une « direction de projet » (dispositif propre aux collectivités territoriales italiennes établi pour une durée donnée avec un objet spécifique) ayant vocation non seulement à élaborer une stratégie de résilience, mais également à expérimenter de manière opérationnelle la plus-value d'un volet résilience pour certains projets stratégiques pour l'action municipale. Ce rôle de « couteau-suisse » se traduit en particulier par l'itinérance de la DVR au sein de l'administration municipale au cours des trois dernières années. D'abord positionnée auprès de la Direction générale des services, à l'instar de la ville de Paris, la DVR est ensuite transférée en 2018 au sein de la Direction de l'urbanisme afin de l'accompagner dans la définition du Plan Local d'Urbanisme, en particulier sur les volets verdissement de la ville et adaptation des bâtiments au changement climatique. En 2019, la DVR rejoint une nouvelle Direction de la transition environnementale, en charge de l'élaboration du plan climat communal, dont la DVR prendra en charge le volet adaptation au changement climatique. Plus récemment, la DVR a été associée à la définition de la stratégie d'adaptation à la crise sanitaire. Parallèlement à ce travail, la Direction Villes Résilientes a conduit une démarche de définition de la Stratégie de Résilience de la ville.

Avantages	Limites
<p>Permet de travailler la problématique de résilience à la fois de manière globale à travers une stratégie dédiée et de manière plus ciblée à travers l'appui à des services et projets spécifiques.</p> <p>Une approche permettant de faire infuser la résilience de manière agile, en fonction des besoins et des opportunités du moment.</p> <p>Une direction itinérante permettant d'éviter le risque d'une banalisation de la résilience, et de venir challenger de l'intérieur les services existants.</p>	<p>Un risque d'éparpillement et d'épuisement de l'équipe Résilience, qui peut retarder l'élaboration de la stratégie de résilience. Quelle priorisation des missions de la direction ?</p> <p>Une légitimité à intervenir auprès des services qui peut varier en fonction de ces derniers.</p> <p>Un risque de manque de continuité dans les interventions de la direction en charge de la résilience.</p>

### ■ Un pilotage ramifié dans les services visant d'abord une diffusion la plus large possible de la démarche

Plutôt que d'envisager un service ou même une équipe dédiée au pilotage de sa « feuille de route des transitions », la **Région Nouvelle-Aquitaine** a fait le choix d'une organisation largement déconcentrée :

- Un chef de projet chargé de l'animation générale de la démarche d'élaboration et de mise en œuvre, positionné auprès du DGA du pôle développement économique et environnemental.
- Un ensemble de groupes de travail techniques pour chaque thématique/ambitions de la feuille de route. Chaque groupe de travail est piloté par un ou deux référent(s) désignés dans les différents services de la Région et ayant pour mission de choisir, réunir et animer les participants en s'affranchissant des frontières entre services, avec pour objectif de définir les ambitions et les actions (phase d'élaboration) et planifier le déploiement des actions (phase de mise en œuvre).
- Un comité de coordination réunissant le chef de projet et les référents pour coordonner et mettre en cohérence les actions réalisées pour chaque ambition de la feuille de route.
- Un comité de pilotage, animé par le chef de projet, réunissant le top management de l'institution.
- Le renforcement des moyens humains dans certains services pour accroître la capacité à traiter les dossiers découlant de la mise en œuvre de la feuille de route.
- Un travail de sensibilisation et de mobilisation de tous les agents autour de la feuille de route.

Ce dispositif de pilotage largement ramifié dans les services est guidé par la volonté d'éviter de perdre du temps et de l'énergie à essayer de créer une équipe ou une direction dédiée à la feuille de route. Il apparaît plus réaliste et plus efficace de s'appuyer sur des personnes compétentes et motivées et de partir de l'organisation existante, en visant un effet « boule de neige » pour embarquer progressivement l'ensemble des services et des agents. Le dispositif de pilotage des thématiques / ambitions est ainsi conçu de manière à « mettre en responsabilité » les services à travers les rôles de référents et de contributeurs des groupes de travail, et en laissant à ces derniers une grande liberté de travail (méthode, modalités de mobilisation des parties prenantes externes, etc.). Ainsi, à la différence de la Ville de Paris, il s'agit moins ici d'accompagner les services pour transformer leurs modes de faire que de les activer et les enrôler dans un dispositif de travail global.

Avantages	Limites
<p>Le rattachement du chef de projet auprès du pôle développement économique et environnemental permet d’animer en proximité le rapprochement et l’hybridation des politiques économiques et environnementales.</p> <p>Un chef de projet non-expert au départ des questions de transition permet un pilotage de projet efficace lors de la phase d’élaboration.</p> <p>Le fait que les participants des GT conservent leur « casquette » technique dans leur service de rattachement favorise la diffusion et la mise en œuvre rapide de la feuille de route dans les services et son intégration dans les actions existantes.</p> <p>Un dispositif ramifié permettant de valoriser l’expertise des agents et de les mobiliser progressivement au-delà du cercle des convaincus/militants (l’ensemble des agents doit s’emparer de la feuille de route pour accélérer son déploiement).</p>	<p>L’isolement du chef de projet pour digérer les apports des différents groupes de travail peut être source d’épuisement et ne permet pas forcément de faire jouer l’intelligence collective entre les référents de GT.</p> <p>L’engagement des agents dans les GT (référents et participants) implique de leur dégager le temps nécessaire.</p>

■ **Un portage technique informel visant à relayer la volonté politique auprès des délégations**

Dans le cas du **Département de la Gironde**, une cellule transversale est créée afin de se saisir de la commande du Président. Elle implique notamment le cabinet et plusieurs directions : aménagement, Agenda 21, communication. La mission en charge de l’Agenda 21, rattachée à la DGS, a joué un rôle pivot dans l’animation de la cellule (relais d’information et d’outils auprès des autres directions, notamment).

Cette cellule a demandé à chaque Vice-président de s’interroger sur la manière d’intégrer l’objectif de résilience dans les politiques dont il a la charge, dans une logique d’anticipation aux chocs environnementaux et sociaux à venir en termes d’atténuation, mais aussi d’adaptation. Concrètement, chaque vice-présidence a travaillé avec ses services pour proposer un ou plusieurs objectifs de résilience territoriale à atteindre à l’horizon 2030, en privilégiant autant que possible les objectifs « radicaux ».

Avantages	Limites
<p>Une liberté laissée aux Vice-présidents et à leurs services sur la manière définir la contribution de leurs missions à la résilience.</p> <p>La résilience vient mettre en perspective de manière transversale chaque politique, en essayant de faire converger les objectifs et leur donner une certaine cohérence.</p>	<p>Un engagement dans la démarche et une appropriation de la résilience qui peut être assez hétérogène de la part des élus et des services.</p> <p>La résilience n’apparaît pas forcément comme un outil d’arbitrage et de priorisation entre politiques et projets opérationnels.</p> <p>Une prise en compte de la résilience censée se faire à moyens constants.</p>

■ **Des espaces de dialogue informels permettant de favoriser une agilité et une transversalité des services**

Du côté de **Loos-en-Gohelle**, le portage technique apparaît moins formalisé en raison du parti-pris de co-responsabilité et co-construction de l'action publique avec les habitants du territoire. L'écoute et la prise en compte des besoins, attentes et propositions des habitants est l'affaire de tous les services, et implique pour ces derniers une agilité forte ainsi qu'une capacité à coopérer en interne. Cette capacité de coopération s'appuie en particulier sur la mise en place d'espaces d'échanges verticaux (entre les différents maillons hiérarchiques et le cabinet) et horizontaux (entre pairs de différents services), pouvant aussi réunir des acteurs tiers.

Avantages	Limites
Une organisation favorisant la réactivité et la capacité d'expérimentation des services. Des espaces d'échange permettant de créer une certaine réflexivité, de faire émerger des visions et des projets communs entre les services.	Une posture très ouverte de la collectivité à l'égard des propositions des habitants, sans filtre et formalisation <i>a priori</i> des <i>process</i> , qui peut mettre en tension la capacité d'écoute et d'adaptation des services s'ils ne sont pas habitués.

**QUELLE MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES ?**

La question de la coopération entre acteurs joue un rôle important dans une démarche de résilience ou de transition territoriale. Les cas d'étude montrent que cette dimension soulève plusieurs interrogations. Il s'agit tout d'abord de s'interroger sur l'**objectif général de cette mobilisation** : concertation ? co-construction ? co-responsabilité ? Vient ensuite la question des catégories de parties prenantes à associer, et celle de la manière de les associer.

■ **Une mobilisation des parties prenantes du territoire lors de la phase d'élaboration de la stratégie**

Dans un contexte territorial complexe et multi-scalaire comme celui de la Ville de Paris, la mobilisation autour de la stratégie de résilience a été facilitée par la volonté de positionner la démarche comme visant l'**élaboration de la stratégie du territoire et non pas celle de la Ville de Paris**. Le fait d'avoir mis l'accent sur ce partage de responsabilité est souligné comme un facteur de succès de la démarche parisienne, soutenue aussi par les dispositifs et les méthodologies d'engagement des parties prenantes proposées dans le cadre du *City Resilience Framework* du réseau 100 Resilient Cities. Toutefois, la phase d'élaboration bute sur un problème « classique » des démarches participatives : la **difficulté à mobiliser les « citoyens »**, qui ne sont pas engagés par ailleurs auprès d'un acteur associatif. Soulignée également du côté de **Bruxelles et Plaine Commune**, cette difficulté interroge la capacité à déployer les bons outils permettant d'« aller chercher l'habitant ».

Fondée elle-aussi sur une phase de diagnostic largement partagée avec les acteurs du territoire (habitants, acteurs de l'habitat, entreprises...) afin d'évaluer le précédent PCET, **la démarche de Plaine Commune** a fait le choix en revanche d'élaborer le nouveau PCAET à travers un travail réalisé essentiellement « en chambre ». Le décalage dans le temps et le contraste entre phases d'élaboration et de diagnostic en termes de mobilisation des acteurs peuvent ainsi fragiliser la cohérence d'ensemble et l'appropriation de la démarche du point de vue de ces acteurs.

Avantages	Limites
Une démarche co-construite permettant une mise en récit de la résilience du territoire.	Une difficulté à toucher les citoyens qui ne sont pas déjà engagés par ailleurs. Une difficulté à bien rythmer le temps des échanges.

## ■ Une mobilisation des parties prenantes du territoire comme levier majeur de la mise en œuvre de la stratégie

Le cas de la **Nouvelle Aquitaine** montre plusieurs points d'intérêt, aussi bien pour ce qui concerne la mobilisation en amont, lors de la définition de la stratégie, que pour le déploiement d'outils incitatifs pour le portage de la stratégie après en aval de sa publication.

Les délais stricts imposés pour la publication de la feuille de route Néo-Terra empêchent la région de s'engager dans un processus participatif de co-construction. Ainsi, l'élaboration de la démarche est réalisée entièrement en interne à travers la mobilisation des services de la Région. Toutefois, en fonction du caractère plus ou moins sensible des thématiques abordées et plus ou moins collectif des actions envisagées, certaines parties prenantes du territoire ont été associés au travail d'élaboration selon des modalités plus ou moins impliquantes.

En revanche, le cas de la démarche Néo Terra affiche une formation ambition de mobilisation des acteurs du territoire en phase de mise en œuvre de la feuille de route. D'une part, à travers la mise en œuvre d'un site internet visant développer une communauté d'acteurs autour de la transition énergétique et écologique. Et d'autre part, par le biais de la **marque Néo Terra** afin de « labéliser » et valoriser l'engagement d'acteurs et d'événements locaux dans le cadre de la démarche, et d'en faire des « ambassadeurs » de la démarche dans leur activité quotidienne. Enfin, la Région offre un service d'accompagnement spécifique visant soutenir les projets des acteurs du territoire, et notamment des entreprises, s'inscrivant dans les objectifs de la feuille de route.

Avantages	Limites
<p>Une mobilisation d'acteurs ciblée pour apporter leur expertise sectorielle sur des problématiques précises en phase d'élaboration.</p> <p>L'enrôlement et l'accompagnement des acteurs du territoire pour mettre en œuvre la démarche et favoriser un « effet boule de neige ».</p> <p>Un marketing autour de la feuille de route permettant d'activer les ressorts de l'appartenance et de la fierté des acteurs.</p>	<p>Les citoyens et la société civile ne sont pas associés à l'élaboration de la stratégie.</p> <p>L'implication des parties prenantes du territoire varie beaucoup d'un Groupe de Travail à un autre.</p>

## ■ Une volonté de faire émerger et de soutenir les projets des acteurs du territoire

La démarche de transition territoriale menée à **Loos-en-Gohelle** repose sur la **capacité du territoire à réaliser un travail de prospective s'appuyant sur un diagnostic largement partagé avec les acteurs du territoire**. Ainsi, le constat de départ de la ville est celui qu'une démarche de transition doit reposer sur une **co-responsabilité largement partagée au sein de la société civile**. Cette prise de position s'opère déjà dans les années 1990, point de départ de la création d'une relation d'écoute qui existe encore aujourd'hui. La co-construction s'est progressivement affirmée comme étape incontournable pour l'action publique territoriale et la ville a su renouveler sa posture d'écoute lors de la définition de nombreuses stratégies territoriales (le PCAET, la Charte du cadre de vie). Cet échange ancré dans la pratique politique loossoise permet au territoire de développer une capacité à mettre en place des espaces d'expérimentation et de soutenir véritablement les projets des acteurs locaux.

De même, l'ouverture aux points de vue et initiatives des acteurs du territoire occupe une place importante dans la démarche de résilience de la **Gironde**. En amont de la démarche, un appel à participation de la population a été lancé par le biais d'Internet, et une trentaine de citoyens ont été retenus pour prendre part à un temps de réflexion sur la thématique de

la résilience. Un questionnaire prospectif a permis d'**identifier ce à quoi ces citoyens étaient le plus attachés**, ce qui leur semblait le plus important et qu'il fallait à tout prix sécuriser. Dans un deuxième temps, la stratégie cible **les acteurs du territoire comme leviers de la démarche à travers l'incitation de ces derniers à s'associer à la mise en œuvre des actions**. Pour ce qui concerne les acteurs économiques, cette incitation s'est opérée à travers des **événements** comme les « cousinades interreseaux », ou encore à travers **l'accompagnement** au changement et à la transition, prévu par le dispositif « Gironde Ressources » et à travers l'activation du laboratoire d'innovation publique « La Base » en Gironde, deux dispositifs qui souhaitent faciliter la mise en cohérence de l'activité des entreprises avec les principes de la démarche.

Avantages	Limites
<p>La mobilisation des parties prenantes est un effort qui apporte des bénéfices dans la durée : l'échange et la co-construction deviennent progressivement des étapes incontournables de l'action publique territoriale.</p> <p>La création d'un écosystème participatif facilite l'inclusion de nouvelles catégories de publics et permet de bien saisir les opportunités existantes sur le territoire à travers des initiatives expérimentales.</p> <p>L'implication des citoyens en amont nourrit le travail prospectif sur les futurs possibles et la priorisation des enjeux.</p> <p>La mobilisation des acteurs économiques s'opère en aval, à travers des actions spécifiquement dédiées au partage d'expériences et à la conduite du changement.</p>	<p>Le contexte territorial de Loos-en-Gohelle est assez éloigné de grandes agglomérations comme la métropole de Lyon. La taille de la commune loossoise et la proximité des acteurs du territoire facilitent l'émergence d'un écosystème participatif solide et d'une pratique d'écoute et de co-construction des politiques publiques.</p>

### ■ La collaboration entre les citoyens et les acteurs publics comme finalité de la démarche

Le cas du **projet VILCO**, à Bruxelles, offre un exemple expérimental d'une démarche de mobilisation des parties prenantes ancrée dans la **notion de collaboration**. Pour les porteurs du projet, le dialogue entre les citoyens et la collectivité est la condition primordiale de réussite de toute démarche de transition et résilience territoriale, notamment dans un contexte métropolitain complexe comme celui de Bruxelles.

L'agence régionale pour l'innovation, promoteur de l'appel à projet Co-Create Urban Résilience, choisit le projet VILCO pour engager un travail de recherche-action et soutenir l'émergence d'un écosystème collaboratif, en travaillant avec des professionnels de la concertation sur la manière d'élaborer, conduire et animer ces démarches. Les initiatives portées dans les cinq territoires où VILCO intervient fournissent des occasions pour tester les mécanismes de cet écosystème collaboratif. Cela s'opère à travers des échanges informels qui questionnent les postures conventionnelles des acteurs publics ou encore grâce à la proposition d'une « journée avec les services de la ville » pour que les citoyens comprennent mieux les contraintes techniques des interlocuteurs institutionnels. Les initiatives visent donc l'émergence de pratiques et de modes de faire capables de questionner la manière de conduire une action publique territoriale participative.

Avantages	Limites
<p>Un objectif d'activation d'un écosystème collaboratif visant à constituer un terrain fertile pour des démarches futures.</p> <p>Un effort de montée en généralité et une réflexion riche quant aux mécanismes d'engagement d'une démarche collaborative.</p>	<p>Les actions sont au service de la démarche de mobilisation : elles souhaitent intervenir sur les pratiques et changer les modes de faire, au risque de perdre de vue l'enjeu de résilience territoriale inscrit dans l'appel à projet de départ.</p>

# POINTS DE REPÈRE

## LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET LA RÉSILIENCE SELON L'ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires)

**ET LE CEREMA** (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)

**AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

Dans un ouvrage publié à l'automne consacré à «**La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires**», l'ANCT met en exergue «**l'enjeu de réussir la transition écologique pour favoriser la résilience territoriale**».

### • **La transition comme processus oscillant entre progressivité et urgence**

La transition est définie ici comme « un processus de transformation profonde et progressive du fonctionnement d'un territoire et d'une société, conduite par différents acteurs (pouvoirs publics, citoyens, associations, entreprises...) pour réduire l'empreinte des activités humaines sur l'environnement et parvenir à un développement durable. Elle vise à préserver une Terre viable et habitable pour les générations présentes et futures, donc manifeste un principe d'équité entre les générations et au sein d'une même génération, en vertu duquel tous les êtres humains devraient pouvoir bénéficier d'un environnement sain quel que soit leur lieu de vie ». L'ANCT souligne la **dimension « sociale et territoriale » de la transition**, dont l'« une de ses conditions essentielles » est d'« éviter le décrochage de groupes sociaux ou de territoires rendus vulnérables par les mutations économiques (territoires dont l'économie est spécialisée dans des activités fortement émettrices de carbone par exemple) et environnementales (perte de productivité des sols, montée des eaux...). Elle insiste également sur la **dimension « temporelle »** de la transition, non sans une forme d'oxymore entre progressivité et urgence : « le constat d'inerties conduit à envisager une transformation profonde mais suffisamment progressive pour permettre une adaptation des individus et des sociétés au monde de l'après-transition. Il s'agit d'engager rapidement certaines actions de court terme pour préparer des actions plus vigoureuses encore à moyen terme, en ayant conscience que le temps nous est compté et qu'il faut agir vite et efficacement. Ce gradualisme est contesté par ceux qui considèrent que l'on ne peut faire l'économie d'une thérapie de choc, c'est-à-dire de la mise en place de mesures de transformation radicale dans un temps très court. »

### • **Un objectif de résilience actant l'inertie des changements écologiques**

**La résilience des territoires** est définie comme la « capacité à rebondir après un choc ayant perturbé leur fonctionnement ». Selon l'ANCT, la résilience apparaît aujourd'hui comme un « enjeu majeur » pour les territoires car ceux-ci « seront nécessairement impactés » au cours des prochaines décennies par le changement des conditions climatiques et la perte de services écosystémiques induites par l'érosion de la biodiversité. L'ANCT prend ainsi acte de **l'inertie des changements écologiques**, quels que soient les efforts d'atténuation des pressions humaines sur l'environnement à l'avenir : « Même dans le cas où la transition écologique serait réussie à l'échelle mondiale, l'ampleur de ces impacts pourra être réduite, mais ils ne pourront être complètement évités. Les chocs devraient donc se multiplier. » D'autre part, l'ANCT précise que « Viser la résilience ne signifie pas chercher à maintenir à tout prix l'état actuel d'un système territorial ou le protéger face à tous les risques possibles. Il s'agit plutôt de lui permettre de se transformer au gré de l'évolution du contexte climatique, économique, social ou culturel pour éviter les chocs brutaux et se reconfigurer efficacement lorsqu'ils surviennent. » Enfin, au registre des **leviers de la résilience territoriale**, l'ANCT met en avant l'anticipation des risques, l'expérimentation, l'innovation et l'apprentissage, ainsi que la diversité écologique (biodiversité), économique (tissu économique diversifié), culturelle (modes de vie, représentations du monde...) ou institutionnelle (acteurs de la sphère publique, associative,...).



Sur la base de son expertise et de différents retours d'expérience d'accompagnement de collectivités territoriales, le Cerema a publié à l'automne 2020 un guide à l'attention des collectivités : « La boussole de la résilience : repères pour la résilience territoriale ».

- **Un enjeu de préparation des territoires à de chocs plus fréquents, plus violents, et dont les effets systémiques engendrent des crises cumulatives**

Ce travail découle de prémices proches de ceux mentionnés par l'ANCT à propos de la résilience mais avec une optique plus large et imprévisible des menaces : « L'ère de l'anthropocène dans laquelle l'humanité est entrée est marquée par un bouleversement des équilibres de la planète – dérèglement climatique, effondrement de la biodiversité – propres à générer des crises systémiques (...) et cumulatives (sanitaire, économique, climatique, sociale, etc.) ». « La pandémie de Covid-19, vient rappeler que les chocs et les crises prennent souvent des formes imprévisibles. Les collectivités, en première ligne de cette crise sanitaire, éprouvent leur grande vulnérabilité... ».

- **Une imbrication entre résilience, transition et soutenabilité : la transformation comme trait d'union**

Dans ce contexte, selon le Cerema « La résilience s'invite ainsi dans l'agenda de la transition écologique, l'exigence d'anticipation et de préparation venant soutenir celle de transformation. » Reprenant une définition académique assez classique de la résilience territoriale – entendue comme la capacité à 1/ anticiper tout type de perturbation ; 2/ agir pour en atténuer les effets ou en éviter l'apparition ; 3/ Rebondir, récupérer ; 4/ s'adapter et se transformer – le Cerema souligne l'importance du dernier volet de « réponse transformatrice ». En effet, « les actions mises en place dans l'après-choc immédiat, puis dans le temps de reconstruction post-crise, sont rarement de nature à questionner, voire remettre en cause, les vulnérabilités profondes du système qui ont abouti à la perturbation. Or, une transformation profonde des structures sociales, économiques et physiques des systèmes territoriaux est inhérente à la résilience. (...) En cela, la notion de résilience est fortement imbriquée avec celles de transition écologique et de soutenabilité. Un territoire non soutenable ne peut être résilient, de même qu'un territoire non résilient ne peut être soutenable. (...) la réponse transformatrice correspond à la capacité du territoire à évoluer, à se transformer pour orienter sa trajectoire vers un nouvel équilibre caractérisé par une plus grande soutenabilité. ».

- **Une « boussole de la résilience » destinée à challenger toutes les actions des collectivités**

Le Cerema souhaite proposer un cadre de réflexion et d'action permettant « une lecture sous l'angle de la résilience de toute politique publique, démarche, projet ou action existante ou à construire. Il révèle leur contribution à la résilience globale du territoire et contribue à faire émerger des pistes d'amélioration. » Ce point est précisé dans le premier principe de la boussole : « Il s'agit de concevoir tout projet, toute politique publique en intégrant dès leur conception, leur planification, voire leur financement, toutes les questions relatives aux différentes formes de perturbations potentielles, aux fragilités et aux sensibilités des systèmes concernés, etc. ». Cette « attention systématique à la résilience » amène ainsi à privilégier des « actions multi bénéfiques » et « sans regret » (bénéfiques quelle que soit la situation future).

## • Un référentiel comprenant 6 principes et 18 leviers

Comme le précise le Cerema ces différents principes et leviers font système et n'ont donc pas de caractère prioritaire les uns par rapport aux autres.

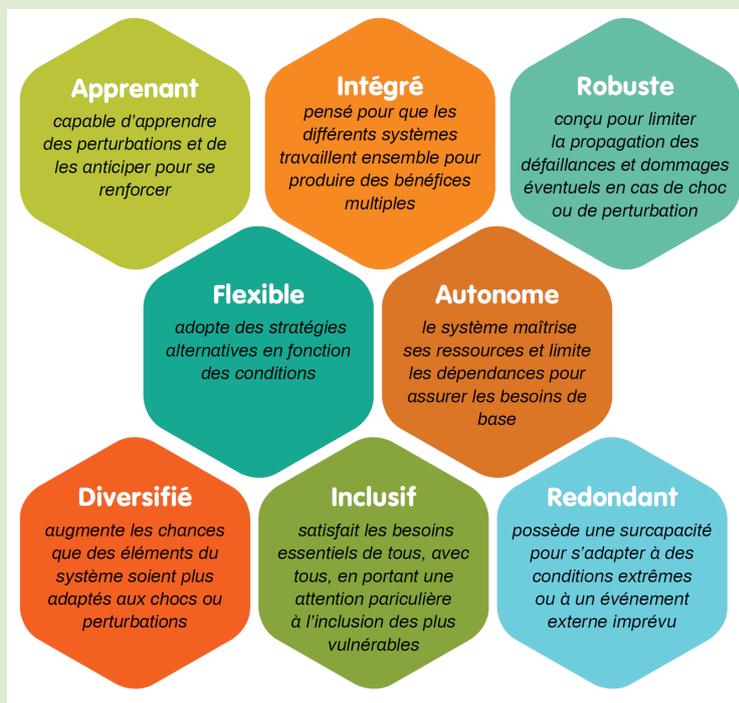


• **Stratégies et gouvernances intégrées et adaptatives** : Ce principe met l'accent sur l'idée de « co-responsabilités » de « tous les acteurs locaux, qu'ils soient citoyens, élus, techniciens ou entrepreneurs » face aux enjeux de résilience, ceci impliquant de mettre en place des « conditions de dialogue, d'apprentissage collectif et de co-élaboration des réponses ». Il indique également qu'« un territoire résilient cherche à renforcer ses relations avec les autres territoires, pour favoriser l'entraide qui diminue les impacts et permet de mieux rebondir, mais aussi pour construire des partenariats d'intérêts conjoints ».

- **Cohésion sociale et solidarité des acteurs** : La résilience d'un territoire s'appuie également sur la « capacité de ses habitants et des acteurs à s'auto-organiser de manière horizontale et collective » laquelle « dépend fortement de la cohésion sociale ». Cela nécessite de cultiver le « sentiment d'appartenance » des habitants au territoire, de porter une attention et un soutien particuliers pour les « personnes les plus vulnérables » et de stimuler les « initiatives citoyennes » et « innovations sociale ».
- **Anticipation, connaissance, veille** : Ce principe articule l'effort d'anticipation des aléas (éléments extérieurs au système : chocs, stress chroniques), des vulnérabilités (éléments intrinsèques) et dépendances (en termes d'approvisionnement) du territoire et leur reconnaissance et prise de conscience collectives pour construire une « culture commune de la résilience ».
- **Adaptation, apprentissage et innovation** : Il s'agit ici d'apprendre des perturbations successives, à travers les retours d'expériences d'ici et d'ailleurs, afin d'« augmenter l'ensemble des capacités à résister, à absorber, à recouvrer et à évoluer, à se transformer ». Sobriété et satisfaction des besoins essentiels : Parce qu'un choc met en tension la capacité d'un territoire à assurer les besoins essentiels de la population (santé, alimentation, logement, énergie, etc.), « la construction d'une démarche de résilience territoriale passe nécessairement par l'engagement d'une réflexion collective autour de ces besoins essentiels et des moyens de les garantir à tout moment ». Cela implique « une logique de sobriété (consommation de ressources, émission de GES ou de polluants, etc.) » afin de « respecter les limites planétaires » et « limiter les vulnérabilités de long terme », ainsi qu'une « diversification du tissu économique local ».
- **Robustesse et continuité des systèmes** : Ce principe indique que, pour renforcer sa robustesse, un territoire peut « limiter son exposition aux aléas (logique d'évitement, qui doit prévaloir lorsque cela est possible), renforcer la solidité et la fiabilité des systèmes (logique de résistance) et enfin négocier un niveau de dégradation acceptable, qui doit toutefois garantir la continuité des services vitaux et la sécurité des biens et des personnes. »

## • Les huit qualités de la résilience territoriale

Par ailleurs, le guide du Cerema met en exergue plusieurs qualités qu'un territoire résilient doit chercher à développer.



## QUE RETENIR DES TRAVAUX DE L'ANCT ET DU CEREMA ?

Plusieurs enseignements ressortent des éclairages précédents :

- 1) Dans les deux cas, la **nécessité de travailler la résilience territoriale se justifie par le constat d'une amplification des risques de chocs** pouvant impacter fortement le fonctionnement des territoires, l'ANCT met l'accent sur les conséquences du changement climatique et de la perte de biodiversité, tandis que le Cerema promeut une approche plus globale et systémique des menaces.
- 2) Ces travaux font tous deux le **lien entre résilience et transition**, en faisant de la seconde un levier de la première. L'approche de l'ANCT présente cependant une certaine ambiguïté dans la mesure où elle assigne une finalité ambitieuse à la transition écologique en tant que processus de transformation sur le fonctionnement d'un territoire en transition permettant de réduire l'empreinte des activités humaines sur l'environnement et de préserver une Terre viable et habitable pour les générations présentes et futures... Comment s'articule cette finalité avec celle de résilience ? L'approche du Cerema apparaît plus précise puisqu'elle fait de la logique de transformation une dimension à part entière de la résilience en tant que facteur permettant de réduire de manière structurelle l'exposition du territoire aux perturbations. Ce qui amène à souligner l'importance des démarches de transition pour contribuer à cet enjeu de transformation du système. *In fine*, la transition apparaît comme un levier de résilience et de soutenabilité.
- 3) Ces travaux questionnent **la temporalité de la résilience de la transition**. Le Cerema souligne les différentes phases de la capacité de résilience : anticipation, résistance, adaptation, transformation. L'analyse de l'ANCT montre, quant à elle, l'ambivalence de la dynamique de transition – agir de manière progressive pour permettre aux acteurs de s'adapter ou de manière radicale et dans l'urgence pour répondre à l'ampleur des enjeux – sans se positionner dans un sens ou dans l'autre.







---

**WWW.**

**RETROUVEZ  
TOUTES LES ÉTUDES SUR**

**MILLENAIRE3.**

**COM**

MÉTROPOLE DE LYON  
20, RUE DU LAC  
CS 33569  
69505 LYON CEDEX 03