

Séminaire *Gouvernance des transitions*
Synthèse de la séance *Les acteurs publics face à la transition*
23 janvier 2025

La seconde séance du cycle de séminaire *Gouvernance des transitions*, organisé dans le cadre de la Key Initiative Politiques Publiques de Transition (KIPPT) a eu lieu le 23 janvier. Elle était dédiée au thème « *Les acteurs publics face à la transition* » et a réuni des intervenants représentants des différents niveaux d'action publique.

- **Emmanuel Combet**, économiste senior à l'ADEME : *Planification et « transition juste » : quel mode d'action publique ?*
- **Luc Bidard**, responsable de mission Pacte Vert et Changement Climatique à la Région Occitanie : *Planification écologique et COP régionales : entre le Gosplan et le laisser-faire, quel niveau d'interventionnisme ?*
- **Sophie Massal**, responsable Transition Climatique à Montpellier Méditerranée Métropole : *Comment les collectivités se sont-elles saisies des enjeux de transition ? L'exemple de Montpellier Méditerranée Métropole.*
- **Séverine Durand**, sociologue de l'environnement et directrice de la Direction écocitoyenneté de la Ville de Frontignan la Peyrade : *La mise en œuvre des transitions : le cas d'une ancienne cité industrielle littorale.*

Les contributions ont permis d'interroger les multiples dimensions de la gouvernance des transitions. Les échanges ont mis en lumière les enjeux (1), leviers (2) et freins (3) rencontrés par les acteurs publics ainsi que les reconfigurations des relations entre acteurs de différents niveaux qu'elles suscitent. Ils se sont articulés autour d'une analyse des transformations structurelles nécessaires, des initiatives en cours et des contradictions qui traversent ces processus. Les discussions ont également porté sur les différentes méthodes mobilisées, depuis les dispositifs de concertation tels que les COP et les ateliers participatifs, jusqu'aux ajustements organisationnels et institutionnels visant à adapter les structures administratives aux impératifs de la transition.

1) Enjeux

Les transitions soulèvent tout d'abord différents enjeux qui interrogent les formes d'action publique classiques, notamment sectorielles.

- **Le caractère systémique des transitions**

En premier lieu, les différents intervenants ont insisté sur le caractère systémique des transitions. Il a ainsi été souligné à plusieurs reprises que les transitions ne peuvent se réduire à des ajustements techniques ou à une application de mesures sectorielles. Elles engagent une remise en cause du modèle actuel de société, mais également des manières de concevoir des politiques publiques pour aborder de front les dimensions environnementales, sociales et économiques. Ce constat appelle une prise en compte des interdépendances systémiques et des temporalités longues. Plusieurs intervenants ont ainsi souligné la nécessité de penser la transition au prisme d'un changement de système sociotechnique et d'évolution paradigmatique, impliquant des évolutions dans les modes d'action publique.

- **Organisation, formation et nouveaux modes d'action publique**

Les intervenants ont par ailleurs souligné l'importance de l'évolution des structures organisationnelles publiques. Les logiques de travail en silos, toujours largement présentes, sont perçues comme un obstacle à l'adoption d'une approche systémique. Bien qu'une prise de conscience des interdépendances entre secteurs et une volonté d'articuler des dimensions jusque-là dissociées aient émergé, la mise en œuvre de nouveaux modes d'organisation demeure complexe. En effet, les modes de fonctionnement historiques, caractérisés par une organisation en silos, continuent de dominer, et le travail par projet reste encore marginal ou difficile, en particulier au sein des petites collectivités. Par ailleurs, les formations visant à relier les enjeux de transition à la réalité quotidienne des fonctionnaires, en tenant compte des défis qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs missions, constituent un enjeu significatif. Si la montée en compétences des techniciens et élus, grâce aux formations, a été soulignée, celles-ci peuvent encore être perçues comme déconnectées des enjeux pratiques, apparaissant parfois comme « hors sol ». La formation des agents et élus, la transversalité des missions et l'invention de nouveaux modes de gouvernance sont vues comme des champs à investir davantage.

- **Territoires en tension : concilier des objectifs contradictoires**

Les territoires se trouvent à la croisée de multiples impératifs, comme la préservation des ressources naturelles, la lutte contre le changement climatique, les contraintes budgétaires et la réponse aux besoins démographiques croissants. Ces enjeux sont souvent contradictoires, ce qui rend difficile leur conciliation dans les politiques publiques. Par exemple, l'objectif du « zéro artificialisation nette » vise à limiter l'extension des zones urbanisées pour protéger les espaces naturels et agricoles, mais il entre en tension avec la volonté des élus d'aménager de nouveaux espaces pour accueillir une population en croissance ou pour répondre à des besoins économiques, et plus généralement un modèle d'attractivité qui n'est pas remis en question. Cette contradiction reflète les défis inhérents à la gestion des territoires face à des impératifs écologiques, de développement souvent difficilement compatible. Elle illustre aussi la difficile prise en compte d'échelles et de territoires autres que ceux des collectivités qui portent des dispositifs de transition.

- **L'articulation entre différents niveaux et entre différentes temporalités**

Les acteurs ont souligné les défis liés à la visibilité à long terme, notamment en matière d'aménagement du territoire. Bien qu'ils travaillent déjà ensemble, ces enjeux mettent en lumière la nécessité de renforcer les approches prospectives et d'améliorer l'articulation entre les différents niveaux de décision et les divers plans stratégiques. Une coordination plus fluide entre les échelons locaux, régionaux et nationaux apparaît essentielle pour répondre aux besoins complexes et évolutifs des territoires. Il a notamment été souligné que si de nombreux plans existent, un enjeu d'articulation de ces dispositifs aux différents niveaux d'action publique demeure.

- **Enjeu du financement de la transition**

Les intervenants ont par ailleurs souligné que l'un des enjeux majeurs réside dans la question du financement des politiques publiques de transition. Alors que les enjeux de long terme,

notamment en matière d'aménagement du territoire, de transition énergétique ou sociale, nécessitent des investissements stables et durables, les financements disponibles sont souvent ponctuels et attribués par le biais d'appels à projets. Ces derniers, généralement à court terme, ne répondent pas à la continuité requise pour des initiatives ambitieuses et à grande échelle. Cette inadéquation entre la nature (et le montant) des financements et les besoins structurels des projets engendre un manque de visibilité et de sécurité pour les acteurs impliqués, limitant leur capacité à mettre en œuvre des actions pérennes. Les ressources propres des différentes institutions/collectivités, tant humaines que financières et fiscales, ne sont pas suffisantes.

- **Enjeu de la transition juste**

Enfin, la question d'une transition socialement juste a également été soulevée, mettant en lumière les tensions qui traversent les arbitrages entre impératifs écologiques et justice sociale. La mise en place de politiques de transitions s'accompagne en effet de transformations économiques et sociales qui ne sont pas neutres : elles reconfigurent les rapports de force entre acteurs, redéfinissent les formes de protection sociale et redessinent les inégalités, tant à l'échelle des individus que des territoires. Ces évolutions soulèvent des enjeux d'acceptabilité qui apparaissent déterminants pour la mise en œuvre des transitions. Les débats autour des dispositifs fiscaux, comme la taxe carbone, ou des mutations du marché du travail, avec la reconversion de certaines filières industrielles, illustrent les tensions qui peuvent émerger lorsque les coûts de la transition sont perçus comme inégalement répartis.

2) Leviers

Malgré la complexité inhérente à la mise en œuvre de processus de transitions, les acteurs publics ont souligné, durant leurs interventions, les différents leviers dont ils disposent pour les initier.

- **Choix politiques**

Ils ont tout d'abord souligné l'importance des choix et du portage politiques pour initier et accompagner les transitions. Ils permettent d'impulser des dynamiques structurantes en orientant les priorités d'action et en créant les conditions nécessaires à leur mise en œuvre. Les initiatives telles que la gratuité des transports publics, la promotion des énergies renouvelables ou des politiques alimentaires durables montrent que certaines collectivités s'engagent dans des démarches ambitieuses. La labellisation et la certification des engagements des collectivités en matière de transitions peuvent alors constituer des leviers favorisant l'action de la part des élus.

- **Engagement citoyen**

La demande des citoyens peut par ailleurs, en fonction de leur profil et de leurs priorités, parfois constituer un levier puissant pour impulser des transformations. Les initiatives participatives permettent non seulement d'enrichir le processus décisionnel, mais aussi de donner une légitimité accrue aux actions menées par les autorités publiques. Des dispositifs comme les budgets participatifs ou les assemblées citoyennes illustrent par ailleurs la volonté des collectivités de renforcer le lien avec les habitants. Ils témoignent de la reconnaissance

croissante du rôle des citoyens dans la co-construction des politiques publiques, en offrant une place plus active à leurs voix dans les processus décisionnels.

- **Répartition des compétences territoriales**

La répartition des compétences territoriales entre les différents échelons – communes, intercommunalités, métropoles, régions et État – peut constituer pour certains intervenants un levier stratégique pour les transitions. Dans l'idéal, les communes, au contact le plus direct des citoyens, peuvent impulser des démarches participatives et sensibiliser les habitants aux enjeux locaux. Les métropoles, avec leurs compétences étendues en mobilité, urbanisme ou gestion des ressources, disposent des compétences nécessaires pour mener des actions structurantes à l'échelle d'un territoire de vie. Les régions, quant à elles, disposent d'un rôle clé dans la planification stratégique, notamment en matière d'aménagement du territoire, de développement économique ou de transition énergétique, avec le SRADDET notamment, en articulant les dynamiques locales avec les priorités nationales et européennes. Enfin, l'État et l'échelle européenne définissent les grandes orientations et cadres réglementaires. Cependant, cette multiplication niveaux de gouvernement n'est pas toujours synonyme de clarté dans la répartition des compétences ; elle implique par conséquent des enjeux en matière de coordination et de superposition des différents dispositifs liés à la transition.

- **Obligations légales et réglementaires**

Les cadres juridiques, tels que la Loi Climat et Résilience ou la Stratégie Nationale Bas-Carbone, fixent des obligations aux collectivités en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de préservation des ressources naturelles ou de développement des énergies renouvelables. En définissant des objectifs nationaux, ils peuvent constituer des ressources favorables pour les acteurs locaux. Toutefois, leur mise en œuvre révèle des tensions, notamment pour les collectivités disposant de ressources limitées ou confrontées à des injonctions contradictoires. Si ces cadres constituent des instruments de régulation, leur appropriation par les acteurs locaux et leur capacité à s'adapter aux spécificités territoriales demeurent des enjeux centraux.

3) **Freins**

Enfin, les intervenants ont mis en lumière les différents obstacles identifiés, soulignant les contradictions et inerties qui limitent les dynamiques de transition :

- **Contraintes financières et contradictions entre financements de court terme et planification**

Parmi les principaux freins à la mise en œuvre des politiques publiques de transition, l'un des plus importants demeure la fragmentation des financements. L'irrégularité, la précarité des ressources et leurs caractères sélectifs liées aux financements par appel à projets, imposent des contraintes sur le long terme et freinent l'engagement des acteurs. Cette logique par projets, souvent déconnectée des priorités stratégiques de long terme, empêche la mise en place de politiques cohérentes et intégrées. De plus, cette instabilité financière entraîne un manque de visibilité qui complique la planification, notamment pour les collectivités locales ou les

structures porteuses de projets qui doivent composer avec des financements temporaires et la fragmentation des guichets, au détriment d'une vision durable et pérenne.

- **Complexité d'agir sur des enjeux conflictuels**

Les intervenants ont par ailleurs souligné que la gestion des enjeux conflictuels représente un obstacle majeur à la mise en œuvre effective des transitions. Lorsqu'il s'agit de concilier des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, comme c'est le cas dans des secteurs tels que l'agriculture, les tensions entre ces priorités sont parfois difficilement surmontables. Jusqu'à présent, ces enjeux ont souvent été abordés de manière périphérique, avec une focalisation sur des solutions techniques sans nécessairement traiter en profondeur les divergences d'intérêts.

- **Manque d'indicateurs fiables**

La difficulté à disposer de données actualisées et de méthodologies standardisées pour mesurer les progrès en matière de transition peut constituer un frein à la mise en œuvre de l'action publique. Ce déficit limite la capacité des acteurs à piloter leurs actions, à évaluer leur efficacité ou à justifier leurs choix. L'enjeu du délai pour obtenir certains indicateurs nationaux, tels que l'évolution des émissions du Co2 sur un territoire a également été souligné. Plus largement, ce point relatif à l'évaluation de l'impact des mesures mises en œuvre a été présenté comme l'un des axes sur lesquels les sciences humaines et sociales pourraient être mobilisées.

- **Existence d'objectifs contradictoires sur les territoires**

À l'échelle des territoires, un frein majeur à la mise en œuvre des transitions réside dans les objectifs contradictoires entre développement urbain et préservation de l'environnement. Par exemple, dans les métropoles, la nécessité de répondre à la croissance démographique et de loger tous les habitants entre en conflit avec les politiques de zéro artificialisation des sols, visant à limiter l'urbanisation pour préserver les espaces naturels. Cette contradiction met en évidence un dilemme complexe où la pression pour satisfaire les besoins immédiats de logement peut entraver les objectifs environnementaux à long terme, ralentissant ainsi l'avancée des transitions vers un modèle de développement durable.

- **Inerties institutionnelles**

Les inerties institutionnelles, notamment la fragmentation des compétences et l'organisation en silos des collectivités, constituent un frein majeur à la mise en œuvre des transitions. En effet, la logique de spécialisation des services et la compartimentation des responsabilités rendent difficile la coordination et l'alignement des actions transversales, pourtant indispensables pour répondre aux enjeux de la transition écologique, énergétique et sociale, malgré des réorganisations (organigramme) ou la mise en avant de la gestion par projet. Ce décalage entre les structures actuelles et les besoins émergents crée des obstacles, freinant ainsi l'intégration des politiques publiques. Pour surmonter ces freins, il est non seulement nécessaire de repenser les modalités de coopération entre les acteurs et d'encourager des approches plus collaboratives et intégrées, mais aussi d'affronter les enjeux de conflictualité et la nécessité de choix politiques pour les arbitrer.

- **Absence de visibilité à long terme et de stratégie d'aménagement du territoire**

Enfin, les intervenants ont souligné que, si une planification trop rigide et dirigiste n'était pas nécessairement souhaitable, l'absence de visibilité à long terme et de stratégie en matière d'aménagement du territoire constitue un frein à l'élaboration des politiques publiques. Ce manque de prospective complique la définition de stratégies et d'arbitrages en matière de transition, en limitant la capacité des acteurs à anticiper les évolutions et à coordonner leurs actions. L'évolution du système sociotechnique à un horizon de 50 à 100 ans suppose en effet une vision qui aligne les initiatives et contribue à structurer des imaginaires collectifs autour des transformations à venir.

Conclusion

Pour conclure, les intervenants, interrogés sur leurs besoins en matière de recherche en sciences humaines et sociales ont mis en évidence plusieurs objets liés aux processus de transition.

La première thématique soulevée concerne l'enjeu de l'acceptabilité sociale des transitions. En effet, ils ont rappelé que la période 2017-2024 avait été marquée par une dynamique favorable aux transitions, soutenue par un nombre important de financements et d'initiatives en faveur de la transition. Cependant, depuis janvier 2024, et particulièrement dans le contexte actuel, un certain *backlash* s'est amorcé. Dès lors, des questions relatives à la démocratie environnementale, notamment la manière dont les citoyens sont impliqués et consultés sur les enjeux de transition, émergent comme essentielles. Cela pourrait, par ailleurs, permettre de dépasser l'approche technocratique dominante.

Les acteurs ont également invité la communauté scientifique en sciences humaines et sociales à analyser les modalités et les effets des initiatives existantes en matière de transitions. La nécessité de mieux comprendre les dispositifs institutionnels, qu'ils soient établis ou en expérimentation – comme la COP régionale ou les nouveaux organigrammes de la Métropole de Montpellier – a été soulignée afin d'en évaluer les effets. L'étude des cadres de concertation citoyenne, des structures de gouvernance en place et des comparaisons internationales pourrait également fournir des connaissances mobilisables par les acteurs publics pour l'élaboration des politiques de transition.

Enfin, la création d'un Groupe Régional d'Experts du Climat (GREC) en Occitanie a également été annoncée¹. Ce dispositif vise à apporter un éclairage scientifique à la décision publique en mobilisant la communauté universitaire dans son ensemble, avec une attention particulière aux sciences humaines et sociales.

¹ Le RECO (réseau s'experts sur le climat Occitanie) créé en 2017 a effectivement réorienté ses activités en 2023. <https://reco-occitanie.org/>