



HAL
open science

Fabriquer la transition écologique et solidaire entre Etat et projets de territoire : étude de trois Contrats de Transition Ecologique (CTE) en territoire de montagne

Fanny Rodier

► To cite this version:

Fanny Rodier. Fabriquer la transition écologique et solidaire entre Etat et projets de territoire : étude de trois Contrats de Transition Ecologique (CTE) en territoire de montagne. Sociologie. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2023. Français. NNT : 2023GRALH015 . tel-04433205

HAL Id: tel-04433205

<https://theses.hal.science/tel-04433205>

Submitted on 1 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

École doctorale : SHPT - Sciences de l'homme, du Politique et du Territoire

Spécialité : Sociologie

Unité de recherche : LESSEM - Laboratoire EcoSystèmes et Sociétés En Montagne

Fabriquer la transition écologique et solidaire entre Etat et projets de territoire. Etude de trois Contrats de Transition Ecologique (CTE) en territoire de montagne

Shaping the ecological and solidarity transition between the French State and territories. Study of three Ecological Transition Contracts in mountain areas.

Présentée par :

Fanny RODIER

Direction de thèse :

Céline GRANJOU

Directrice de recherche, Université Grenoble Alpes

Directrice de thèse

Gwenola LE NAOUR

Sciences Po Lyon

Co-directrice de thèse

Rapporteurs :

Gilles PINSON

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, IEP de Bordeaux

François Mathieu POUPEAU

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS délégation Ile de France

Thèse soutenue publiquement le **2 octobre 2023**, devant le jury composé de :

Gilles PINSON

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, IEP de Bordeaux

Rapporteur

François Mathieu POUPEAU

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS délégation Ile de France

Rapporteur

Alice MAZEAUD

MAITRE DE CONFERENCES, Université La Rochelle

Examinatrice

Alain FAURE

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS délégation Rhône Auvergne

Président

Simon PERSICO

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, IEP de Grenoble

Examineur

Invités :

Céline GRANJOU

DIRECTEUR DE RECHERCHE, INRAE

Gwenola LE NAOUR

MAITRE DE CONFERENCES, Sciences Po Lyon



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier, tout d'abord, mes deux directrices de thèse, Céline Granjou et Gwenola Le Naour, qui m'ont accompagné dans cette expérience de la recherche. Je les remercie pour leur présence, leur bienveillance, leurs conseils, qui ont permis que la thèse se déroule dans de très bonnes conditions (et dans les délais impartis).

Je remercie l'ensemble des membres du jury qui ont accepté de participer à la finalisation de ce travail et qui l'ont évalué. Je les remercie aussi pour l'intérêt porté à ma thèse. Je remercie de la même manière les membres de mes deux comités de suivi de thèse qui m'ont permis d'avancer et d'améliorer mon travail grâce à leurs remarques constructives.

Cette thèse n'aurait pas pu avoir lieu sans l'autorisation du ministère de la transition écologique en sortie d'école. Merci à elles·eux de m'avoir fait confiance pour la mener à bien en trois ans. Merci aussi au Labex ITEM qui finance le fonctionnement de mon projet de recherche et qui m'a ainsi permis de participer à des colloques et de me déplacer sur les territoires afin d'interroger les parties-prenantes des CTE. Merci au LESSEM de m'avoir accueillie dans ses locaux. Et merci au département ACT d'INRAE et en particulier à toute l'équipe d'organisation des Journées Des Doctorant·es (ainsi qu'à l'ensemble des participant·es) que j'ai eu la chance de suivre pendant mes trois ans de thèse et qui m'ont beaucoup apporté. Merci aussi au groupe de doctorant·es de socio-sciences po d'INRAE qui m'ont permis d'échanger par visio avec des doctorant·es proche de ma discipline (assez peu présent·es au sein de mon laboratoire à Grenoble, surtout au début de ma thèse).

Je tiens aussi à remercier l'ensemble des enquêté·es, qui ont accepté de prendre de leur temps pour répondre à mes questions, en particulier pendant la période compliquée de la crise sanitaire. Merci de m'avoir permis de récolter le matériau nécessaire à ce travail.

Merci aux différent·es collègues du LESSEM pour leurs échanges scientifiques (en particulier au sein des cafés économie écologique et des rendez-vous socio du LESSEM) mais aussi pour tous les autres échanges informels. À ces remerciements je joins ici aussi les collègues d'IGE, (ex ETNA) qui y ont contribué. Merci à l'ensemble des doctorant·es du laboratoire pour les petits déjeuners et cafés et pour tous les moments passés ensemble pendant ces 3 ans à s'échanger nos conseils et à partager nos difficultés. Merci aux personnes qui m'ont fourni des photos pour illustrer les territoires que j'ai étudiés. Merci à Perle pour les cartes que vous trouverez dans ce manuscrit. Merci aussi à Valentin puis Solange d'avoir partagé mon bureau. Merci à mes amies et collègues qui m'ont accompagnée dans certaines actions au

laboratoire qui sortaient du cadre scientifique de la thèse. Merci surtout à l'ensemble de mes collègues devenu·es ami·es qui ont été présent·es au bureau mais aussi en dehors.

Enfin merci à mes ami.es et ma famille qui ont été présent·es pour moi lors de ces trois années. Merci à celles et ceux qui se sont intéressé·es à mon travail, qui ont essayé de me relire, mais aussi à celles et ceux qui m'ont permis de me vider la tête, de penser à autre chose de temps en temps et de déstresser.

En particulier, je remercie Gaëlle d'avoir été présente pour toutes mes questions liées à la recherche, à l'administration, etc., qui a véritablement joué le rôle de la grande sœur déjà docteure. Merci d'avoir aussi été là dans mes moments de doute et d'avoir été là pour me guider quant à la suite de mon parcours professionnel.

Je remercie Marie et Lucie d'avoir relu quelques pages de mon manuscrit pour l'orthographe et la syntaxe. J'en profite pour remercier Mme Deslandres (Optidoc) qui a effectué ce travail de relecture pour le reste du manuscrit.

Je remercie aussi Rose d'avoir été mon rayon de soleil, en particulier pendant les deux premières années de la thèse où nous partagions notre lieu de vie. Je la remercie d'avoir été la personne à qui je posais toutes mes questions « bêtes », à qui je faisais relire des mails ou des parties de documents, à qui je faisais mes présentations « blanches », etc. Je suis contente et fière de constater que m'écouter parler de ma thèse ne l'a pas rebutée pour en commencer une elle-même. Merci d'avoir été là au début de ma thèse alors que j'arrivais dans une nouvelle ville en pleine période de crise sanitaire, et merci d'être encore là pour moi, même en n'étant plus géographiquement à Grenoble.

Je remercie enfin mon coloc pendant cette dernière année de thèse, Lucas. Merci pour son soutien dans les moments parfois difficiles, merci de m'avoir fait rire et merci pour ses bons petits plats et ses attentions.

RÉSUMÉ ET ABSTRACT

1. RÉSUMÉ

La transition écologique constitue un mot d'ordre aujourd'hui largement relayé par les politiques, visant à réarticuler des objectifs de durabilité dans un contexte social et écologique qui s'est profondément modifié depuis l'émergence de l'idée de développement durable dans les années 1980. Les injonctions à la sortie de modèles de production et de consommation fondés sur les hydrocarbures, le développement des mouvements de décentralisation et de territorialisation ainsi que la multiplication d'initiatives citoyennes marquent le contexte de mise à l'agenda de la « transition » dans l'action publique environnementale.

Le Contrat de Transition Écologique (CTE) constitue un nouvel instrument d'action publique mis en place à l'échelle des intercommunalités dans l'optique d'accompagner les territoires dans tous les aspects d'une transition écologique voulue, génératrice d'activités économiques et d'opportunités sociales. Il ne s'accompagne pas d'une enveloppe financière dédiée, mais se veut facilitateur des projets portés par les acteurs des territoires.

La thèse s'intéresse à la manière dont le dispositif des CTE peut contribuer à construire et concrétiser certaines conceptions de la notion de transition écologique dans l'action publique, et notamment autour des rôles respectifs de l'État et des territoires dans la fabrique de la transition. Nous faisons l'hypothèse que s'opposent au moins deux types de conception de la transition, qui engagent deux visions différentes des relations État/territoire. Tandis que le mouvement des *Transition Towns* promeut la relocalisation et la création d'une communauté d'appartenance territoriale, l'institutionnalisation de la transition, telle qu'analysée par Semal (2017), témoigne plutôt d'une relation où l'État reste maître de la définition et de la mise en œuvre de la transition. Sans tenter de nous insérer dans l'une ou l'autre de ces conceptions, nous cherchons plutôt à identifier précisément celles à l'œuvre dans les CTE. Nous interrogeons alors : Quelles conceptions de la transition sont construites dans le dispositif des CTE ? Et dans quelle mesure contribuent-elles à renouveler l'action publique, notamment en ce qui concerne les rôles de l'État et des territoires ?

Nous nous intéressons à travers cette question de recherche au passage du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique, notamment à travers une analyse de l'évolution du nom associé au ministère de l'environnement ainsi qu'en identifiant les récits de la transition dans la genèse du CTE à l'échelle nationale. Nous montrons que dans les

conceptions de la transition, les territoires et leurs relations avec l'État y sont centrales. Ensuite, nous étudions plus précisément trois territoires, leurs caractéristiques, leur récit de la transition et le rôle des acteurs majeurs dans leur CTE : Grenoble Métropole associée au Trièves, le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras et le Royans Vercors. Enfin, nous identifions et décrivons un nouveau type de gouvernement (hybride du gouvernement à distance, à crédit et de la gouvernance territoriale) que nous appelons gouvernement par délégation, dans lequel l'État tente de piloter à distance la transition mais sans moyens et sans définition claire, il tend surtout à déléguer aux territoires qui peuvent alors se réappropriier le dispositif sous réserve d'ingénierie et de portage politique.

Pour y répondre, la thèse déploie une enquête incluant une soixantaine d'entretiens semi-directifs avec des représentant·es du ministère de la Transition écologique, des élu·es, des technicien·nes et des parties prenantes nationales et locales (de trois territoires de montagne) ; un travail de revue de presse et des observations de réunions et d'interactions, que nous analysons via une approche par les « récits ».

2. ABSTRACT

Ecological transition is a byword that is now being widely used by politicians, aiming to re-articulate sustainability objectives in a social and ecological context that has changed profoundly since the emergence of the idea of sustainable development in the 1980s. The emergency to move away from hydrocarbon-based production and consumption models, the development of decentralisation and territorialisation movements and the multiplication of citizens' initiatives contribute to put the “transition” on the agenda in environmental public action.

The Ecological Transition Contract (ETC) is a new instrument for public action set up at the level of inter-municipalities for purpose of supporting territories in all aspects of an ecological transition that is intended to generate economic activities and social opportunities. They do not come with a dedicated financial envelope, but are designed to facilitate projects carried out by the actors of the territories.

This thesis examines the way in which the CTE scheme can help to construct and give concrete form to certain conceptions of the notion of “ecological transition” in public action, and in particular around the respective roles of the State and the territories in the making of the transition. We hypothesise that there are at least two opposing conceptions of transition, involving two different visions of State/territory relations. While the Transition Towns

movement promotes relocation and the creation of a community of territorial belonging, the institutionalisation of transition, as analysed by Semal (2017), reflects a relationship in which the state remains in control of the definition and implementation of transition. Without attempting to fit into either of these conceptions, we seek instead to identify precisely those at work in the ETCs. We therefore ask ourselves: What conceptions of transition are constructed in the ETC system? And to what extent do they contribute to renewing public action, particularly in terms of the roles of the State and the territories?

This research question looks at the transition from the vocabulary of sustainable development to that of ecological transition, in particular through an analysis of the evolution of the name associated with the Ministry of the Environment and by identifying the narratives of transition in the genesis of the CTE at national level. We show that the territories and their relationship with the State are central to these conceptions of transition. We then take a closer look at three areas, their characteristics, their accounts of transition and the role of the major players in their ETCs: Grenoble Métropole associated with the Trièves, the Briançonnais, Écrins, Guillestrois and Queyras, and Royans Vercors. Finally, we identify and describe a new type of government (a hybrid of government at a distance, credit-based government and territorial governance) which we call government by delegation, in which the State attempts to steer the transition from a distance, but with no resources and no clear definition, it tends above all to delegate to the territories, which can then reappropriate the mechanism subject to engineering and political support. To answer this question, the thesis deploys a survey including around sixty semi-directive interviews with representatives of the Ministry of Ecological Transition, elected officials, technicians and national and local stakeholders (from three mountain areas); a press review and observations of meetings and interactions, which we analyse using a “narrative” approach.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	2
RÉSUMÉ ET ABSTRACT	4
1. Résumé	4
2. Abstract	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	11
3. Problématisation et question de recherche – la transition écologique : quel renouvellement de l’action publique environnementale et territoriale dans le dispositif des CTE ?	13
4. Cadre théorique - Une approche cognitive pour s’intéresser à la construction de sens de la transition	28
5. Méthodologie	35
6. Choix des territoires étudiés	41
7. Plan de la thèse	46
PARTIE I : L’ÉVOLUTION DU VOCABULAIRE DANS L’ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE – LA NOTION DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	
ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE – LA NOTION DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	48
CHAPITRE 1 – ÉVOLUTION DU VOCABULAIRE DEPUIS LES ANNÉES 1970 :	
ENVIRONNEMENT, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE	50
1. Années 1970 : le ministère de l’environnement, un premier travail sur les enjeux de « protection de la nature »	51
2. Années 2000 : une restructuration autour du développement durable pour aller plus loin sur les enjeux environnementaux	55
3. La transition écologique pour dépasser les critiques du développement durable ?	59
CHAPITRE 2 – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU MINISTÈRE : LA CONSTRUCTION COLLECTIVE D’UNE TRANSITION TERRITORIALE AVEC LES CTE	
COLLECTIVE D’UNE TRANSITION TERRITORIALE AVEC LES CTE	65
1. Des territoires en difficulté aux territoires exemplaires	66
2. Un récit « inclusif » pour l’ensemble des territoires	72
3. Et aujourd’hui, quel(s) récit(s) pour la transition ?	80

BILAN DE LA PARTIE I _____	89
PARTIE II : QUE DEVIENT LA TRANSITION SUR LES TERRITOIRES ? _____	92
CHAPITRE 3 – TRAJECTOIRE DES TERRITOIRES DE GRENOBLE MÉTROPOLE ET DU TRIÈVES – UNE COOPÉRATION DIFFICILE ET UNE PLURALITÉ DE CONCEPTIONS DE LA TRANSITION ____	95
1. Des territoires différents qui ont intérêt à travailler en coopération sur la transition écologique : Grenoble Métropole et le Trièves.....	96
2. Des dispositifs qui contribuent à construire l'exemplarité des collectivités en matière de transition écologique et de coopération	101
3. Le CTE Grenoble et Trièves – une trajectoire de transition commune rapidement avortée	108
CHAPITRE 4 – TRAJECTOIRE DU BRIANÇONNAIS, DES ÉCRINS, DU GUILLESTROIS ET DU QUEYRAS - UNE NÉGOCIATION AVEC L'ÉTAT POUR UNE TRANSITION MULTITHÉMATIQUE ET COCONSTRUITE _____	128
1. De multiples enjeux que s'approprient les acteurs du territoire pour faire une transition écologique	129
2. De nombreux dispositifs précédant le CTE autour d'enjeux sectoriels ou de stratégie territoriale	137
3. La transition écologique et solidaire dans le territoire via le CTES.....	140
CHAPITRE 5 – TRAJECTOIRE DU ROYANS-VERCORS – UNE FORTE MOBILISATION LOCALE POUR UNE TRANSITION COCONSTRUITE ET SOCIALE _____	166
1. Le territoire du Royans-Vercors – une dynamique forte concernant les enjeux de transition écologique	167
2. Historique des dispositifs – une implication ancienne dans la transition écologique.....	174
3. Le CTE – le récit d'une transition coconstruite et sociale	177
BILAN DES TRAJECTOIRES – LA TRANSITION DANS CES TROIS CTE ENTRE RENOUVELLEMENT ET RECYCLAGE DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE _____	198
1. Entre renouvellement et recyclage de la notion de développement durable	199
2. Une place importante du rôle du local : une ingénierie d'animation pour la co-construction et des élus entrepreneurs de la transition	201
3. Renouvellement des relations entre État et territoires ?.....	203

PARTIE III : QUEL RENOUVELLEMENT DES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES ?	206
CHAPITRE 6 – PRISE DE DISTANCE AVEC LA LOGIQUE DE L’APPEL À PROJETS ?	209
1. Des circuits de financement renouvelés	211
2. Le rôle des chargé·es de mission – entre façonnement des CTE et standardisation par l’État	224
3. Une mise à distance inachevée de la logique de l’appel à projets	237
CHAPITRE 7 – LA CONSTRUCTION DE L’EXEMPLARITÉ : ENTRE SOLIDARITÉ PAR APPRENTISSAGE MUTUEL ET MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES	239
1. La réappropriation des difficultés des territoires dans la construction de leur exemplarité	239
2. Une construction de l’exemplarité par des interactions et influences entre État et territoire	245
3. Une solidarité par apprentissage mutuel nuancée	251
CHAPITRE 8 – DES CTE AUX CRTE : UN GOUVERNEMENT PAR DÉLÉGATION	257
1. Le CTE, la première expérimentation d’une nouvelle contractualisation	258
2. Le CTE comme expérimentation d’une nouvelle forme de contractualisation – lien avec les CRTE	270
BILAN DE LA PARTIE III	284
CONCLUSION	286
1. La transition : entre renouvellement et recyclage du vocabulaire de l’action publique environnementale	287
2. Une analyse renouvelée du rôle des territoires	290
3. Un nouveau modèle de gouvernement	293
4. Perspectives de la thèse	295
BIBLIOGRAPHIE	299
ANNEXES	311
1. Annexe – Actions du CTE de Grenoble Métropole et du Trièves	311
2. Annexe – Actions du CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras	314
3. Annexe – Actions du CTE du Royans-Vercors	318
TABLE DES SIGLES	322
TABLE DES FIGURES	325

TABLE DES TABLEAUX	326
TABLE DES MATIÈRES	327

INTRODUCTION

« Je suis très méfiant sur le dévoiement des mots, on a parlé de développement durable et on a bien vu très rapidement que le développement, il n'était aucunement durable, surtout dans ce contexte de crise climatique et c'est pour ça que je suis inquiet pour l'avenir, dans le sens où il est question de transition écologique mais qu'est-ce que c'est que la transition écologique ? »¹

En été 2019, encore étudiante ingénieure à l'ENTPE (École de l'aménagement durable des territoires, anciennement École des Travaux Publics de l'État), en double diplôme avec l'IEP (Institut d'Études Politiques) de Grenoble, j'ai rencontré le président du PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras dans un cadre informel. Alors en pleine construction d'un projet de thèse autour de la transition écologique, j'ai échangé avec lui à ce sujet.

Il s'est montré intéressé par la discussion et m'a raconté ce qu'il faisait sur son territoire pour répondre à ces enjeux. J'étais particulièrement sensible à un de ces projets : un pôle d'économie circulaire. Ce projet a pour objectif d'atteler des chevaux pour aller chercher les déchets alimentaires de restaurants pour les composter afin d'alimenter des serres agricoles. Ces serres seraient jardinées par des personnes en réinsertion pour produire des légumes qui seraient alors transformés dans une légumerie (alimentée en électricité par une microcentrale électrique). Les légumes transformés seraient alors servis dans l'hôpital et dans un centre pour les repas.

Ce projet est entré en résonance avec ma conviction personnelle concernant le besoin de sobriété et l'intégration d'enjeux sociaux aux questions écologiques. J'étais aussi assez étonnée que ce projet émerge d'une collectivité, imaginant alors que les projets de ce type étaient plus souvent portés par des associations militantes. Il m'a expliqué que ce projet entrait dans le cadre d'un dispositif proposé par l'État : le Contrat de Transition Écologique.

Après cet échange, j'ai continué mes recherches et ma réflexion sur mon projet de thèse, et je me suis intéressée alors à ce dispositif et à ce qu'il peut permettre de faire. Avec le projet du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras en tête, je m'interrogeais en particulier sur les capacités du dispositif à construire des formes de transition plus « radicales », au sens

¹ Interview de Pierre Leroy, président du pôle d'équilibre territorial et rural du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras, maire de Puy-Saint-André, sur : <https://www.youtube.com/watch?v=rCkAScEez9U>

de transitions non technophiles et qui tendent à remodeler la société et à changer en profondeur les modes de vie, transitions aussi plus difficiles à accepter pour une majorité d'acteurs (ministères, services de l'État, entreprises, associations...).

En parallèle, en stage de deuxième année d'école d'ingénieur au CEREMA², j'ai échangé avec une collègue, docteure en études urbaines et chargée d'étude ville durable, animation territoriale et participation citoyenne, sur la notion de transition écologique. Nous avons travaillé ensemble pour organiser une journée de prospective au sein de l'unité Ville et Territoires du CEREMA. Cette journée nous permettait, en cartographiant, de réfléchir ensemble et d'échanger sur l'avenir de la société (et de notre travail) selon différents scénarios qui prenaient en compte les enjeux de changement climatique et d'effondrement (au sens de la collapsologie). Pour la préparation de cette journée, mais aussi de manière plus informelle - aux pauses café ou aux moments des repas — nous échangeons beaucoup autour de la transition écologique et des questions d'effondrement³. Une fois, elle m'a demandé si j'avais trouvé des articles ou des documents qui expliquaient pourquoi il y avait un changement de vocabulaire institutionnel : de développement durable à transition écologique. Ne trouvant pas de réponse à cette question, cela m'a amenée à m'interroger sur la place que prend la notion de transition écologique par rapport au terme de développement durable et l'absence d'informations sur ce changement de vocabulaire.

Ce qui m'a alors intéressée, c'est de comprendre ce que recouvre la transition écologique, ce qu'elle peut représenter pour les acteurs, en particulier dans les territoires et pourquoi c'est ce terme qui est majoritairement utilisé aujourd'hui. Peut-on considérer que ce nouveau vocabulaire traduit une volonté plus transformative de l'action publique concernant les enjeux écologiques et sociaux (à l'image du projet porté par le président du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, ou encore de changements radicaux envisagés par les collapsologues) ? Ce sont ces deux échanges qui ont fondé mon intérêt pour les enjeux abordés dans cette thèse et qui ont ainsi été à l'origine du travail que vous découvrirez dans ce manuscrit.

² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – établissement public sous tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

³ En particulier, j'étais en pleine lecture du livre *Comment tout peut s'effondrer* de Pablo Servigne et Raphaël Stevens

3. PROBLÉMATISATION ET QUESTION DE RECHERCHE – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : QUEL RENOUVELLEMENT DE L’ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE DANS LE DISPOSITIF DES CTE ?

3.1. LA NOTION DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE, ENTRE MOBILISATION MILITANTE ET RÉAPPROPRIATION INSTITUTIONNELLE

Depuis une dizaine d’années, la notion de transition écologique prend de plus en plus de place dans l’espace politique et médiatique (Semal, 2017), alors que celle de développement durable semble confrontée à une crise (Theys, 2014). Le passage du contexte des années 1980, dans lequel a été développé ce concept, vers celui d’une crise économique et d’échecs successifs des conférences de Copenhague, Rio et Doha, contribue à accentuer les critiques auxquelles ce concept fait face. Le développement durable recouvre plusieurs ambiguïtés : ambiguïté dans la signification des termes, dans leur assemblage, dans l’origine historique, dans la confusion ou non avec l’environnement, dans les objectifs politiques et écologiques et dans les relations de marché et de capitalisme mondialisé (Theys, 2014). Les critiques de ce concept sont très nombreuses et Theys⁴ (2014) propose de les présenter selon 4 niveaux. (1) Tout d’abord, les critiques sémantiques sur les fonctions discursives que mentionne Krieg Planque (2010) expliquant que l’expression de développement durable, par l’usage des formules concessives⁵, ne serait qu’un autre moyen de neutraliser, de dépolitiser les contradictions qu’elle est censée mettre en évidence. (2) Des critiques portent aussi sur les usages politiques et idéologiques de l’expression : usages qui oscillent entre des discours forts de l’éco-socialisme ou de la décroissance et des discours sur la priorité à l’économie ou à la compétitivité. Ce niveau de critiques identifié par Theys peut aussi renvoyer aux débats sur la soutenabilité faible et forte, qui opposent les économistes néoclassiques - pour qui l’objectif de soutenabilité se traduit par la non-décroissance dans le temps du bien-être individuel (qui peut être mesuré par le niveau d’utilité, le revenu ou la consommation) et pour qui les progrès techniques permettront de

⁴ Jacques Theys, Docteur en mathématiques et en économie, diplômé de Sciences Po, vice-président du Plan Bleu pour la Méditerranée, enseignant à l’École des hautes études en sciences sociales, responsable de la prospective au ministère du Développement durable et directeur scientifique de l’Institut Français de l’ENVironnement (IFEN). Il est l’auteur de nombreux articles et ouvrages sur le développement durable.

⁵ Plus spécifiquement sur des concessives réduites au gérondif (ou à *tout* + gérondif), ou sur des concessives réduites à *sans* + infinitif ou GN (ou à *sans pour autant* + infinitif ou GN). Par exemple : *tout en restant* ; *sans compromettre*.

substituer le capital naturel consommé par du capital créé (soutenabilité faible) — et les économistes écologiques qui avancent l'idée que le capital créé par les hommes et le capital naturel qui serait non reproductible, sont complémentaires (soutenabilité forte) (Vivien, 2009). (3) Côté scientifique et épistémologique, les critiques que mentionne Theys (2014) se font sur la trop grande normativité de la notion pour pouvoir se prêter à l'objectivation. (4) Enfin, des critiques proviennent de l'action et de ses résultats dans une perspective pragmatique. Selon Theys, les acteurs sur le terrain se plaignent d'avoir à faire avec des objectifs flous et sans cesse redéfinis et avec une multiplicité d'indicateurs impossibles à respecter. Des évaluations a posteriori montrent un décalage entre les espoirs et les résultats atteints (décalage dont on ne peut dire s'il est dû à des objectifs trop vagues ou à des moyens mal adaptés ou insuffisamment mobilisés) (Theys, 2014). Selon Theys (2014), la combinaison de ces critiques peut fragiliser la crédibilité de l'injonction au développement durable dans un contexte de crise, sans pour autant démontrer le caractère non opératoire du développement durable.

Bourg (2012), quant à lui, critique le développement durable précisément pour ne pas être suffisamment opératoire pour faire face aux crises écologiques et sociales. Il le qualifie plutôt comme « une déclinaison du conformisme, une manière de nous cacher, encore une fois, que nous sommes devant une “cascade de finitudes” et empêcherait la réflexion critique sur la croissance ». Il souligne que la notion de développement durable est « vide » en mentionnant la tension entre durabilité faible et forte qui en a émergé.

Plus largement, Hourcade et Van Neste (2019) mentionnent une incapacité politique à combattre de manière efficace les crises, notamment du fait de la déconnexion entre les engagements internationaux et certaines politiques qui « accordent encore une place prépondérante aux énergies fossiles, à l'extraction minière, aux industries émettrices de gaz à effet de serre, à l'exploitation intensive des sols et aux mobilités carbonées » (Hourcade & Van Neste, 2019). Angot (2013) montre aussi une « difficulté pour les collectivités à construire des modèles alternatifs, et la complexité à traduire en politiques publiques les engagements nécessaires à l'amorce d'une logique de transition ». Il semble alors que les mobilisations, d'abord dans la sphère militante, de la notion de transition écologique cherchent à ouvrir des pistes pour dépasser les critiques de celle de développement durable et pour tenter de répondre ainsi plus efficacement aux défis écologiques et sociaux.

La notion de transition a été popularisée par Rob Hopkins et le mouvement des *Transition Towns* (nourri par cette incapacité politique à lutter contre le changement climatique (Hourcade & Van Neste, 2019)). Ils la définissent comme visant à changer les relations et les manières d'agir en société plutôt qu'à rendre plus durable le développement, via la relocalisation des

activités et la mise en lien des initiatives citoyennes, l'expérimentation et la structuration d'actions locales autour d'une communauté d'appartenance territoriale, et le raffermissement des liens de proximité et de sociabilité pour explorer d'autres formes d'échanges et d'usage des ressources en commun (Hopkins, 2008). Pour Laigle (2013), le mouvement des *Transition Towns* se constitue en réaction à une distanciation grandissante entre les enjeux environnementaux tels qu'ils sont formulés par les experts et les institutions et tels qu'ils sont appréhendés par les citoyen·nes⁶. Ce mouvement opère un renversement de perspective en cherchant à mettre les citoyen·nes, les acteurs économiques et associatifs en situation de traiter les questions écologiques et de s'en saisir à travers leurs expériences pratiques. L'idée de développement ne peut être uniquement réformée par le haut, il s'agit de changer les relations et les façons d'agir en société. Pour Rob Hopkins, initiateur des *Transition Towns*, il y a trois composantes essentielles de la transition : la relocalisation des activités et la mise en lien des initiatives économiques, associatives, et d'intérêt citoyen ; l'agir local par le foisonnement de l'expérimentation et la structuration d'actions par une communauté d'appartenance territoriale et le raffermissement des liens de proximité et de sociabilité, qui permettent d'explorer d'autres formes d'échanges et d'usage des ressources en commun.

Plusieurs auteur·rices suggèrent que le vocabulaire de la transition apporte un changement dans la manière de penser les engagements autrefois pensés en termes de « développement durable » et « d'énergie climat », désormais en lien avec les initiatives militantes de la transition citoyenne (Angot, 2013). Parler de transition écologique, selon Laigle (2013), « c'est reconnaître d'une certaine façon que la société peut se mobiliser en faveur de l'écologie. Certes, cela revient à mettre l'accent sur des défis environnementaux majeurs (changement climatique, perte de biodiversité...), mais en s'interrogeant sur les composantes sociétales qui en sont à l'origine. » À partir des initiatives des « villes en transition », Laigle s'intéresse au thème de la transition et engage la réflexion sur la portée sociétale et sociale de cette dernière.

La transition pourrait aussi permettre une meilleure opérationnalisation à l'échelle des territoires. Pour Theys, les territoires sont l'espace privilégié pour construire les problèmes environnementaux et pour trouver des solutions équitables et démocratiques (Theys, 2002). Si la notion de développement durable a été largement critiquée pour être trop timorée, ou trop

⁶ Nous utilisons l'écriture inclusive lorsque nous mentionnons des personnes pour une meilleure représentativité. Cependant pour ne pas alourdir l'écriture, nous utilisons le masculin neutre dans certains cas (moins personnel, et lorsqu'il s'agit de références à des ensembles de personnes, associations, entreprises, institutions, etc.). Par exemple, nous parlons de citoyen·nes ou de chargé·es de mission mais nous utilisons acteurs ou porteurs de projets. Par ailleurs, nous conservons le genre des personnes interrogées pour garantir la représentativité du terrain.

instrumentalisée par des institutions en faveur du *business as usual*, celle de transition aurait l'ambition d'intégrer l'idée d'une transition territoriale et citoyenne – c'est-à-dire portée et suscitée par les citoyen·nes, et organisée à l'échelle des territoires. Elle suggère que les sociétés doivent se transformer pour s'adapter à la crise écologique et que ce changement doit impliquer toutes les « forces vives » de la société (Mazeaud, 2021). Avec cette notion de transition, il semblerait ainsi qu'il ne soit pas question uniquement de réponse aux enjeux environnementaux et climatiques mais aussi d'une meilleure prise en compte des enjeux sociaux, territoriaux et citoyens, avec une implication de différents types d'acteurs et d'une nouvelle façon de faire l'action publique au niveau des territoires, à l'image d'une vision du développement durable assez radicale et sous-exploitée (Theys, 2014) qui pourrait être reconduite via cette nouvelle notion de transition.

La notion de transition est aujourd'hui omniprésente et constitue un mot d'ordre malgré des différences d'appropriation qui montrent la grande élasticité de celle-ci (Hourcade & Van Neste, 2019). Elle est largement diffusée « mais les valeurs que véhiculent les transitions, leurs portées plus ou moins transformatrices, les luttes de finalités qu'elles impliquent restent peu mises en débat » (Hourcade & Van Neste, 2019). Son omniprésence et sa plasticité questionnent quant aux conceptions en présence de ce que désigne la transition, et au potentiel d'innovation qu'elle porterait en matière d'action publique tant sur les enjeux écologiques et climatiques que sociaux et territoriaux. En quoi la mobilisation du vocabulaire de la « transition » porte-t-elle l'ambition de dépasser les critiques attribuées aux politiques de développement durable ? Et en quoi ce vocabulaire renouvelle-t-il finalement l'action publique au-delà du vocabulaire du développement durable ?

Par ailleurs, dans le milieu institutionnel, le vocabulaire utilisé, lié à l'action publique environnementale a évolué depuis 50 ans, notamment dans les dénominations et les attributions du ministère consacré à ces enjeux. Aux notions d'« environnement » (Lascoumes, 1999) dans les années 1970 puis de « développement durable » (Lascoumes et al., 2014) dans les années 2000, s'ajoute aujourd'hui la notion de « transition écologique » dans les politiques publiques – qui tend même dans une certaine mesure à se substituer aux anciens vocables.

Outre dans le nouveau nom du ministère, le vocabulaire de la transition se développe aussi dans l'action publique territoriale, à travers des dispositifs régionaux, départementaux et intercommunaux, comme le Contrat de Transition Écologique (CTE) qui constitue le cœur de cette thèse. Le CTE est un contrat expérimental, lancé en 2018. Il est le premier dispositif d'action publique territoriale dont le nom réfère au terme de transition écologique. Il est mis en place par une ou plusieurs intercommunalités et signé avec l'État pour construire un projet local

comprenant une diversité d'actions contribuant à la transition écologique (dans les domaines notamment de la production d'énergie renouvelable, de la mobilité, de l'économie circulaire, de l'alimentation, etc.).

Depuis 2010, avec l'institutionnalisation de la notion de transition dans un certain nombre de dispositifs et d'instruments d'action publique, la littérature en sociologie politique pointe la montée de logiques de transition « maîtrisées tant politiquement que techniquement » mobilisant un imaginaire du pilotage et de la coordination (Semal, 2017). La transition serait une « réaffirmation du projet moderne par l'invention d'une croissance verte » (Semal, 2017). Pour Hourcade et Van Neste (2019), il y a dans les politiques publiques de « transition », toute une économie des promesses technologiques, qui ne rompt pas avec le paradigme du progrès et de la modernité et qui entre en tension avec des approches plus transformatrices prenant en compte notamment les inégalités sociales (Angot, 2013 ; Mazaud & Pierre, 2019), à l'image des *Transition Towns*. Fressoz renvoie aussi la « transition » à une illusion que la « réponse au défi climatique s'inscrirait dans une nouvelle transition, dans le cours majestueux de l'histoire conjointe de l'énergie, de la technique et du capitalisme. » (Fressoz, 2022).

Dans ce contexte, ma thèse s'intéresse à la manière dont le dispositif des CTE peut contribuer à construire et concrétiser certaines conceptions de la transition écologique dans l'action publique, et notamment certaines idées de ce que doivent être les rôles respectifs de l'État et des territoires dans la fabrique de la transition. À partir de la littérature citée ci-dessus, nous faisons l'hypothèse que s'opposent au moins deux types de conception de la transition, qui engagent deux visions différentes des relations État/territoires. Tandis que le mouvement des *Transition Towns* promeut la relocalisation et la création d'une communauté d'appartenance territoriale, l'institutionnalisation de la transition, telle qu'analysée par Semal (2017), témoigne plutôt d'une relation où l'État reste maître de la définition et de la mise en œuvre de la transition. Sans prendre parti pour l'une ou l'autre de ces conceptions, nous cherchons plutôt à identifier précisément celles à l'œuvre dans les CTE. Nous nous demandons alors : **Quelles conceptions de la transition sont construites dans le dispositif des CTE ? Et dans quelle mesure contribuent-elles à renouveler l'action publique, notamment en ce qui concerne les rôles de l'État et des territoires ?**

3.2. LE TERRITOIRE : ESPACE PRIVILÉGIÉ POUR LA TRANSITION ?

Si le mouvement des *Transition Towns* met au centre de sa conception de la transition l'importance de construire une action locale, plusieurs auteur·rices s'appuient également sur l'idée que l'action publique environnementale est plus efficace si elle est territoriale.

Pour Theys (2002), la dimension géographique et territoriale est centrale dans la caractérisation des problèmes environnementaux. Il promeut l'échelon local comme étant le plus adapté pour l'action publique environnementale. Pour lui, les enjeux liés à l'aménagement du territoire sont particulièrement importants, en particulier la périurbanisation, l'explosion de la mobilité, la ségrégation urbaine, les inégalités entre communes (BIPE et groupe de travail du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. *Scénarios de développement durable pour la France en 2020 – 1995* dans Theys, 2012). Theys cite aussi le théorème de la localité de Camagni, Capello et Nijkamp : certains problèmes sont à la fois locaux et globaux, ce qui laisse espérer un « double dividende » des politiques locales. De plus, l'intervention à l'échelle territoriale a probablement plus de chances d'être efficace qu'au niveau global dans la mesure où les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus simples à contrôler, et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte. Plus généralement, le niveau local permet la transversalité (décloisonnement des logiques institutionnelles) au cœur du développement durable (et de la transition écologique). Enfin, l'échelle territoriale semble plus favorable pour la mise en place de compromis et d'intégration pour articuler les trois dimensions (social, écologie et économie) du développement durable dans la mesure où c'est aussi à cette échelle que leur contradiction apparaît avec le plus de force (Theys, 2002).

Le développement durable conduit aussi à s'interroger sur la démocratie et à promouvoir la participation citoyenne au niveau local selon Theys (2002) : le concept a d'abord été construit et relayé par une « élite technocratique », puis à l'échelle des territoires ont été mises en place des tentatives d'ouverture démocratique (comme les Agendas 21 par exemple, avec des procédures de concertation avec les groupes d'intérêt, les associations, les entreprises ou la population). De plus, Blondiaux et Sintomer (2002) observent la montée de « l'impératif délibératif », c'est-à-dire le fait que « la norme [tend à n'être légitime] que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont conduits à coopérer librement ». De nouveaux dispositifs participatifs sont institutionnalisés essentiellement à l'échelle territoriale (et en particulier dans certains secteurs comme celui de l'environnement) (Blatrix, 2009), échelle qui permettrait de faciliter la concertation.

Enfin, selon Lagagnier et al (2002) le développement durable, s'il est pensé à l'échelle globale, ne peut s'opérationnaliser sans passer par l'échelle territoriale pour l'inscription des orientations et par les responsabilités des différents échelons territoriaux depuis la décentralisation.

Ces différents travaux partagent l'idée que l'échelle territoriale est pertinente pour concrétiser et opérationnaliser le développement durable. L'étude du dispositif des CTE, qui est un dispositif d'action publique territoriale, nous permettra ainsi de tester l'hypothèse que le territoire serait l'échelle géographique la plus adaptée à l'action publique environnementale. Enquêter sur les CTE nous permettra d'identifier le rôle que ce dispositif de transition, tel que construit par les différents acteurs, donne aux territoires mais aussi de comprendre en quoi il renouvelle le rôle des territoires dans l'action publique environnementale et ainsi comment les territoires participent à la construction de différentes conceptions de la notion.

Par ailleurs, ces réflexions s'inscrivent dans l'évolution de l'action publique et de la place donnée à l'échelle locale dans les processus successifs de territorialisation. Pasquier (2019) souligne différents facteurs qui ont influencé l'évolution des politiques locales : les réformes de décentralisation amorcées dans les années 1970 qui renforcent la territorialisation de l'action publique (i.e. la production localisée des politiques publiques) ; l'intégration européenne avec la mise en place de fonds structurels, notamment pour réduire les inégalités de développement entre les régions ; la globalisation économique qui permet une plus grande mobilité des capitaux mais qui nécessite de développer des politiques locales réactives dans un environnement concurrentiel.

Cette évolution est largement guidée par les mouvements de décentralisation. Les travaux de Douillet et Lefebvre (2017) soulignent que dans les années 1970, la décentralisation est plutôt une décentralisation fiscale : l'État ne contrôle plus les collectivités locales qu'a posteriori. Dans les années 1980, la décentralisation induit des transferts des compétences aux collectivités : la commune se voit attribuer la compétence d'urbanisme ; le département, les compétences de prestation d'aides sociales, de prévention sanitaire, les services sociaux et les collèges ; et les régions, les compétences de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de développement économique et les lycées. L'acte II de la décentralisation, en 2003, rajoute des transferts de compétences et renforce la légitimité des collectivités territoriales avec le droit à l'expérimentation, le principe de subsidiarité et l'autonomie financière. La mise en œuvre de la décentralisation a favorisé les initiatives locales au-delà des compétences transférées, selon Douillet et Lefebvre. En effet, la suppression de la tutelle a donné une

impulsion aux collectivités et les politiques étatiques ont incité à intervenir hors bloc de compétences dans une logique de partage des coûts.

Douillet et Lefebvre (2017) rendent compte des divers arguments justifiant les réformes décentralisatrices. Tout d'abord, ils citent des arguments relevant du registre de la démocratie, c'est-à-dire le fait que les réformes visent à donner plus de pouvoir aux autorités élues et à permettre un plus grand partage de pouvoir. Un deuxième argument est celui de l'efficacité, il peut être mobilisé de plusieurs façons selon Douillet et Lefebvre. D'abord, la proximité peut être mobilisée comme « argument de bon sens » (Douillet & Lefebvre, 2017) : l'action publique plus proche du terrain serait plus pertinente avec une meilleure connaissance des besoins. Ensuite, selon eux, les économistes, pour défendre la décentralisation, mettent aussi en avant les bénéfices apportés par la concurrence territoriale : « l'autonomie de chaque collectivité permettrait des politiques spécifiques dont le bien-fondé est évalué par les réactions de la population ». Enfin, l'efficacité serait permise grâce à un accroissement de la responsabilité des gouvernants, les politiques locales étant plus facilement imputables. Cependant, ces arguments restent discutables et discutés et ne suffisent pas à justifier ces réformes. Douillet et Lefebvre citent Le Lidec, qui a mis en avant quatre rationalités politiques expliquant ces réformes a priori paradoxales étant donné qu'elles restreignent le pouvoir étatique. Tout d'abord, les élites étatiques peuvent porter la décentralisation dans une logique d'affichage : mener des réformes faussement décentralisatrices pour afficher une volonté de modernisation. Ensuite, la décentralisation permet de conserver le pouvoir, elle est promue par des élites qui anticipent de meilleurs résultats aux élections locales que nationales. Puis, la décentralisation se fait aussi sous la pression d'élites locales. Enfin, la décentralisation peut relever d'une logique de délestage et d'évitement du blâme en transférant des compétences coûteuses financièrement et/ou politiquement. Douillet et Lefebvre mettent en avant que la décentralisation n'est pas vue uniquement comme une politique de l'État étant donné qu'elle est aussi portée par les élu·es locaux·ales. Elle a été largement promue par ces dernier·es, bien qu'elle n'ait pas eu que les effets bénéfiques attendus, notamment du fait du coût des nouvelles compétences.

La décentralisation et la justification de sa mise en place selon un principe de démocratie s'accompagnent de la montée de la participation citoyenne. Même si ce thème apparaît dès les années 1960 dans le cadre de la contestation des formes traditionnelle d'autorité (notamment en réponse à la crise de mai 1968) (Douillet & Lefebvre, 2017), il se développe dans les années 1990 grâce notamment à la décentralisation, qui place les élu·es dans une situation de responsabilité directe et qui a accentué leur position de face à face avec les électeurs. On assiste à une montée de « l'impératif délibératif » (Blondiaux & Sintomer, 2002). L'action publique

utilise de plus en plus de dispositifs visant à intégrer une pluralité d'acteurs dans la discussion en amont de la prise de décision. Pour Blondiaux et Sintomer, l'impératif délibératif signifie que la norme ne serait complètement légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable auquel tous les citoyen·nes peuvent participer. Les trois arguments recensés par les auteurs pour valoriser la délibération sont la production d'informations nouvelles, l'incitation à la montée en généralité, et le gain de légitimité par le respect des acteurs et la prise en compte de leurs arguments. Cependant, il ne faut pas penser a priori que les pratiques correspondent nécessairement aux discours proclamés. Blatrix (2009) constate aussi ce changement de conception du rôle politique des citoyen·nes. Leur rôle ne se réduit plus à voter lors des élections mais aussi à participer entre deux élections. Cependant, l'autrice montre que cette participation a des limites. Les capacités de participation sont inégalement réparties et la participation favorise ceux qui maîtrisent le langage spécifique : par exemple, le public construit par l'offre de participation dans le cas de l'extension du tramway des Maréchaux est composé de représentant·es, de porte-parole d'intérêts constitués et pas de citoyen·nes « lambda », ou de jeunes et de personnes démunies. Il apparaît difficile de trouver un public diversifié et composé de citoyen·nes « ordinaires » (Blatrix, 2009).

3.3. LA TRANSITION : QUEL RENOUVELLEMENT DES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES ?

C'est donc aussi la question des relations entre l'État et les territoires qui va alimenter la réflexion de cette thèse. L'étude de ces relations État/territoires est au cœur d'une littérature riche que l'on va développer ici, dans l'idée de comprendre et de qualifier dans quelle mesure les CTE renouvellent ces relations. Les auteur·rices qui s'intéressent à ces relations mettent notamment en évidence le passage d'une action publique centralisée et descendante (définie au sommet de l'État et ensuite déclinée localement) à des formes d'actions plus ouvertes et horizontales (avec l'association d'acteurs privés, associatifs, d'institutions locales). Dans l'action publique environnementale, les politiques se sont territorialisées à travers la création de services régionaux de l'État (DIREN⁷ dans les années 1990 (Lascoumes & Le Bourhis, 1997) puis DREAL⁸ en 2008 (Lascoumes et al., 2014)) mais aussi plus largement avec les

⁷ Direction Régionale de l'Environnement (créée en 1991)

⁸ Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement : fusion des Directions Régionales de l'Équipement, des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement et des DIREN (en 2009)

mouvements de décentralisation, la montée des logiques de projet, et la multiplication des dispositifs participatifs (Douillet et Lefebvre, 2017 ; Theys, 2002).

Crozier & Thoenig (1975) sont à l'origine du modèle de régulation croisée, qui rend compte des principes de fonctionnement du système politico-administratif français dans la France des Trente Glorieuses et met en lumière l'ensemble des relations qui lient l'État, à travers son administration, aux collectivités locales. La régulation croisée rend compte d'un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre dirigeant·es élu·es des collectivités locales et services de l'État (Crozier & Thoenig, 1975). Ce modèle constitue une référence pour prendre la mesure des changements intervenus dans la gestion publique sous le double coup des mutations institutionnelles (décentralisation, espace européen) et de la montée des problèmes liés à la crise économique et à l'émergence de préoccupations environnementales ou de développement local. Duran et Thoenig (1996) montrent qu'on est passé, dans les années 1990, d'un système centré sur la logique d'arrangement (régulation croisée) à un monde qui se pose ouvertement la question de l'action collective et des modalités de son institutionnalisation. « L'institutionnalisation de l'action collective correspond à un monde dans lequel la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisable et où l'intégration par le haut se fait mal ou peu alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas » (Duran & Thoenig, 1996). Le territoire constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics.

Dans le même ordre d'idées, la notion de gouvernance se développe aussi dans la littérature depuis les années 1990. Elle rend compte du fait que les institutions de gouvernement n'ont plus le monopole de la conduite de l'action publique (Epstein, 2015). Le Galès (1995) introduit ce terme : selon lui, la gouvernance renvoie « aux fonctions et actions du gouvernement mais sans l'idée d'uniformisation, de rationalité, de standardisation. Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte des citoyen·nes et des consommateur·rices, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. » (Le Galès, 1995, p. 60)

La notion de gouvernance fait aussi écho aux travaux de Lascoumes et Le Bourhis (1998) sur les politiques « procédurales » et « substantielles ». Les politiques « procédurales » sont un type d'action publique qui permet la mise en place, dans les territoires, de dispositifs peu finalisés a priori et dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de

leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accord collectif. Ces politiques se distinguent des politiques « substantielles » qui sont, à l'inverse, produites par une autorité centralisée qui définit les objectifs et les moyens de les atteindre.

Les travaux sur la gouvernance territoriale étudient les modes de constitution d'un acteur collectif dans un contexte de réorganisation de l'action publique à des échelles territoriales différentes de celle de l'État (Simoulin, 2020). La gouvernance territoriale peut être définie comme un « ensemble de situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires » (Pasquier et al., 2007a). La gouvernance renvoie à une reterritorialisation de l'action publique et une recomposition de l'État (Pasquier et al., 2007a). Elle témoigne de la reconfiguration des systèmes d'acteurs et du sens donné aux territoires qu'elle occupe : la régulation est possible dès lors que le projet émane de celles et ceux qui vont réellement le mettre en œuvre et non plus de l'État. La gouvernance amène aussi une professionnalisation des métiers du développement territorial et renforce le rôle d'expertise dans la décision politique (Pasquier et al., 2007a).

Selon Simoulin (2020), la gouvernance territoriale fait proliférer des cadres d'action comme les CPER (Contrat de Plan État-Région) ; répond à une exigence de participation des citoyen·nes et des associations aux décisions politiques ; permet l'apprentissage d'acteurs pour mettre en place de nouvelles règles de coopération (plutôt qu'une stricte régulation juridico-politique). La gouvernance territoriale est multiniveau et polycentrique afin de répondre à des enjeux toujours plus complexes et permet la construction d'acteurs collectifs (Simoulin, 2020).

Cependant, les travaux sur la gouvernance peuvent tendre à occulter le maintien d'une centralité étatique et les formes de pouvoir que l'État conserve vis-à-vis de l'échelon territorial. Ainsi, la notion de gouvernance est critiquée, notamment par Epstein (2015). Il reproche aux chercheur·ses mobilisant cette notion de laisser de côté l'État et de faire l'impasse sur les ressources d'autorité et de légitimité conservées par l'État, au risque d'occulter le rôle spécifique joué par celui-ci dans la production de l'action collective dans les territoires. Il souligne que les réformes institutionnelles de la première décennie des années 2000 ont organisé le retrait de l'État de la gestion des politiques urbaines pour la déléguer aux villes. Les services déconcentrés de l'État sont les perdants de ces réformes (réduction de la présence des administrations étatiques dans les territoires, de leur autonomie vis-à-vis de l'État central et réduction de leurs ressources). Cependant, selon Epstein, l'autonomisation des villes vis-à-vis des services déconcentrés de l'État ne saurait justifier l'évacuation de l'État du chantier de recherche de la gouvernance (Epstein, 2015).

Epstein (2006) introduit alors la notion de « gouvernement à distance ». Il étudie la politique de rénovation urbaine pour suivre l'évolution des modes d'intervention de l'État dans les territoires (et donc des rapports pouvoir central et pouvoirs locaux). Il identifie trois modèles qui se succèdent. Il nomme la première période (dans les années 1950) le « gouvernement centralisé du local », fondé sur des techniques de normalisation. Il étudie les ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité), un nouvel outil à travers lequel l'État pouvait intervenir rapidement en passant outre les oppositions politiques locales et les obstacles liés à la structure de la propriété foncière. L'État dispose alors d'un monopole de l'expertise technique et procède à l'énonciation de règles juridiques, de normes techniques, de protocoles de calcul dans un processus de normalisation. À partir du début des années 1970, le modèle change pour devenir ce qu'Epstein nomme le « gouvernement négocié des territoires ». On assiste à une transformation des techniques d'intervention suite à une alliance de maires et de hauts fonctionnaires, qui manifeste la volonté de reprendre en main des interventions maîtrisées par l'État. À ce moment, l'État va privilégier le projet local et le contrat global avec les collectivités. Cette pratique est fondée sur la négociation entre l'État et les pouvoirs locaux : ce ne sont pas des normes centrales mais une négociation permanente (se rapprochant du modèle de régulation croisée présenté plus haut). Enfin, Epstein identifie dans les années 1990/2000 le « gouvernement à distance ». Les simplifications administratives qui ont lieu amènent à de nouvelles technologies de gouvernement. Les Zones Urbaines Sensibles sont créées. Cet instrument du pouvoir central lui donne une action directe : l'action publique concerne uniquement ces Zones Urbaines Sensibles et non plus d'autres zones qui avaient été identifiées par les acteurs locaux. Le pouvoir central redéfinit les cibles de l'action (les Zones Urbaines Sensibles dans ce cas) et les objectifs (au travers d'indicateurs de moyens et de résultats). La mise en œuvre ne s'opère plus par des négociations entre les services déconcentrés et les collectivités mais via un guichet unique (l'ANRU : Agence Nationale de Rénovation Urbaine). Ce dernier modèle diffère du premier modèle centralisé du fait qu'il ne s'appuie plus sur l'autorité et la normalisation par les règles imposées aux acteurs locaux mais au contraire, les nouvelles technologies mises en place permettent au pouvoir central de s'exonérer de la contrainte pour guider l'action des acteurs : c'est en toute liberté que les collectivités locales définissent leurs projets et les soumettent à l'ANRU (qui dispose d'un pouvoir de sélection discrétionnaire). La distribution des ressources se fait via une mise en concurrence nationale des projets locaux : le recours à un système d'appel à projets permet de responsabiliser les élus en leur confiant la charge de la définition du projet mais elle réduit leur autonomie : pour être choisis, les élu-es sont amenés à intégrer l'approche et les objectifs définis par l'agence.

Epstein approfondit sa critique de l'idée de « gouvernance territoriale » dans un autre article en 2015 intitulé *La gouvernance territoriale : une affaire d'État - La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires*. Selon lui, la notion de gouvernance s'est imposée dans les discours profanes et dans les débats savants pour caractériser « un monde dans lequel les institutions de gouvernement ont perdu le monopole de la conduite de l'action publique, laquelle se construit de manière complexe à travers les comportements d'une multiplicité d'acteurs publics et privés structurés à de multiples échelles, du local au global » (Epstein, 2015). Il explique que cette notion peut parfois occulter le maintien d'une centralité étatique et le rôle de l'État. Les réformes institutionnelles des années 2000 (Acte II de la décentralisation, RGPP, loi organique relative aux finances) réintroduisent l'État dans les travaux sur la gouvernance urbaine. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a fait basculer la politique de la ville dans une logique de programme (national) et non plus de projet (territorial). La rénovation urbaine permet alors de voir un repositionnement de l'État. Ce dernier délaisse la position procédurale d'institutionnalisation de l'action collective pour un rôle plus substantiel. Il reprend en main la définition des finalités et des réalisations des politiques urbaines tout en déléguant la responsabilisation de leur mise en œuvre. Une nouvelle forme de régulation concurrentielle de la coopération territoriale est mise en place à travers les appels à projets, les labels et les indicateurs de performance. Les appels à projets sont des instruments de gestion de la pénurie, selon Epstein. Ils permettent à l'État d'être sélectif et de ne faire profiter des financements que les projets jugés les meilleurs. Ils permettent de respecter les principes d'autonomie et de subsidiarité (initiative des acteurs locaux). La mise en concurrence des territoires pousse ceux-ci à innover pour se distinguer mais aussi et surtout à se conformer aux attentes nationales. L'appel à projets, puisqu'il est sélectif, permet à l'État de stimuler la coopération territoriale et de retrouver une capacité d'orientation à distance des politiques urbaines. Le label est un autre type d'instrument de gestion de la pénurie budgétaire et permet à l'État de peser à distance. L'État érige des villes en modèle pour toutes les autres.

Finalement Epstein montre que la réforme met en place un retrait de l'État local (services déconcentrés) dans les négociations mais instaure de nouveaux instruments de pilotage à distance qui invitent à reconsidérer la dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. L'intervention étatique n'est pas une institutionnalisation de l'action collective mais plutôt une régulation concurrentielle de la coopération territoriale.

La notion de circulation croisée mobilisée par Béal et al (2015) relie quant à elle les travaux sur la gouvernance (avec le constat du renforcement de la capacité d'action des villes) à ceux

qui montrent que l'État continue d'avoir une influence à distance. Elle permet de qualifier un nouveau modèle de relation entre centre et périphérie, fondé sur le repérage par l'État d'expérience locales innovantes ou exemplaires puis leur validation et promotion par la labellisation, l'inscription dans des répertoires de « bonnes pratiques » et d'autres formes de mise en visibilité. Ce modèle permet à l'État de retrouver des capacités de mobilisation et d'orientation à distance des politiques menées localement, sans pour autant remettre en cause le mouvement de montée en puissance des villes.

À rebours de ces travaux, des auteur·rices interrogent la thèse d'un renforcement de l'État central par le passage d'une logique d'administration des territoires à un rôle de pilotage et de coordination de l'action publique territoriale : la marge par rapport aux objectifs affichés nationalement se négocierait dans la rencontre entre les acteurs locaux et les acteurs centraux ; du fait du caractère flou des objectifs, il y a des tentatives des services centraux d'entrer dans le détail des projets ; les acteurs locaux arrivent à échapper au gouvernement à distance grâce notamment au caractère multi-positionné de « grand-es élu·es » ou grâce aux accès privilégiés d'acteurs sectoriels aux scènes nationales de sélection. Le modèle du gouvernement à distance est ainsi critiqué et nuancé par Crespy et Simoulin (2016) qui proposent alors celui de « gouvernement à crédit ». Les auteur·rices montrent que le gouvernement à distance est « apprivoisé » et définissent un mode contemporain du gouvernement des territoires, reposant à la fois sur un faible pilotage par l'État, au sens d'une stratégie dont la mise en œuvre découlerait d'objectifs explicites, et pourtant sur un crédit porté à son action. Selon les auteur·rices, les logiques de l'action publique font l'objet d'une rationalisation a posteriori et sont le fruit d'un tâtonnement itératif. « Cette forme de gouvernement illustre finalement l'émergence d'une régulation marquée par les procédures et des formes d'autonomie des acteurs, mais dont le caractère conjoint et processuel est masqué et méconnu et où la véritable énigme est peut-être moins la stratégie du gouvernant que le consentement du gouverné à sa « servitude volontaire ». (Crespy & Simoulin, 2016)

Nous retenons de cet état de l'art l'idée que le modèle d'une gouvernance territoriale ne rend pas assez visible le rôle de l'État dans l'action publique territoriale. Nous nous interrogerons sur la validité du modèle de gouvernement à distance pour comprendre les technologies de gouvernement déployées par l'État dans le dispositif des CTE, et nous nous demanderons si, comme proposé par Crespy et Simoulin, ce modèle de gouvernement à distance doit être nuancé dans la mesure où il ne prendrait pas assez en compte les formes de régulation conjointe impliquant à la fois État et territoires.

3.4. QUESTIONS DE RECHERCHE

Notre question de recherche générale — **Quelles conceptions de la transition sont construites dans le dispositif des CTE ? Et dans quelle mesure contribuent-elles à renouveler l'action publique, notamment en ce qui concerne les rôles de l'État et des territoires ?** — peut dès lors s'articuler en trois ensembles de sous-questions de recherche qui s'inscrivent dans trois champs : les études sur la transition, la sociologie politique et la science politique.

Tout d'abord, un premier ensemble de questions interroge le passage du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique. Autrement dit, comment le dispositif des CTE se situe-t-il vis-à-vis des critiques portées par la littérature et par les acteurs sur la notion de développement durable ? Permet-il de rendre l'action publique plus transformative, plus opératoire, plus explicitement définie, plus portée par le bas, moins contradictoire ? Dans quelle mesure ce dispositif risque-t-il de constituer une nouvelle capture institutionnelle de l'idée de transition ? En quoi ce vocabulaire renouvelle-t-il finalement l'action publique au-delà du vocabulaire du développement durable ?

Ensuite, un ensemble de questions porte sur le rôle du local : en quoi le dispositif confirme-t-il, ou pas, l'hypothèse (formulée notamment par Theys) que l'échelon local est le plus légitime et le plus efficace pour l'action environnementale ? Permet-il de mettre en place une concertation citoyenne et de quelle manière ? En quoi renouvelle-t-il le rôle des territoires dans l'action publique environnementale (notamment en termes de responsabilité, de place dans la construction des actions, et au sein des interactions entre acteurs) ? Comment les territoires participent-ils à la construction de différentes conceptions de la transition ?

Enfin, un dernier ensemble de questions s'intéresse aux modes de gouvernement et de gouvernance. Comment les CTE confirment-ils, ou pas, l'idée que le modèle d'une gouvernance territoriale ne rend pas compte correctement des relations État/territoires et doit plutôt être remplacée par un modèle de gouvernement à distance ? Comment se situe-t-il par rapport aux propositions en termes de gouvernement à crédit ? Dans quelle mesure l'analyse des CTE suggère-t-elle d'étendre le modèle du gouvernement à distance, proposé dans le cas des villes, à la compréhension des relations entre État et territoires ruraux ?

4. CADRE THÉORIQUE - UNE APPROCHE COGNITIVE POUR S'INTÉRESSER À LA CONSTRUCTION DE SENS DE LA TRANSITION

Pour répondre à cet ensemble de questions, nous empruntons à la littérature sur les approches cognitives et discursives, qui nous permettra de contribuer à expliciter le passage du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique ; à apporter des éléments de compréhension sur le rôle des territoires dans les différentes conceptions de la transition ; ainsi qu'à discuter les relations entre l'État et les territoires qui sont construites dans le dispositif des CTE.

4.1. LES APPROCHES COGNITIVES ET DISCURSIVES

Les approches cognitives (Surel, 2019) et discursives (Zittoun & Chailleux, 2021) fournissent des outils conceptuels intéressants pour analyser la construction de la transition écologique comme objet d'action publique. Elles insistent sur le poids des connaissances, des idées, des représentations ou des croyances sociales lors de l'élaboration d'une politique publique. Elles ont pris de l'ampleur dans les années 1980, surtout dans les pays européens et notamment en France (Sabatier et al., 2000). Elles enrichissent l'analyse des politiques publiques par leur prise en compte de la place des idées, et non plus uniquement des intérêts et des institutions. Selon ces approches, les politiques publiques permettent de construire des interprétations du réel mais aussi de définir des modèles d'action (Muller, 2000).

Plusieurs auteur·rices ont développé des approches s'intéressant au rôle des idées. Ces auteur·rices ont proposé plusieurs concepts afin de rendre compte de cette variable dans l'analyse des politiques publiques. Ces approches permettent de mettre l'accent sur le rôle prépondérant des systèmes de représentation des acteurs dans l'élaboration de leurs stratégies. Ces systèmes de représentation reposent sur l'articulation entre trois dimensions : les principes généraux liés aux valeurs et savoirs (définissant l'orientation d'une politique publique) ; les grilles d'interprétation de la réalité (correspondant à une analyse des problèmes identifiés sur laquelle se fonde l'orientation) ; et les raisonnements et argumentaires qui légitiment l'orientation souhaitée et qui relient les principes généraux à des modes opératoires (instruments) (Hassenteufel, 2008). On retrouve ces composantes dans plusieurs courants que l'on va présenter rapidement : le courant qui étudie les référentiels d'action publique, l'*Advocacy Coalition Framework* qui mobilise la notion de croyance, et les approches en termes de paradigme (Hassenteufel, 2008).

Le concept de référentiel (Jobert & Muller, 1987) proposé par Muller et défini comme un « ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs » (Muller, 2019) participe au débat sur la place des idées, des intérêts et des institutions dans l'explication de la genèse ou de la transformation des politiques publiques. Ce concept permet de fonder une théorie du changement de l'action publique fondée sur l'articulation entre référentiel global et référentiel sectoriel. Le référentiel global est alors défini comme une « représentation générale autour de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent les différentes représentations sectorielles » (Muller, 2019), il est composé de valeurs fondamentales et de normes et constitue la représentation que la société se fait de son rapport au monde. Le référentiel sectoriel est une représentation d'un secteur.

Les travaux sur l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF) (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994 ; Sabatier, 2007) traitent des changements des politiques publiques dans le temps long (décennie) à partir de la notion de croyance. Cette approche se concentre sur les sous-systèmes politiques (c'est-à-dire les interactions des acteurs de tous les niveaux du gouvernement qui cherchent à influencer les décisions gouvernementales dans un domaine) et conceptualise les politiques publiques comme des systèmes de croyance. Dans un sous-système, les acteurs s'organisent en coalitions de causes (composées d'acteurs de différentes institutions partageant certaines croyances). Le système de croyance à l'intérieur de ces coalitions est organisé en trois niveaux plus ou moins réceptifs au changement (le noyau dur composé de croyances générales, le noyau superficiel composé de croyances spécifiques à un domaine de politique publique et les aspects secondaires renvoyant à des modes opératoires). Il s'agit d'éléments cognitifs stabilisés qui orientent les propositions d'une coalition d'acteurs en matière de politique publique. Chaque coalition va adopter des stratégies et des compromis qui peuvent être définis par des médiateurs (*policy brokers*) cherchant à réduire le conflit.

Le troisième concept, celui de paradigme que propose Hall, se rapproche de la notion de référentiel. Il s'agit d'« un cadre d'idées et de normes qui spécifie non seulement les buts de la politique et le type d'instruments qui peuvent être mobilisés pour les atteindre, mais aussi des problèmes qu'ils sont censés traiter » (Hall, 1993 ; Maillard & Kübler, 2016). Il a pour but de remettre en cause les approches concevant les individus comme des acteurs rationnels, qui défendent leurs intérêts, en montrant que leurs actions se comprennent dans le cadre de paradigmes partagés. Ces trois approches ont en commun de mettre en avant l'importance des fondements cognitifs des stratégies d'acteurs dans le cadre d'une ou de plusieurs politiques publiques (noyau dur des croyances ou référentiel global). À travers ces concepts, les discours

sont considérés comme des « signes » pertinents du contenu des politiques publiques et comme les vecteurs et les garants des alliances, collusions et conflits – et non pas comme des justifications a posteriori ou des instruments rhétoriques (Surel, 2019)

Plutôt que d'opérer un choix parmi ces notions, Hassenteufel (2008) souligne qu'il est possible de recourir à celle de cadre cognitif, proposé par Rein et Schon (1991) qui désigne « une manière de sélectionner, d'organiser, d'interpréter et de donner un sens à une réalité complexe, afin de fournir un point de référence pour savoir analyser, persuader et agir ». L'argument central de cette approche est de considérer que les cadres cognitifs peuvent à la fois fournir les grilles de lecture du monde dans lesquelles les acteurs évoluent et être utilisés stratégiquement par des individus pour atteindre leurs objectifs. Les idées et les normes sont alors à la fois l'environnement dans lequel évoluent les acteurs et les instruments qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte le fait que les relations de pouvoir peuvent être déséquilibrées. Cette approche se centre sur les acteurs individuels et ainsi sur les pratiques argumentatives (pour convaincre un grand nombre d'acteurs) et discursives pour faire légitimer des cadres cognitifs.

C'est dans ce cadre qu'a été développée la notion de récit (Hassenteufel, 2008) que nous allons particulièrement mobiliser. Cette approche par les récits ou *policy narratives* est initiée par Roe en 1994 (Maillard & Kübler, 2016). Les récits sont définis comme « des histoires (scénarios et débats) qui étayent et stabilisent les hypothèses d'élaboration des politiques dans des situations qui persistent avec de nombreuses inconnues, un degré élevé d'interdépendance et peu, voire aucun, accord » (Roe, 1994). Travailler avec le concept de récit, c'est s'intéresser aux histoires causales qui sous-tendent la définition et à l'énonciation des politiques publiques. Les récits ont pour fonction de favoriser et légitimer une orientation et des propositions sur la base de la confrontation d'hypothèses, ce qui débouche sur des propositions d'actions prenant la forme de modes opératoires et de choix de recours à tel ou tel instrument. Dans le cas de la transition écologique, le discours et l'action postulent une temporalité marquée par une volonté de transformation ou de rupture avec le présent, appelé à devenir du « passé » et à laisser la place à un « futur » qui actualiserait des directions de renouvellement permettant de répondre à une série de défis et de crises en cours, notamment climatiques et environnementales. En physique, un état transitoire est un état caractérisé par un processus de transformation, qui succède à un état stationnaire et précède un autre état stationnaire. Compte tenu de cette orientation temporelle de l'idée même de transition, l'approche par les récits nous paraît particulièrement pertinente car elle permet de saisir la manière dont les acteurs conçoivent le

type de transformations qui doivent se produire pour parvenir à rompre avec le passé et faire advenir un futur plus écologique et plus social.

Les récits débouchent sur des propositions d'action sous forme de modes opératoires⁹ et de choix de certains instruments. Prendre en compte les dimensions cognitives et discursives permet donc de mieux comprendre l'orientation des stratégies d'acteurs ainsi que leur construction collective à travers des pratiques (Hassenteufel, 2008).

Nous nous inspirons aussi, en partie, de l'approche discursive développée par Zittoun et Chailleux (Zittoun & Chailleux, 2021) qui complète, nous semble-t-il, l'approche par les récits. Notamment nous suivons l'idée qu'il est intéressant de ne pas séparer le discours de la pratique, mais bien d'étudier le discours en action. Cette approche permet de saisir les « luttes de sens » pour comprendre la fabrique des politiques publiques en portant notamment une attention particulière à ce que les perdants disent de leur défaite. Elle renouvelle la façon de traiter les discours et s'intéresse au discours en action comme une pratique concrète d'un individu, en fonction d'une intentionnalité spécifique (pouvant générer des effets voulus ou non) et non plus au discours uniquement pour le mettre à distance avec ce qu'il se passe en réalité (opposition entre plan de la pratique et plan du discours). Dans leur ouvrage, Zittoun et Chailleux cherchent à comprendre les luttes de sens qui se jouent dans plusieurs types d'espace de débat : l'espace public et les espaces discrets dans lesquels les acteurs déploient leurs pratiques discursives. Par luttes de sens, ils n'entendent pas uniquement des luttes définitionnelles (même si elles prennent une place importante, les acteurs tentant d'imposer un sens à la proposition qu'ils portent) mais aussi des luttes d'identité et de pouvoir. Ils considèrent que le processus de fabrique d'une politique publique est lié aux luttes que mènent les individu·es. Pour l'étudier, ils suivent la trajectoire des énoncés dans les différents espaces de débat : ils identifient les énoncés (les discours structurés autour d'un chaînage causal, construisant un problème ou sa solution et désignant des victimes et des responsables, proche du concept de récit), les acteurs qui les définissent et les espaces dans lesquels les énoncés ont circulé, puis ils s'intéressent à la façon dont les énoncés se redéfinissent, les coalitions s'élargissent ou se réduisent et les espaces de débat se restructurent. L'enjeu de leur approche n'est plus de chercher une définition des politiques publiques mais de s'intéresser à la façon dont les individu·es investissent le concept de la politique publique en question, le définissent, l'utilisent et le propagent en prenant au

⁹ Par exemple, le récit de la contrainte extérieure amène à la conclusion que l'Italie doit faire partie de la première vague de pays participant à l'Union économique et monétaire (Radaelli, 2000). Ce récit s'appuie sur la croyance dans l'incapacité du système politique italien à mettre de l'ordre dans les finances publiques du fait du clientélisme et de la corruption et à la nécessité alors d'imposer des contraintes extérieures venant des institutions européennes pour y pallier.

sérieux les compétences et les pratiques discursives des acteurs pour définir, persuader et convaincre. Nous poursuivons cet enjeu dans cette thèse en étudiant les conceptions de la transition écologique proposées par les acteurs ainsi que la manière dont ils les font circuler, les promeuvent, les partagent et les mettent en actes. Nous cherchons aussi à comprendre ce que produit le dispositif, mais sans pour autant avoir une posture d'évaluation de l'efficacité environnementale (contrairement à ce que proposent Mermet et al. (2005) via le cadre théorique de l'analyse stratégique de la gestion environnementale).

4.2. NOTRE APPROCHE PAR LES RÉCITS D'ACTION PUBLIQUE OU *NARRATIVES*

Dans ce cadre, nous avons privilégié une entrée par la notion de récit afin d'identifier et de confronter les différentes narrations, identifiées dans notre matériau, de la manière dont les CTE vont permettre de faire advenir une transition sur les territoires concernés. Dans la littérature en sciences politiques et en sociologie de l'action publique, de nombreux auteurs définissent les récits comme des constructions d'une réalité promue par les protagonistes qui cherchent à gagner une bataille (Jones et al., 2014), ce qui implique une analyse des stratégies des acteurs. Ces dernières sont comprises comme une utilisation tactique des éléments du récit pour manipuler ou contrôler les processus politiques, les engagements et les solutions, en relation avec l'environnement politique (Guerrin et Barone, 2020 ; Radaelli et al., 2000). Tout en nous inspirant de cette littérature, l'approche que nous proposons ici ne se centre pas sur la restitution d'un conflit à proprement parler entre des récits qui s'opposeraient (même si parfois, nous rendons compte de certaines oppositions). Elle cherche plutôt à saisir un processus de définition et de négociation collective dans lequel se construit progressivement une certaine idée des enjeux et des conditions de la transition écologique, à l'image des « lutte de sens » qu'étudient Zittoun et Chailleux. Par ailleurs, contrairement aux approches où les récits analysent des faits passés (comme les catastrophes environnementales, [(Crow *et al.*, 2017)]), les récits de la transition identifiés dans notre matériau se conjuguent quant à eux au présent et surtout au futur, en narrant la manière dont les CTE vont permettre de faire advenir la transition sur les territoires concernés.

Nous avons cherché à repérer et caractériser les récits de la transition portés par les acteurs en nous inspirant du cadre développé dans la *Narrative Policy Framework (NPF)* par Jones et McBeth (Jones et McBeth, 2010), puis précisé par Jones, Shanahan et McBeth dans leur ouvrage *The Science of stories* (Jones et al., 2014) ainsi que de la littérature présentée ci-dessus. Dans cette perspective, chaque récit est caractérisé par une série d'éléments :

- Son contexte, correspondant au type de problème identifié par les porteurs du récit et auquel ils cherchent à apporter des solutions en mettant les CTE en œuvre.

- Ses personnages : si les auteurs utilisant la NPF identifient trois types de personnages, ceux qui causent les problèmes, ceux qui les règlent et ceux qui en sont victimes, notre matériau nous a conduit à identifier uniquement les personnages présentés comme ceux devant mettre en place la transition écologique (c'est-à-dire les personnages/territoires cibles des CTE).

- L'intrigue du récit : Les auteurs de la NPF définissent l'intrigue comme mettant en relation les différentes parties du récit (personnages, contexte) ; l'intrigue est composée d'éléments temporels (un début, un milieu et une fin). Ils identifient aussi la « morale », consistant à présenter et promouvoir un type de solution. Dans notre analyse, nous associerons l'intrigue et la morale. Nous n'insisterons pas tant sur les éléments temporels que sur la façon dont un certain type de solutions est promu à travers la définition des caractéristiques du CTE. L'intrigue permet de montrer comment le récit définit le CTE tel qu'il devrait être pour contribuer à résoudre le problème identifié par les acteurs.

Nous utilisons la notion de récit, tout en nous référant à certains aspects de l'approche discursive. Notamment, nous incluons dans notre notion de récit, le discours mais aussi la pratique des acteurs (sans les opposer). Nous nous intéressons aux récits situés dans différents espaces publics ou discrets afin d'identifier et d'explicitier les conceptions de la transition construites dans le dispositif des CTE. Finalement, nous nous demandons : quels récits de la transition sont construits dans les CTE, comment et par qui ? Quel rôle donnent-ils aux territoires et à l'État ? Et dans quelle mesure contribuent-ils à renouveler l'action publique ?

En lien avec cette approche par les discours et les récits, nous avons analysé une diversité de facettes de la mise en pratique des CTE pour préciser nos réponses aux questions de recherche. Nous avons ainsi aussi analysé, au cours des différents chapitres, les circuits de financement qu'ils suscitent et opérationnalisent, les types d'actions qui sont proposées et élaborées comme relevant des CTE, les profils des chargés de mission qui sont responsables de leur mise en œuvre et de leur suivi, les contextes et trajectoires territoriales, etc.

4.3. LES RÉCITS DE LA TRANSITION POUR ÉCLAIRER LES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES

Nous mobilisons dans cette thèse la notion de territoire dans le sens défini par Laganier, Villalba et Zuindeau (2002), qui permet de souligner à la fois les propriétés naturelles de l'espace, la dimension organisationnelle ainsi que la dimension culturelle et identitaire des

groupes et populations concernés. Cette notion prend aussi en compte les représentations sociales ainsi que l'idée selon laquelle les acteurs participent tous, volontairement ou involontairement, à l'institutionnalisation des territoires (Smith, 2020). Si les signataires des CTE sont, pour la plupart, des communautés de communes ou des regroupements de communautés de communes, le terme de territoire est utilisé par les acteurs eux-mêmes dans le cadre du dispositif des CTE, qui cherche précisément à impliquer l'ensemble des acteurs locaux incluant entreprises, associations, citoyen·nes, élu·es, technicien·nes, ingénieur·es, etc. Il s'agit ainsi également de considérer la performativité du dispositif des CTE en matière de construction des territoires – géographiques, organisationnels et culturels – de la transition.

S'il existe peu de travaux qui étudient les relations entre l'État et les territoires via une approche cognitive et/ou discursive, nous considérons que ce n'est pas incompatible et que cela peut même s'avérer particulièrement intéressant dans le cadre de notre objet d'étude. Nous faisons deux remarques pour justifier l'intérêt de cette approche. D'une part, le CTE étant un dispositif d'action publique territoriale, il pose la question des relations entre État et territoires. Dans les récits portés par les acteurs (nationaux et locaux), la question de la place et du rôle de l'État vis-à-vis des territoires est centrale et au cœur des échanges. Nous nous interrogeons alors : l'État se positionne-t-il en accompagnateur ou en financeur vis-à-vis des territoires ? l'État ne se contenterait-il pas de déléguer la transition à l'échelle locale sans donner les moyens nécessaires ? Quelle est la place et le rôle des autres acteurs institutionnels et associatifs ? Quels acteurs se considèrent et sont considérés pertinents pour définir la transition ?

D'autre part, on peut considérer que le dispositif des CTE est aussi déployé par l'État dans une perspective expérimentale, afin de tester une nouvelle façon de construire la transition avec les territoires et de renouveler leurs relations. Les récits de la transition seraient alors tournés, dans cette perspective expérimentale, vers des réflexions sur la façon de faire la transition (plutôt que sur des définitions d'enjeux et d'indicateurs écologiques chiffrés). L'action publique en matière de transition écologique poursuivrait ainsi la logique d'innovation organisationnelle et institutionnelle qui a marqué les politiques environnementales depuis les années 1990 (Lascoumes, 2008). Ces politiques ne correspondent pas à un secteur d'action publique mais plutôt à une série de programmes transversaux, et ces programmes ont toujours un aspect expérimental et innovant tout en ayant une part de stabilisation et de généralisation de certaines pratiques (par exemple, le marché des droits d'émissions de CO₂) (Lascoumes, 2008).

L'approche par les récits permet, d'abord, d'identifier les différents récits de la transition lors de la genèse du dispositif CTE à l'échelle nationale ainsi que les récits de la transition écologique dans les territoires. On verra ainsi plus loin dans cette thèse que les récits des acteurs

du ministère portent l'idée que le dispositif doit renouveler les relations entre l'État et les territoires (par rapport à l'appel à projets par exemple, ou comme nouvelle labellisation). De plus, si les récits à l'échelle nationale témoignent de l'importance des territoires dans la définition de la transition en les responsabilisant quant à la mise en œuvre, il est important de regarder précisément ce qu'il se passe et ce qu'il se dit sur les territoires et comment cela répond ou non aux attentes du ministère. Il est aussi intéressant de regarder en quoi les récits portés par les acteurs nationaux, en particulier ministériels, et les acteurs locaux s'alimentent et se confrontent, comment cela construit le CTE (et plus généralement la transition écologique dans les territoires) et comment cela renouvelle (ou non) les relations entre l'État et les territoires. On suggérera ainsi plus loin que les territoires tendent à porter un discours qui conforte, en partie, les récits dominants à l'échelle nationale, tout en défendant leurs propres récits de la transition (ce qui participe aussi à faire évoluer les récits à l'échelle nationale).

5. MÉTHODOLOGIE

En lien avec cette démarche, nous avons fait le choix de réaliser des entretiens avec les acteurs, qui nous ont permis de mettre en évidence des récits sur la transition écologique. Nous avons réalisé une enquête qualitative et inductive par entretiens semi-directifs compréhensifs, qui nous a permis de mobiliser l'approche par les récits en identifiant les discours et les pratiques des individus. Nous utilisons cette méthodologie d'entretien dans le but de comprendre les pratiques et les représentations des acteurs, c'est-à-dire de comprendre pourquoi ce qu'ils disent est *leur* vérité et de saisir les représentations sociales, les schèmes cognitifs qui orientent leurs pratiques (Pinson & Sala Pala, 2007). Nous avons complété les connaissances apportées par les entretiens par la participation à certaines réunions en visioconférence proposées par l'équipe en charge des CTE à l'échelle du ministère¹⁰ à destination de l'ensemble des territoires CTE (élus·es, technicien·nes, services déconcentrés de l'État) pour échanger sur les CTE et plus généralement sur la transition écologique. La lecture de la presse (sur les CTE et la transition écologique à l'échelle nationale et sur les trois territoires) et de la littérature grise (arrêtés, contrats, fiches de description des projets, sites internet des collectivités, bilans d'activité, etc.) a permis de compléter le matériau en recensant les discours présents dans les espaces discrets (comme des lieux d'échanges informels, ou sans compte rendu public) mais aussi dans les espaces publics.

¹⁰ Équipe composée de 4/5 personnes, qui est en charge de monter le dispositif des CTE à l'échelle nationale, de choisir les territoires, de les accompagner mais aussi d'échanger avec d'autres acteurs (à l'échelle nationale et locale) pour le faire évoluer.

Pour cette enquête, que ce soit à l'échelle nationale ou locale, une grande partie du matériau s'appuie sur des entretiens semi-directifs menés à partir d'une grille d'entretien. Cette dernière interroge plusieurs points : la trajectoire et le métier de l'interviewé·e, sa vision de la genèse du CTE (les réunions, les échanges, les oppositions éventuelles, les difficultés, les évolutions, etc.), ainsi que du fonctionnement et du contenu des CTE (les rôles des acteurs, les projets, les financements), sa participation aux débats sur la transition écologique, enfin sa vision des autres dispositifs d'action publique, leurs avantages et leurs limites, etc. Cette grille a évolué et a été retravaillée de manière inductive en fonction des acteurs interrogés et des réponses données. Elle a aussi été ajustée selon les enquêté·es, les questions étant un peu différentes si c'est un.e chargé.e de mission, un.e agent.e dans un service de l'État, un.e membre d'une association ou d'une entreprise, etc.

Étant donné mon statut d'ingénieure fonctionnaire du ministère de la Transition écologique (corps ITPE), j'ai dû faire un choix quant à la façon de me présenter aux interviewé.es pour limiter au mieux les biais lors des entretiens (par exemple sur la réserve que pourraient avoir les interviewé.es sur certains sujets, sachant que je travaille pour le ministère). Je me suis alors toujours présentée comme une doctorante de l'INRAE. À quelques occasions, quand la question était posée, j'ai précisé mon financeur et mon statut pour rester transparente vis-à-vis des personnes interrogées. J'ai, dans ce cas, pris le temps de préciser que ma thèse ne s'inscrit pas dans une commande du ministère mais a été montée par mes directrices de thèse et moi-même, puis présentée au ministère pour son financement. De cette manière, je souhaitais mettre à l'aise les enquêté.es et leur préciser que mon travail n'est pas une évaluation du dispositif ou du territoire, demandée par le ministère, et ainsi les inciter à raconter, à avoir une parole non censurée et éventuellement à être critique vis-à-vis de l'organisation et/ou du dispositif. Par ailleurs, avoir une formation d'ingénieure en aménagement du territoire m'a permis d'avoir rapidement des clefs de compréhension du travail des chargé.es de mission des collectivités et des agent.es des services de l'État et de comprendre le vocabulaire qu'ils et elles utilisaient pendant l'entretien (vocabulaire comprenant beaucoup d'acronymes notamment, que je connaissais pour beaucoup).

Pour identifier les acteurs à interroger, j'ai d'abord procédé à une recherche en ligne. Une fois les premiers contacts pris et les premiers acteurs interrogés, j'ai demandé à chaque fin d'entretien quelles autres personnes je devrais interroger dans le cadre de cette recherche (*snowball sampling* (Parker et al., 2019)). Cette méthode m'a permis d'organiser plusieurs vagues d'entretiens et d'avoir le temps de traiter et d'assimiler les premières informations obtenues avant de réinterroger les acteurs mentionnés. Cela m'a aussi permis d'identifier

certaines personnes non visibles en ligne (qui ont pourtant contribué fortement à ce dispositif peu médiatisé) et de cibler les personnes les plus pertinentes à interroger dans le cadre de ma recherche.

À la suite des entretiens, je les ai transcrits puis codés à l'aide du logiciel d'analyse qualitative MAXQDA, au fur et à mesure. Les codes ont évolué au cours de l'analyse (suivant une démarche inductive) mais se sont centrés principalement sur : les éléments de la trajectoire professionnelle et personnelle des interviewé·es, les éléments chronologiques dans le montage des CTE, le rôle des différents acteurs, les projets et leur montage, les réunions auxquelles ils et elles ont participé et les éléments de fonctionnement du CTE, les autres dispositifs d'action publique mentionnés, et les critiques et points positifs. Ces codes ont été réorganisés, de façon à appuyer une analyse des récits de la transition et des relations entre État et territoires (ils reprennent les éléments des récits : personnages et acteurs, contexte et historique du dispositif, éléments différents et communs des intrigues, mais aussi des codes étant directement les récits).

Le premier terrain à l'échelle nationale a été mené d'octobre 2020 à janvier 2021. Le contexte de la crise sanitaire de la covid-19 m'a contraint à réaliser l'ensemble de ces entretiens par téléphone ou par visioconférence. Cela a pu faciliter l'obtention des entretiens avec des acteurs qui ont pu se libérer pour un échange en distanciel et qui auraient pu avoir du mal en présentiel. Cependant certaines informations ont été plus difficiles à obtenir, le distanciel rendant moins aisée et fluide la conduite d'entretien et le recentrage sur les questions prévues. Certains échanges ont aussi pu être assez courts, les interviewé·es enchaînant avec d'autres rendez-vous en distanciel. Pour ce terrain, quelques entretiens complémentaires ont aussi été réalisés en février et en mars 2021 pour compléter après avoir fait une première phase d'analyse et pour échanger sur le CRTE (Contrat de Relance et de Transition Écologique, dispositif qui était en construction à ce moment-là, qui s'appuyait sur la méthode du CTE et qui faisait suite au CTE). Au total, pour cette phase d'étude de l'échelle nationale, 16 entretiens, d'une durée comprise entre 45 min et 1 h 30, ont été réalisés avec des acteurs institutionnels (cabinets ministériels, mission de coordination nationale, CESE, CEREMA, CGEDD, etc.) et associatifs (FNE, Le CLER, AMF, ANPP, etc.), ce qui m'a permis de récolter les points de vue de différents acteurs ayant participé à l'élaboration des CTE et de retracer l'histoire des CTE de la campagne électorale d'Emmanuel Macron en 2017 jusqu'aux CRTE en 2020. Les personnes de la mission de coordination nationale des CTE (encore en poste ou anciennement en poste) interrogées ont été des personnes clés de cette phase : malgré les turnovers, j'ai pu en interroger plusieurs dont les réponses et contacts ont été centraux pour l'enquête (vision claire et précise du montage du dispositif, des acteurs y ayant participé, accès à d'autres acteurs, etc.). J'ai arrêté

de contacter de nouvelles personnes à l'échelle nationale lorsque les informations se recoupaient d'un entretien à l'autre et que les noms proposés par les interviewé·es en fin d'entretien étaient ceux des personnes que j'avais déjà contactées. En parallèle et grâce à un échange avec la responsable de la mission de coordination des CTE, j'ai pu assister à quelques webinaires pour me rendre compte de la façon dont les réunions se déroulent de manière plus concrète.

À la suite de cette enquête, il nous a fallu confirmer le choix des territoires que nous allions étudier mais aussi l'ordre dans lequel j'allais mener mes enquêtes : le Trièves avec Grenoble-Alpes Métropole ; le Royans-Vercors ; le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras. L'explicitation du choix des trois territoires sera faite dans la partie suivante. Ayant fait un mémoire de fin d'études sur le CTES (Contrat de Transition Écologique et Solidaire) du PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, nous avons choisi de réinvestir ce territoire en dernier et de commencer par les deux autres territoires. Cela nous permettait de prendre du recul quant au matériau récolté pendant le mémoire mais aussi d'avoir des éléments sur d'autres territoires pour esquisser de premières pistes d'analyse plus rapidement. Après de premières recherches en ligne, le CTE du Trièves associé à Grenoble nous a paru être celui qui était le plus différent des deux autres et nous avons choisi de commencer par celui-là en faisant l'hypothèse qu'il permettrait de construire de premières pistes de résultats (à partir aussi des résultats obtenus pendant mon mémoire de fin d'étude sur le CTES du PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras).

Le terrain sur le Trièves et Grenoble a commencé en mai 2021, dans les mêmes conditions sanitaires que le premier terrain national. Les entretiens ont alors été réalisés intégralement en distanciel, de la même manière. Ce terrain a été assez difficile. Les acteurs étant très déçus du dispositif et n'ayant pas été très investis sur ce sujet, les entretiens ont pu être assez courts et difficiles à développer selon les personnes interrogées. 13 entretiens ont été réalisés (dont deux, deux fois avec la même personne, plusieurs mois après, dans le but de compléter quelques informations manquantes au moment de l'analyse) avec des acteurs institutionnels (Communauté de communes, Direction Départementale des Territoires, Métropole, sous-préfecture) et avec des porteurs de projet (associations, entreprises).

Le troisième terrain (et deuxième territoire) a débuté en septembre 2021 (et jusqu'en janvier 2022) sur le Royans-Vercors. À ce moment-là, il était possible de réaliser au moins en partie des entretiens en présentiel (selon le choix de la personne interviewée). J'ai pu constater que les entretiens menés en présentiel avaient tendance à durer plus longtemps et que des échanges informels très intéressants avaient aussi lieu après l'entretien (voir Tableau 1 - Encadré - Effet

de la crise covid, p. 39). 12 entretiens ont été menés avec des acteurs institutionnels (Communauté de communes, DDT, Parc naturel régional, députée, DREAL), avec des porteurs de projet (associations, entreprises, centre social, centrale villageoise, citoyen).

En parallèle de ce terrain, j'ai aussi interrogé plusieurs acteurs régionaux (communs aux deux premiers territoires présents dans la Région Auvergne-Rhône-Alpes) de la DREAL (service de l'État régional, Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement).

À partir d'avril 2022 et jusqu'à juin 2022, j'ai repris et retravaillé les 14 entretiens menés en 2020 dans le cadre de mon mémoire de fin d'étude (acteurs institutionnels, entreprises et associations) sur le PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras et j'ai réalisé 6 nouveaux entretiens en présentiel et en distanciel (avec le PETR, le Club Climat et Transition, la sous-préfecture et une entreprise) pour préciser et actualiser le matériau récolté.

Tableau 1 - Encadré - Effet de la crise covid

Réaliser ma thèse pendant la crise sanitaire de la covid-19 a été difficile et a impacté mon travail de recherche, en particulier pendant la première année (2020/2021), où le télétravail était fortement recommandé et où l'animation scientifique dans le laboratoire était alors mise en pause. Quelques séminaires ont eu lieu mais uniquement en visioconférence, ce qui n'a pas facilité les échanges avec les autres chercheurs et chercheuses, et l'intégration dans un laboratoire de recherche.

Cette crise a aussi impacté ma collecte de matériau. Ne pouvant rencontrer les acteurs en présentiel, j'ai fait le choix de mener mes entretiens par visioconférence ou par téléphone (pour les 2 premiers terrains, puis pour les autres le présentiel était proposé et effectué selon le choix des personnes interrogées). Réaliser mes premiers entretiens en visioconférence m'a cependant beaucoup apporté. Contrairement à ce que j'avais imaginé, cela m'a permis d'avoir accès à des acteurs avec peu de disponibilités, qui ont pu insérer mon entretien entre d'autres rendez-vous. Cela m'a aussi permis de gagner du temps dans les transports, temps que j'ai pu utiliser pour avancer sur les transcriptions et les analyses. Ainsi, pour l'enquête à l'échelle nationale, les entretiens en visioconférence étaient particulièrement pertinents.

Cependant les enquêtes dans les territoires, où il était important pour moi de m'imprégner du terrain et de ses acteurs, comportaient plusieurs inconvénients. Ne pas me déplacer pour rencontrer les acteurs et aller dans les locaux m'a empêchée de croiser et d'échanger avec d'autres agent.es dans les locaux (qui par ailleurs étaient peu présent.es sur le site du fait du

télétravail) et de m'imprégner pleinement du territoire. Cela a pu limiter les échanges plus informels mais tout aussi intéressants hors enregistrement et hors entretiens (que j'ai pu retrouver sur les quelques entretiens menés en présentiel). Par exemple, les opinions politiques et/ou personnelles ne faisaient pas partie de ma grille d'entretien pour des raisons de réglementation générale de protection des données personnelles (RGPD) et ont pu manquer, surtout lors d'entretiens avec les élu·es de communes rurales, souvent sans étiquette (les opinions politiques n'étant pas identifiables à travers une recherche en ligne et pourtant intéressante pour l'analyse des terrains et des relations entre acteurs). La question de l'intérêt personnel à s'impliquer dans les questions de transition écologique a aussi été peu discutée en visio ou par téléphone, alors qu'elle était plus simple à aborder hors enregistrement à la fin de l'entretien (de manière moins formelle). De plus, le temps de latence entre les questions et les réponses en entretien rendait la fluidité des échanges plus difficile, en particulier par téléphone. Il m'était difficile de savoir quand la personne interrogée avait fini de répondre pour relancer ou reposer une nouvelle question sans l'interrompre. Me déplacer sur le territoire m'a permis (quand j'ai pu le faire) de mieux cerner les enjeux de mobilité (par exemple, il m'était impossible de venir à Saint-Agnan-en-Vercors en transports en commun depuis Grenoble ; ou encore emprunter la route qui mène depuis Briançon à Puy-Saint-André m'a fait comprendre la difficulté d'utiliser le vélo non électrique). Pour le territoire du Briançonnais, j'ai aussi pu assister à une visite des sites de la commune de Puy-Saint-André (bâtiment avec de l'énergie solaire, ferme en maraichage, etc.) qui m'a fait réaliser de manière très concrète le travail réalisé sur les questions de transition écologique.

La crise a aussi impacté le travail des agent·es interrogé·es et beaucoup moins de réunions se sont organisées pendant ma récolte de matériau. Je n'ai alors pas pu participer et observer de réunions dans les collectivités (uniquement des webinaires en visioconférence organisés à l'échelle nationale).

Certains acteurs étaient aussi moins disponibles du fait de la crise de la covid-19 (garde d'enfants, problème de santé, difficultés personnelles) et j'ai dû construire mes entretiens avec cette contrainte. Par ailleurs, d'autres acteurs n'ont pas répondu à mes sollicitations pour d'autres raisons variables et sans lien avec la crise sanitaire (manque de temps, intérêt politique, etc.), comme des parlementaires, l'ADEME, la Caisse des dépôts, la Région, certains agent.es de collectivités et de préfetures, le CEREMA.

6. CHOIX DES TERRITOIRES ÉTUDIÉS

6.1. INTÉRÊT DE L'ENQUÊTE SUR TROIS TERRITOIRES

Nous avons fait le choix d'étudier trois territoires pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il nous apparaissait indispensable de ne pas se limiter à une unique monographie, insuffisante pour éclairer la pluralité des récits de la transition. Mais nous avons aussi choisi de limiter le nombre de cas à trois territoires. Il nous apparaît difficile de développer une analyse qualitative précise et pertinente sur plus de cas avec une durée limitée à trois ans pour mener la recherche. Or cette analyse qualitative, dans le cadre de notre étude sur les récits, est indispensable et n'aurait pas pu être remplacée par une analyse quantitative. Interroger les acteurs participant au CTE nous a permis d'identifier et d'analyser précisément des récits de la transition qui ressortaient de discours spontanément tenus en réponse aux questions, et qui étaient suffisamment longs et détaillés. Cette recherche n'aurait pas pu se mener par questionnaire (ou autre méthode quantitative) car elle nécessitait de récolter des propos spontanés et suffisamment développés des acteurs.

Sans constituer une comparaison au sens strict et méthodologique du terme, nous avons pu mettre en regard les différences et les similitudes de ces trois territoires pour en tirer des analyses transversales. Ces analyses participent à construire les résultats et à identifier les éléments forts et marquants, participant de la construction de la transition sur ces territoires. Les similitudes sur les trois territoires, qui sont des territoires en majorité ruraux et de montagne, caractérisés par des enjeux communs (faible densité, enclavement, problématique énergétique, adaptation du tourisme au changement climatique, présence d'espaces protégés notamment...) permettent de faire des hypothèses de montée en généralité sur les façons de raconter et de faire la transition en territoires de montagne (et plus largement en territoire rural). Les territoires étant choisis pour être assez comparables (assez similaires), ils restent différents malgré tout (concernant notamment l'organisation territoriale et les acteurs en présence) et permettent d'esquisser des pistes d'explication des différences de conceptions de la transition dans les CTE de ces trois territoires.

Tableau 2 - Les territoires d'étude

Le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras est situé au nord des Hautes-Alpes, à une altitude moyenne supérieure à 1 800 m et regroupe 36 communes avec un peu plus de 36 000 habitant·es (17 habitant·es/km ²). Le CTES du Briançonnais, Guillestrois, Écrins, Queyras est

porté par un PETR. Cet acteur n'a pas le même fonctionnement qu'une communauté de communes. Il coordonne les actions, les projets et les travaux menés à l'échelle du territoire, en partenariat avec les collectivités membres. Il sert également de relais et d'interlocuteur aux partenaires pour des contractualisations.

Le Royans-Vercors est situé au nord-est de la Drôme et est constitué d'un ensemble de communes rurales du piémont et des hauts plateaux du Vercors, formant un écosystème montagnard (densité de 20 habitant-es au km², environ 9 600 habitant-es). Le CTE du Royans-Vercors est porté par la communauté de communes.

Le Trièves est un territoire rural de moyenne montagne, en Isère, entouré par les massifs du Vercors et du Dévoluy, situé à 20 km au sud de la Métropole de Grenoble (densité de 16.5 habitants au km², environ 10 000 habitant-es). Le territoire formé par la communauté de communes du Trièves et la Métropole de Grenoble est intéressant à étudier du fait de cette coopération entre ville et campagne.

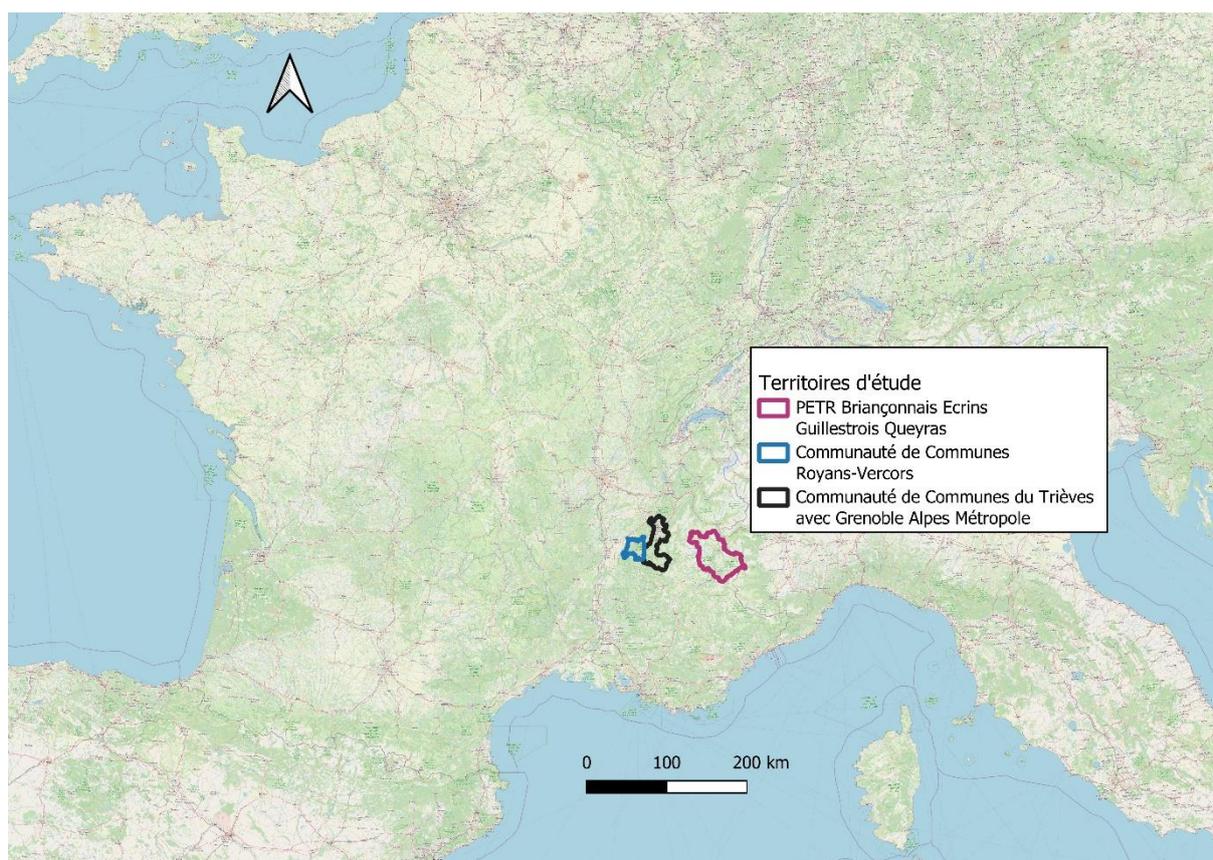


Figure 1 - Carte des trois territoires d'étude – réalisée par Perle Charlot sur QGIS

6.2. DES TERRITOIRES DE MONTAGNE ET « EN AVANCE » SUR LA TRANSITION

Le choix des terrains a été guidé, d'une part, par la sélection de territoires de montagne partageant des enjeux communs et d'autre part, par la caractéristique partagée par ces trois territoires de se présenter, dans la presse ou d'autres documents, comme des « territoires en avance » dans la transition.

6.2.1. DES TERRITOIRES DE MONTAGNE AUX OPPORTUNITÉS COMMUNES

Les trois territoires d'étude sont donc des territoires de montagne. Ces derniers restent assez peu étudiés en comparaison des Métropoles et peuvent pourtant être des laboratoires d'expérimentation en matière de politiques de transition, qui nous paraissent pertinents à étudier. La montagne peut être considérée comme « un révélateur, un indicateur, un précurseur des changements, un laboratoire d'analyse et d'anticipation des évolutions planétaires » du fait de ses caractéristiques géo-biologiques (notamment en raison de l'altitude, elle constitue des milieux hétérogènes avec une grande diversité biologique) et socio-politiques (Brun & Perrin, 2001). Avec les conférences de Rio en 1992 et 1997, les montagnes ont été explicitement désignées comme laboratoire le mieux approprié pour conduire des recherches innovantes dans les domaines du changement climatique et du changement global (Brun & Perrin, 2001). Il pourra ainsi être intéressant de regarder dans quelle mesure cet argumentaire, développé par des équipes de recherche centrées sur les milieux et les sociétés de montagne, est mobilisé par les acteurs pour construire l'image d'un territoire qui serait « en avance » sur les enjeux de transition (voir chapitre 7).

Les trois territoires perçoivent la transition écologique comme une opportunité pour travailler sur certaines difficultés qu'ils rencontrent du fait de leur géographie montagnarde. En effet, ces territoires sont plutôt enclavés avec des problématiques de mobilité (ce qui contribue au fait qu'ils sont moins investigués par la recherche, étant peu accessibles). Le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras a une géographie de montagne/haute montagne et un réseau de transports faible, qui l'isole d'autres territoires. Le Royans-Vercors et le Trièves sont aussi enclavés du fait du manque de mobilité alternative à la voiture individuelle mais restent, pour leur part, assez proches de la Métropole de Grenoble qui à l'inverse est connectée, via un réseau de transports performant, à d'autres centres urbains (Valence, Lyon, Paris, etc.). Dans une optique de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des réflexions sur la mobilité et en particulier sur la réduction de l'usage de véhicules

thermiques individuels sont particulièrement présentes, en particulier sur ces territoires très dépendants de ce type de déplacement par manque d'alternatives (car, bus, trains, vélo, etc.). Les territoires perçoivent alors la transition écologique comme une opportunité pour travailler sur la mobilité, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de ce secteur, mais aussi pour répondre à des enjeux sociaux et économiques de déplacement de la population. Outre le manque de réseaux de transports (bus, trains, etc.), l'utilisation du vélo est aussi freinée par la géographie de ces territoires (avec du dénivelé) et le manque d'infrastructures (pistes cyclables, etc.). D'autres mobilités « innovantes » sont alors pensées sur ce type de territoire : autopartage, covoiturage, vélo à assistance électrique. Ces dernières sont présentées par les territoires comme participant de leur image de territoire « en avance » sur la transition écologique.

Outre cette problématique de mobilité, la transition écologique est vue comme une opportunité par les parties prenantes de ces trois territoires, pour lesquels les effets du changement climatique sont déjà visibles : glissements de terrain dans le Briançonnais, hausse des températures impactant les glaciers et la neige dans les territoires alpins, etc.

Ce sont aussi des territoires où la précarité énergétique dans les logements est importante. Cette question étant une problématique environnementale mais aussi économique et sociale, elle apparaît comme un point saillant dans les discours dans les territoires. Chacun des trois territoires présente l'enjeu énergétique comme particulièrement important dans la transition écologique, d'autant plus que ces trois territoires ont des potentialités fortes de production d'énergies renouvelables (éolien, bois énergie, photovoltaïque, hydroélectricité).

Ces territoires, du fait de leur géographie, ont aussi tous trois une biodiversité riche à préserver. Ils présentent cette richesse comme devant être protégée et ainsi considèrent comme indispensable de s'investir dans la transition écologique (Parc naturel régional du Vercors, du Queyras, Parc national des Écrins, etc.).

Économiquement aussi, chacun de ces territoires a intérêt à se pencher sur la question de la transition, même si leurs enjeux sont ici différents. Pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, l'économie du tourisme est particulièrement importante et celle-ci peut se voir impactée par les effets du changement climatique (moins de neige, moins longtemps). Les zones montagnardes sont plus sensibles aux changements climatiques et les acteurs présents testent de nouvelles pratiques et organisations, qualifiées par la littérature de formes de « bricolage adaptatif », pour s'y acclimater (Durand et al., 2022). Le tourisme est aussi important dans les deux autres territoires de moyenne montagne. Sur ces territoires, les altitudes sont plus basses et l'impact de l'augmentation des températures sur l'enneigement est alors d'autant plus visible. Cependant, dans le Trièves et le Royans-Vercors, le tourisme de nature est présenté comme

diversifié et doté d'un potentiel important, et ne repose pas uniquement sur le tourisme hivernal. La question de l'agriculture est aussi différente entre le Briançonnais, qui a peu d'agriculture (donc une autonomie alimentaire particulièrement faible) et le Trièves et le Royans-Vercors, qui présentent leur agriculture comme riche et diversifiée. Mettre en place des circuits courts dans des territoires avec une part importante d'agriculture est plus aisé que pour un territoire avec peu d'agriculture (où là, il sera question d'aider à l'installation des agriculteur.rices pour pallier cela, par exemple).

6.2.2. DES TERRITOIRES « BONS ÉLÈVES » DE LA TRANSITION

Nous avons ainsi choisi de nous centrer sur des territoires qui tendent à s'engager spontanément dans les enjeux de transition et à valoriser leur « avance » dans ce domaine. Ce choix nous permet d'interroger les relations entre État et territoires, identifiées par exemple dans les modèles de gouvernement à distance ou de gouvernement à crédit, centrées sur l'idée de territoires « bons élèves ». Ce centrage sur les territoires « bons élèves », les territoires « en avance » ressort également des discours recueillis auprès des parties prenantes nationales de la genèse des CTE au niveau notamment du ministère de la transition, et suggère la prégnance d'une idéologie méritocratique (qui caractérise d'autres politiques publiques, notamment sous le mandat d'Emmanuel Macron). Mon terrain a rapidement suggéré que les parties prenantes locales avaient à cœur de présenter leur territoire comme « exemplaire » et moteur sur les questions de transition territoriale. Le Trièves a fait partie des TEPCV (Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte) et est présenté comme un « territoire pilote dans son domaine, [...] : au bout de trois ans, le Trièves a pu rénover un logement sur trente, ce qui le plaçait au niveau national comme pilote » (entretien, technicien de la communauté de communes). Grenoble-Alpes Métropole est aussi considéré comme « un territoire de référence sur ces questions-là » (entretien technicien de la Métropole) et « très en avance sur un certain nombre de thématiques » (entretien DDT de l'Isère) comme les zones à faible émission, le covoiturage, l'autostop organisé, etc. Le Royans-Vercors est « un territoire ressource, qui veut s'appuyer sur ses ressources naturelles pour dynamiser le territoire et pour y développer des activités qui à la fois préservent la richesse et la biodiversité du territoire et qui en même temps le place en position de leader sur les questions de transition écologique » (Entretien députée de la Drôme). Le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras est tourné depuis de nombreuses années vers la transition écologique et a signé tous les programmes en lien : mission climat, TEPCV, certificats d'économie d'énergie, etc., et est reconnu à l'échelle nationale comme un territoire exemplaire sur les questions de transition et de participation.

Étudier des territoires particulièrement engagés dans les enjeux de transition, et qui le revendiquent, a pu aussi nous permettre d'interroger comment se définit un territoire comme étant « en avance » sur la transition et d'éclairer comment la transition est construite par les acteurs qui alimentent cette image.

Par ailleurs, nous pensons que nous intéresser à ces territoires où a priori les logiques recherchées par le dispositif du CTE devraient fonctionner (puisqu'ils répondent aux attentes ministérielles et sont volontaires) peut nous permettre de faire quelques hypothèses pour une montée en généralité concernant les conceptions de la transition possibles dans d'autres territoires. On peut supposer que si des territoires particulièrement engagés dans les enjeux de transition ont une conception de la transition assez peu radicale (radicalité entendue à l'image des *Transition Towns*) et proche d'une transition « maîtrisée » (à l'image de l'appropriation institutionnelle du développement durable), d'autres territoires moins « en avance » n'auront pas non plus une conception radicale de la transition. De plus, le manque de financement et les délais contraints sont les critiques les plus présentes sur les trois territoires étudiés concernant ce dispositif. Or si sur des territoires qui ont déjà travaillé sur la transition, qui ont déjà quelques projets prêts à être lancés et qui connaissent les mécanismes de réponse à appel à projets, ces critiques apparaissent, il est probable que sur des territoires moins avancés sur ces aspects, elles ressortiront d'autant plus. On peut imaginer qu'un territoire qui n'a pas commencé à travailler sur la transition écologique et qui n'a pas de projets prêts à être lancés sera d'autant plus contraint par le temps qu'il lui faut partir de plus loin qu'un territoire considéré comme « en avance ». De même, un territoire qui n'a pas l'habitude de répondre à ces appels à projets concernant la transition écologique aura plus de difficulté à monter un dossier et à s'approprier et construire sa conception de la transition écologique.

7. PLAN DE LA THÈSE

Cette thèse est structurée en trois parties. La première traite de l'évolution du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique dans l'action publique. Dans le premier chapitre, en nous intéressant à la littérature sur l'évolution des dénominations du ministère de l'environnement et sa territorialisation, nous explicitons les différences et points communs entre les différentes notions. Dans le chapitre 2, l'étude de la genèse des CTE à l'échelle nationale par une approche par les récits, nous permet de montrer que la transition écologique est définie de manière différente selon les acteurs et au cours du temps mais reste définie en lien avec les enjeux territoriaux.

La seconde partie décrit les trajectoires des trois territoires étudiés, elle nous permet de mettre en avant leurs caractéristiques, les récits de la transition dans les CTE et le rôle des acteurs locaux central dans chacun des CTE (en particulier les élu·es). Les chapitre 3, 4 et 5 correspondent respectivement aux trajectoires des territoires de Grenoble Métropole et du Trièves, du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras et du Royans-Vercors.

Enfin la troisième partie nous permet d'identifier précisément les relations entre l'État et les territoires. Le chapitre 6, étudie le renouvellement (partiel) de la logique d'appel à projet en étudiant les circuits de financement dans les CTE et le rôle des chargé·es de mission. Le chapitre 7 s'intéresse à la construction de l'exemplarité des territoires et la tension sous-jacente concernant des effets d'équité territoriale. Le chapitre 8 décrit le nouveau mode de gouvernement que nous identifions dans les CTE (et reconduit dans les contrats de relance et de transition écologique, CRTE, dispositif faisant suite aux CTE) : le gouvernement par délégation.

Enfin, nous concluons sur les contributions de cette thèse pour la littérature mais aussi pour l'accompagnement de l'action publique territoriale.

PARTIE I : L'ÉVOLUTION DU VOCABULAIRE DANS L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE – LA NOTION DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'objectif de cette partie est de comprendre les conceptions de la transition écologique et la façon dont cette notion est mobilisée à l'échelle nationale et en particulier au niveau du ministère. Nous nous intéressons au changement de vocabulaire, en particulier au passage du vocable de développement durable à celui de transition écologique. Nous replaçons alors les CTE (premier dispositif territorial à mentionner le terme « transition écologique ») dans ce contexte et tentons d'identifier les récits de la transition à l'œuvre parmi les acteurs qui participent à son élaboration. Ces récits évoluent au cours du temps et renvoient à des ensembles idéologiques plus vastes (accompagnement des plus précaires, méritocratie, inclusivité, etc.). Ainsi, cette partie nous permet de mieux comprendre les approches de la transition (au niveau national et ministériel) avant de nous intéresser (dans les parties suivantes) à la façon dont les acteurs, à l'échelon territorial, se la réapproprient et la fabriquent : en particulier, nous montrons que les enjeux liés au rôle des territoires et à la mise en œuvre territoriale sont au cœur des différentes conceptions de la transition écologique.

Cette partie nous permet d'apporter de premiers éléments de réponse à plusieurs des questions de recherche explicitées en introduction. Dans le chapitre 1, nous nous intéressons plus particulièrement aux questions de recherche sur le passage du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique dans l'action publique, en retraçant l'historique du vocabulaire utilisé par le ministère (à travers la littérature notamment). Nous tentons aussi d'élaborer de premières pistes quant à l'utilisation du vocabulaire de transition plutôt que de développement durable. Nous montrons alors sur quels aspects la notion de transition écologique rejoint ou bien dépasse les critiques portées à celle de développement durable. Même si, sur plusieurs aspects, la transition écologique ne semble être qu'une nouvelle façon de nommer le développement durable sans renouveler les conceptions de cette notion (en

termes de transformativité¹¹ ou non par exemple), nous arguons que la différence notable entre ces deux vocables se situe sur l'opérationnalité de la notion que nous entendons comme la capacité à renvoyer à des actions et projets concrets mis en œuvre localement. L'apport de la transition se ferait ainsi sur le rôle qu'elle donne aux territoires (ce qui rejoint notre deuxième question de recherche), la transition pouvant être définie comme une mise en mouvement plus concrète que le développement durable, et qui devrait s'opérer à l'échelle territoriale.

Dans le chapitre 2, nous nous intéressons plus précisément, via une approche par les récits d'action publique, aux conceptions de la transition écologique portées par les acteurs participant au montage du CTE à l'échelle nationale. L'analyse décrit la succession de trois grands récits partiellement en tension et portés par des acteurs différents. Ces récits mettent en scène d'abord une transition centrée sur l'accompagnement des territoires en difficulté, puis une transition par les territoires exemplaires, et enfin une transition plus inclusive pour tous les territoires. Nous montrons que ces récits témoignent d'un processus de construction et de négociation collectives d'un sens donné à la transition, et à l'action publique plus largement, autour notamment de la définition du rôle de l'État vis-à-vis des territoires en termes de solidarité et d'équité territoriales. Ceci nous permet de formuler de premières hypothèses en réponse à la seconde question de recherche sur le rôle du local et d'initier une partie de la réponse à la troisième question de recherche sur le mode de gouvernement et de gouvernance de la transition écologique, qui s'actualise via ce dispositif.

¹¹ Nous utilisons ce terme pour faire référence à un changement significatif dans les conceptions des politiques publiques environnementales, qui permettrait de dépasser les critiques du développement durable, changement qui pourrait aller jusqu'à remettre en cause l'idée même de croissance (même verte).

CHAPITRE 1 – ÉVOLUTION DU VOCABULAIRE DEPUIS LES ANNÉES 1970 : ENVIRONNEMENT, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Ce chapitre retrace les évolutions du vocabulaire dans l'action publique en lien avec les enjeux écologiques et climatiques : de l'environnement à la transition écologique en passant par le développement durable. Cela nous permet de contextualiser l'apparition de la notion de transition écologique au sein du ministère et d'esquisser de premières hypothèses quant à l'utilisation institutionnelle de cette notion. En nous appuyant sur un corpus de littérature secondaire, nous montrons qu'avec la création du ministère de l'Environnement dans les années 1970, les enjeux de protection de la nature commencent à être traités (souvent sur la base de compromis) mais l'organisation du ministère à cette période rencontre un certain nombre de limites mises en évidence par la littérature. Par la suite, avec la montée de la notion de développement durable et la crise économique dans les années 2000, le ministère se réorganise pour former un grand ministère d'État. Cependant, ce ministère du Développement durable n'a pas non plus tenu toutes ses promesses, par exemple en ce qui concerne l'opérationnalité du développement durable dans les territoires. Nous entendons ici l'opérationnalité comme la capacité à renvoyer à des actions et projets concrets mis en œuvre localement. Le ministère a ensuite été renommé ministère de la Transition écologique, institutionnalisant la notion au sein du gouvernement. Nous interrogeons alors, en particulier, le passage de la notion de développement durable à celle de transition écologique. Nous arguons que si le changement de termes n'apporte pas un changement radical quant aux représentations des enjeux environnementaux et sociaux de la part des institutions, l'utilisation du vocable de transition écologique semble tout de même porter une volonté de mise en mouvement et d'opérationnalité via notamment des réflexions sur la territorialisation et la mise en relation de tout un ensemble d'acteurs locaux et nationaux.

1. ANNÉES 1970 : LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, UN PREMIER TRAVAIL SUR LES ENJEUX DE « PROTECTION DE LA NATURE »

1.1. LA CRÉATION D'UN « MINISTÈRE DE L'IMPOSSIBLE »

En 1971, est créé le « ministère de l'Impossible » selon Robert Poujade, alors devenu ministre de la Protection de la nature et de l'environnement. Ce nouveau ministère apparaît dans un contexte assez surprenant, il anticipe la publicisation du problème de l'environnement dans la sphère publique et naît principalement de l'aspiration de grands commis d'État et de « brasseurs d'idées » (Charvolin, 2003). Selon Charvolin, ce ministère se veut dans l'air du temps – en parallèle, notamment, de la création de l'*Environmental Protection Agency* aux États-Unis. Le terme d'« environnement » qui émerge dans les années 1960 dans les dictionnaires et dans les médias est précédé de la notion de protection de la nature. Celle-ci est présente parmi certaines associations (Maisons paysannes, Société de protection des paysages, etc.) tout au long du 20^{ème} siècle et est institutionnalisée par le Conseil national de la Protection de la nature en 1946 (Charvolin, 1999). Ce conseil s'intéresse particulièrement à la préservation des espèces sauvages et des espaces naturels.

Plusieurs étapes, dans l'administration française, ont précédé la création de ce nouveau ministère. Charvolin (1999) explique que dans les années 1960, les questions d'environnement ont été traitées par la DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale) et par quelques intellectuels proches du Premier ministre. Ceux-ci portaient des réflexions sur la disparition croissante de l'espace rural et sur les effets de l'urbanisation à grande échelle (Lascoumes, 2018). Des structures ont été créées pour administrer les parcs nationaux (1960), l'air (1961) et l'eau (1964). D'autres initiatives amorcent un changement administratif pendant l'année 1969 (Lascoumes, 2018) : le ministère de l'Industrie met en place un bureau de l'Environnement industriel suite à l'accident de Feyzin (1966) ; le ministère de l'Agriculture transforme la division en charge de la protection de l'environnement en Direction ; le ministère de l'Équipement crée une mission « Environnement » ; le ministère de la Santé se positionne sur les questions de bruit et de pollution atmosphérique. En 1969, ces éléments sont regroupés dans un rapport, les « 100 mesures » pour l'environnement, réalisé par la DATAR et transmis au Premier ministre.

Le 7 janvier 1971, à l'occasion d'un remaniement gouvernemental, le ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement est créé. Il est constitué, d'abord, par le transfert de la Direction de la protection de la nature (du ministère de l'Agriculture), puis du service de l'environnement industriel (Lascoumes, 2018). Ce ministère a pour finalité la sensibilisation de tous les secteurs. Il n'a pas de pouvoir de contrôle de l'exécutif ni de services déconcentrés et est donc dépendant de l'action territorialisée des autres ministères pour la réalisation de ses programmes (Lascoumes, 2018). Sa première année d'existence consiste surtout en la mise en place des schémas de coordination entre les autres ministères (Charvolin, 1999).

Lors des dix premières années d'existence du ministère, les attributions de l'administration française de l'environnement vont intégrer différents sujets allant de la qualité de vie aux paysages, à l'écodéveloppement¹², aux nuisances urbaines, etc., se démarquant du modèle classique des politiques sectorielles (Lavoux, 1999). Selon Lavoux, dans le début des années 1970, les questions au sein du ministère touchent surtout à l'environnement naturel, notamment autour de trois pôles : la protection de la nature (parcs nationaux, parcs régionaux, protection de la nature et sites, perspectives et paysages), l'eau, et la lutte contre les pollutions et nuisances. En 1974, à ces questions s'ajoutent un aspect plus culturel pour prendre en compte ce qui est alors appelé la « qualité de vie » (avec l'ajout des attributions de la « Jeunesse, des Sports et des Loisirs » et « Tourisme »). La mission initiale de ce ministère était d'inciter les autres institutions à prendre en compte les enjeux environnementaux et d'amorcer la coordination d'interventions sectorisées ; peu à peu, des fonctions plus classiques de gestion directe d'enjeux liés à la protection des milieux naturels lui ont été attribuées. Par la suite, il va acquérir une autorité et une légitimité de plus en plus fortes.

Dans les années 1980, il devient un ministère à part entière, notamment avec l'émergence de nouveaux problèmes (pollution diffuse¹³, prise en compte du long terme¹⁴) et avec la montée des politiques d'environnement européennes, qui ont largement contribué à sa légitimation (Lavoux, 1999). Un changement important intervient en 1988, lorsqu'un écologiste (B. Lalonde) est nommé à la tête de ce ministère et mène des actions structurantes (Lascoumes, 2018) : élaboration d'un Plan national de l'environnement ; création des directions régionales (DIREN, comme nous allons le voir dans la section suivante) ; mise en place de nouvelles agences, l'ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie), l'IFEN

¹² L'écodéveloppement est le « développement des populations par elles-mêmes utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire » (Sachs, 1980)

¹³ La pollution diffuse est la pollution des eaux par multiples rejets de polluants dans le temps et l'espace

¹⁴ Enjeu montagne (loi de 1985), enjeu littoral (loi de 1986), accidents technologiques majeurs : Bhopal (1984), Tchernobyl et Sandoz (1986), l'Exxon Valdez et sa marée noire (1989)

(Institut Français de l'ENvironnement) et l'INERIS (Institut National de l'Environnement industriel et des RISques). Le ministère suit une organisation verticale mais reste dépendant des autres ministères qui ne font pas de l'environnement leur enjeu central, voire peinent à l'intégrer (en particulier au niveau des moyens d'action départementaux, comme nous allons le voir juste après) (Lascoumes, 2018).

1.2. LES LIMITES DE L'INSCRIPTION TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE

La question de l'inscription territoriale du ministère de l'Environnement a été posée « dès les premiers projets de spécialisation au sein de l'appareil d'État d'un secteur autonome en charge des problèmes de protection des risques majeurs et naturels, des sites, des espèces, des milieux et de la qualité de vie. Mais dans un souci de facilitation de la décision politique, la création de relais régionaux et départementaux a été remise à plus tard » (Lascoumes & Le Bourhis, 1997). C'est en 1978 que sont créés les DRAE, Délégués Régionaux à l'Architecture et à l'Environnement (placés sous l'autorité des préfets). Puis, dans les années 1990, les DIREN (Direction Régionale de l'ENvironnement) ont été créées dans une dynamique de dépassement des approches sectorielles au profit d'approches plus globales des problèmes environnementaux (Lascoumes & Le Bourhis, 1997). L'ambition des promoteurs des DIREN était l'affirmation d'une légitimité étatique semblable à celle des administrations sectorielles de l'Équipement, de l'Agriculture et de l'Industrie au niveau des régions. Lascoumes et Le Bourhis (Lascoumes & Le Bourhis, 1997) identifient les enjeux de la réforme : doter l'environnement d'une structure territoriale d'action cohérente de mise en œuvre des décisions centrales, transformer les rapports de force interministériels, renforcer son autonomie institutionnelle. Cependant, malgré une volonté politique forte et un contexte favorable, le ministère de l'Environnement ne parviendra à négocier qu'une formule intermédiaire entre ses ambitions et les prétentions des partenaires administratifs : les DIREN sont créées mais ne pourront pas s'appuyer sur les directions départementales¹⁵ et la verticalisation de l'action administrative est restée limitée. « Le ministère n'obtient pas de moyens d'action départementaux et reste ainsi dépendant à ce niveau des autres ministères. Souvent, ceux-ci ne partagent pas les mêmes objectifs et peinent à intégrer l'environnement. » (Lascoumes, 2018)

¹⁵ Qui dépendent des autres ministères puisque le ministère de l'Environnement n'a pas de moyen d'action départemental

Cette réforme proposait de résoudre plusieurs problèmes selon Lascoumes et Le Bourhis : tout d'abord l'insatisfaction du public quant à la capacité à gouverner concrètement l'environnement¹⁶, ensuite le fractionnement des interventions publiques dû à la diversité des acteurs publics impliqués et enfin les dilemmes d'action vécus par les personnels tiraillés entre des logiques contradictoires. La création des DIREN répond à l'objectif principal de promouvoir de nouvelles missions de l'État en réponse à des problèmes transversaux et face à la montée en puissance de nouveaux acteurs tels que l'Europe ou les collectivités territoriales.

Cependant, ce processus de réorganisation est resté partiel. Selon Lascoumes et Le Bourhis, les changements institutionnels ne semblent pas suffisants, même s'ils produisent des effets en termes d'activité¹⁷ en renforçant la légitimité et l'efficacité des services. Le niveau régional semble être un bon échelon pour les actions de coordination mais il est trop lointain pour assurer le suivi direct de la plupart des politiques. La lacune majeure identifiée par les auteurs est l'ambiguïté de l'articulation avec le niveau départemental. De plus, ils identifient des limites sur la lisibilité des politiques d'environnement : un manque de mise en cohérence politique au niveau territorial (dépendance des directions départementales d'autres ministères notamment) renforce le caractère inachevé de la restructuration organisationnelle. Les DIREN ne sont pas devenues le lieu d'intégration général des programmes environnementaux. Elles ne jouent pas le rôle espéré par le ministère de l'Environnement de catalyseur et d'animateur des activités.

Lascoumes (1994) dans son ouvrage *L'éco-pouvoir* souligne l'importance des associations de protection de l'environnement comme services extérieurs du ministère (qui en est partiellement dépourvu). Selon l'auteur, les associations de protection de l'environnement ont été et sont essentielles. Ce sont elles qui ont permis de sensibiliser la population. Elles agissent comme des acteurs parapublics, contrôlant, stimulant et parfois même se substituant aux autorités locales pour assurer la mise en œuvre des décisions nationales.

Finalement, les politiques d'environnement proposent de concilier trois finalités : le développement économique et social, l'aménagement et la protection (Lascoumes, 1994). Ces finalités, en tension, induisent alors une régulation à base de compromis entre intérêts divergents et contradictoires, selon Lascoumes. Souvent les effets produits ne correspondent

¹⁶ Lascoumes et Le Bourhis citent pour illustrer ce point : « Environnement de nouvelles structures territoriales », Lettre de Matignon, 15 octobre 1990 ; J. Chabason, J. Theys, *Plan national pour l'environnement*, juin 1990, p110-124 : « Les Français, l'environnement et le plan pour l'environnement », Paris, CSA, juillet 1990. Seconde préoccupation pour l'avenir après l'économie, l'action gouvernementale est sévèrement jugée. 12 % la jugent très utile, 38 % la jugent peu utile ou inutile.

¹⁷ Mise en œuvre de programmes du ministère (eau, paysage) et coordination des actions avec les autres ministères (au niveau départemental notamment avec les sites, réserves naturelles, et carrières).

que partiellement aux objectifs affichés et aux effets attendus en raison d'affrontements d'intérêts que les dispositifs ne parviennent pas à réguler.

2. ANNÉES 2000 : UNE RESTRUCTURATION AUTOUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR ALLER PLUS LOIN SUR LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

2.1. LA CRÉATION D'UN GRAND MINISTÈRE D'ÉTAT

L'action du ministère de l'environnement a des limites (Lascoumes, 2018). Si certains aspects ont pu être renforcés – parc nationaux, littoral, montagne – d'autres ne sont que peu traités – biodiversité, développement de nouveaux problèmes comme la pollution due aux transports. Selon les travaux plus récents de Lascoumes (2018), la dimension environnementale est perçue de plus en plus comme une contrainte, au niveau national et territorial : les acteurs de l'environnement expriment des critiques envers de nombreux projets, mais elles subissent souvent des défaites dans les décisions politiques qui sont prises. De plus, avec la montée en puissance de la notion de développement durable et la pression de la crise économique (de 2008), la priorité est donnée au développement et aux activités productives. En outre, avec la « quête de l'efficacité », une pression s'établit pour mettre en œuvre une réorganisation des services de l'État (Lascoumes, 2018).

Par ailleurs, au niveau international, le vocabulaire de *sustainable development* devient de plus en plus prégnant. Il a émergé avec la publication du rapport Brundtland rédigé par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations-Unies dès 1987. Il le définit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » et s'appuie sur trois piliers : économique, social et environnemental. Depuis, le concept a été largement adopté dans les institutions internationales telles que l'organisation des Nations Unies et l'Union européenne, ainsi que de nombreux pays. Bien que le rapport Brundtland ait eu un impact important sur la prise de conscience de la nécessité de concilier développement économique et environnement, ce n'est que 15 ans plus tard que le vocabulaire est repris et institutionnalisé en France au niveau du ministère. Entre-temps, des réflexions ont lieu pour construire la stratégie nationale de

développement durable¹⁸ qui sera mise en œuvre en 2003. Cette stratégie permet à l'État de s'inscrire dans le cadre de la stratégie européenne de développement durable. Elle a pour but de donner au développement durable une importance forte au sein des politiques publiques et ainsi d'en orienter l'action. Elle précède la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable, que nous verrons dans la section suivante.

En 2002, le ministère de l'Environnement change de nom pour celui de ministère de l'Écologie et du Développement durable, quelques années avant la grande restructuration regroupant ce ministère avec celui de l'Équipement et celui de l'Industrie. En 2007, cette fusion crée un grand ministère d'État disposant de nouvelles compétences dépassant largement les questions de protection de la nature – pour inclure les Transports, le Logement, l'Aménagement du territoire, la Prévention des risques. « C'est donc une véritable administration du développement durable qui est créée, depuis le niveau central jusqu'au terrain régional. Le développement durable est ainsi devenu un nouvel enjeu de gouvernement, une nouvelle "affaire d'État". » (Lascoumes et al., 2014)

Cette restructuration intervient dans un contexte particulier, selon Lascoumes et al. (2014). Lors des campagnes électorales de 2007, les enjeux environnementaux sont présents dans la sphère publique. Les questions autour du changement climatique sont mises au premier plan, notamment avec la publication du 4^{ème} rapport du GIEC (Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat). Au même moment, la fondation Nicolas Hulot rédige un pacte écologique pour interpeller les candidats aux élections présidentielles de 2007. La première proposition de ce pacte écologique est la mise en place d'un vice-Premier ministre chargé du développement durable pour marquer la priorité à donner à ce domaine d'action. Chaque candidat est alors invité à réagir aux propositions du pacte écologique. Pour appuyer Nicolas Sarkozy, un groupe de hauts fonctionnaires travaille alors sur cette question et propose la création de ce nouveau ministère.

Cette restructuration répond à la critique du fonctionnement administratif précédent, sur le modèle de l'Environnement agissant comme un contre-pouvoir face aux autres ministères (Lascoumes, 2018). Selon Lascoumes et al (2014), elle poursuit la démarche de réformes réalisées précédemment dans un souci d'économie (regroupements de services), et répondant à des contraintes intériorisées comme évidentes par les membres de l'administration, comme la diminution des effectifs de la fonction publique d'État. Selon les auteurs, elle répond aussi aux critiques sur la perte de temps générée par l'obligation de recourir à des arbitrages politiques

¹⁸ <http://www.vedura.fr/developpement-durable/institutions/france/strategie-nationale-developpement-durable>

multiples et l'incapacité de formuler des programmes intersectoriels comme ceux du développement durable (du fait de la sectorisation administrative).

Finalement, la création de ce ministère – concomitante de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) et du Grenelle de l'Environnement — doit se comprendre, selon Lascoumes et al (2014) « comme une réponse à une série de contraintes hétérogènes : demande d'une action forte de la part des organisations de la société civile ; logique partisane de démarquage vis-à-vis d'une écologie de gauche vue comme "oppositionnelle" ; pression d'un mouvement de réforme administrative favorisant les regroupements ; besoin de repositionnement stratégique de certains corps administratifs. » Cette création entraîne aussi une restructuration des échelons régionaux et territoriaux, que nous allons aborder dans la section suivante afin d'explicitier les limites du ministère du Développement durable.

2.2. L'ÉCHELON RÉGIONAL ET TERRITORIAL : UNE RÉORGANISATION « INSUFFISANTE »

À la suite de la fusion qui forme le ministère de l'Écologie et du Développement durable (2007), l'échelon régional est réorganisé pour créer les DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) comme fusion des DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement), DIREN (DIrection Régionale de l'ENvironnement) et DRE (Direction Régionale de l'Équipement). Quatre enjeux sont mis en exergue par l'équipe de réforme à l'origine de la circulaire de 2008 (Lascoumes et al., 2014) : la mise en place d'approches transversales et intégrées, l'instauration de relations enrichies avec les parties prenantes, la mutualisation des compétences et le partage de bonnes pratiques entre les trois ex-directions régionales, et l'instauration d'une communication extérieure plus efficace au plan local. Ce nouveau projet ministériel, avec l'instauration de la notion de développement durable, fait l'objet d'appropriations diverses et peu opérantes sur le plan organisationnel (Lascoumes et al., 2014). Il y a une grande variété de définitions et de points de vue sur la question. Beaucoup de directeur·rices de DREAL considèrent le concept de développement durable comme peu opérant, c'est-à-dire que « le développement durable se définit toujours plus facilement en termes généraux qu'en référence à des pratiques concrètes ou, pour le dire comme le CGEDD¹⁹, que son appropriation reste davantage citoyenne que professionnelle. » (Lascoumes et al., 2014). Finalement, l'analyse des fusions proposée par Lascoumes et al, « révèle des processus fortement territorialisés, offrant des marges de manœuvre aux acteurs

¹⁹ Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

locaux et engendrant des architectures institutionnelles sensiblement différentes. » La restructuration maintient une organisation verticale mais certains domaines (selon les Régions) fusionnent de manière originale : on assiste à la création de services articulant des entités potentiellement concurrentes, comme en Rhône-Alpes avec le rapprochement du développement des infrastructures avec la protection des sites et paysages (Lascoumes et al., 2014).

Lascoumes et al (2014) concluent sur les effets de cette restructuration ministérielle et régionale. Le ministère ne semble pas avoir atteint ses objectifs, selon eux. Ils mettent en avant sa perte d'influence significative au sein du gouvernement : beaucoup de changements de ministre en peu de temps ; rétrogradation du ministère à la dixième place dans l'ordre protocolaire du gouvernement (ce n'est plus, non plus, un ministère d'État). Cependant, la plupart des dispositifs mis en place ont perduré malgré un changement de dénomination (par exemple, le Grenelle de l'environnement devient la Conférence environnementale). Les auteurs ouvrent alors les réflexions sur le développement durable et sur la question de savoir si la mobilisation de cette notion constitue un changement significatif pour l'action publique ou simplement un nouvel affichage au service d'un candidat en campagne.

Par ailleurs, dès le début des années 1990, la notion de développement durable était mobilisée dans les Agendas 21 locaux²⁰. En 1992, le texte du Sommet de la Terre de Rio incite les collectivités à élaborer des Agendas 21 locaux (c'est-à-dire des projets de territoire prenant en compte le développement durable dans les politiques d'une collectivité pour le 21^{ème} siècle). En 1994, la Commission européenne lance la campagne des villes durables pour renforcer l'ancrage des Agendas 21. La première stratégie nationale du développement durable française 2003-2008 fixe l'objectif de 500 Agendas 21 locaux d'ici 2008 (et 1 000 dans la stratégie de 2009-2013). Pour ce faire, l'État a déployé des dispositifs de soutien aux Agendas 21 locaux. Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, élaboré en 2006, leur assigne 5 finalités : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsable. Les principes de méthodes des Agendas 21 sont les suivants : stratégie d'amélioration continue ; participation ; organisation du pilotage ; transversalité des approches ; évaluation partagée. « La démarche Agenda 21 est fondée sur un diagnostic

²⁰ Les informations présentes dans le paragraphe qui suit proviennent du site : <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/cadre-institutionnel.html>

concerté et permet de concevoir un projet stratégique, traduit par un plan d'actions périodiquement évalué et renforcé. Son succès repose sur la mobilisation des acteurs, du diagnostic à l'élaboration du plan d'actions et à la mise en œuvre d'initiatives très concrètes »²¹ (ce qui n'est pas sans rappeler les CTE que nous étudions). En 2007, le ministère du Développement durable met en place un dispositif d'appel à reconnaissance²² des Agendas 21 locaux.

Cependant, ces Agendas 21 locaux ont manqué d'une traduction opérationnelle selon Emelianoff (2005), et ont plutôt joué un rôle de sensibilisation aux thèmes et enjeux du développement durable pour l'appriivoiser, en prendre connaissance et s'en saisir au niveau local. La plupart des Agendas 21 se sont essouffés par un manque de concrétisation des projets et une baisse de la participation des acteurs. En France, les moyens affectés ont été restreints (15 000 euros par candidat des appels à projets) et les acteurs locaux considèrent que l'incitation à élaborer un Agenda 21 a été plutôt symbolique (Emelianoff, 2005).

Finalement, si le ministère de l'Environnement a évolué pour devenir le ministère du Développement durable dans l'idée d'avoir une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans l'action publique (au sens de plus ancrée dans l'action publique territoriale), cela reste insuffisant et difficilement opérationnel.

3. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE POUR DÉPASSER LES CRITIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

3.1. LA NOTION DE TRANSITION INSTITUTIONNALISÉE PAR LE MINISTÈRE

Pendant 10 ans, le ministère a changé de nom en fonction des gouvernements mais a conservé le vocabulaire d'écologie et de développement durable. D'abord ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable, il devient en 2010 ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, puis en 2012, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

En 2017, le ministère est renommé ministère de la Transition Écologique et Solidaire, lors de la nomination de Nicolas Hulot comme ministre d'État. Par la suite, en 2020, le nom du

²¹ <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/demarche.html>

²² L'appel à reconnaissance est une forme d'appel à projets lancé par le ministère auprès des collectivités engagées dans une démarche de développement durable. Il vise à promouvoir les projets locaux et à encourager l'intégration au niveau territorial de stratégies de développement durable. (<https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/8eme-appel-a-reconnaissance-agenda-21-local-france-a1771.html>)

ministère a de nouveau évolué pour devenir le ministère de la Transition Écologique. Sa dénomination évolue encore en 2022 en intégrant la cohésion des territoires et devient le ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires.

Il est intéressant de noter que la mobilisation de cette notion de transition écologique semble être une spécificité française (ou plutôt des pays européens latins). Elle n'est que peu utilisée dans les noms des ministères des autres pays européens (à l'exception de quelques pays comme l'Italie et l'Espagne) et n'est pas utilisée par les groupes de commissaires de la Commission européenne, privilégiant le vocabulaire d'environnement, de transport et d'énergie (donnant l'impression d'une plus grande sectorisation dans les politiques publiques).

3.2. LA NOTION DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE PRÉFIGURATRICE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

En France, la notion de transition écologique et son volet énergétique ont donc été institutionnalisés à travers le nom du ministère mais aussi, dès avant 2017, à travers le Conseil national de la transition écologique créé en 2012, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015 ou encore la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable, d'après le rapport Théma du CGDD (Commissariat Général au Développement Durable) sur la transition (Boissonnade, 2017).

Si la transition écologique a commencé à être institutionnalisée avant 2017, c'est surtout via la transition énergétique et en particulier via la loi de transition énergétique que la notion de transition a été opérationnalisée et que les premières politiques publiques de transition ont été conçues.

En nous intéressant plus précisément à cette loi, nous montrons que la transition telle qu'instituée par le ministère se rapproche de la modernisation écologique discutée par la littérature à l'échelle internationale. Cette dernière apparaît dans les années 1980 comme nouveau discours sur les politiques environnementales : elle reconnaît la problématique environnementale comme étant structurelle mais considère qu'elle peut être internalisée par les institutions économiques, politiques et sociales (la dégradation environnementale est rendue calculable et la croissance n'est pas incompatible avec la résolution des problèmes écologiques) (Hajer, 1995). La modernisation écologique semble, cependant, en dissonance avec la vision de la transition écologique définie par les *Transition Towns*. La transition définie par la loi relative à la transition énergétique prône une croissance verte et s'intéresse particulièrement au développement économique (à rebours d'une vision de la transition par les *Transition Towns*).

Il semblerait, comme l'explique Hourcade et Van Neste (2019), que les objectifs de la transition, tels qu'ils sont établis par l'État, consistent à diminuer les externalités négatives et non à les remettre en cause, en favorisant une approche par la technique. En effet, la loi mentionne dans son article 1^{er} que les politiques publiques « soutiennent la croissance verte par le développement et le déploiement de processus sobres en émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, par la maîtrise de la consommation d'énergie et de matières, par l'information sur l'impact environnemental des biens ou services, ainsi que par l'économie circulaire, dans l'ensemble des secteurs de l'économie. [...] Les politiques publiques concourent au renforcement de la compétitivité de l'économie française et à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages, en particulier des ménages exposés à la précarité énergétique [...] »

La loi de transition énergétique met aussi l'accent sur le rôle des citoyen·nes et des collectivités territoriales dans la mutation du modèle énergétique, notamment avec la mise en place des TEPCV, Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte (voir Tableau 3 - Encadré - Territoire à énergie positive pour la croissance verte, , p. 61, dispositif précédant les CTE et qui traite de transition énergétique).

Tableau 3 - Encadré - Territoire à énergie positive pour la croissance verte

Les TEPCV²³ (Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte) sont des territoires lauréats de l'appel à projets lancé en 2014 par le ministère de l'Écologie et du développement durable. Ils reçoivent une aide financière de 500 000 euros (et jusqu'à 2 millions en fonction de la qualité des projets) sous forme de subventions, pour soutenir leurs actions en faveur de la transition énergétique. Les domaines d'action prioritaires dans ces territoires sont : la réduction de la consommation d'énergie ; la diminution des pollutions et le développement des transports propres ; le développement des énergies renouvelables ; la préservation de la biodiversité ; la lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets ; l'éducation à l'environnement.

Il est intéressant de constater que la transition énergétique a pris une place importante au sein du ministère avant la généralisation de l'utilisation du vocabulaire de la transition écologique, et que cette dernière semble avoir été introduite pour élargir les sujets traités et se rapproche alors de la notion de développement durable. La thématique de l'énergie semble ainsi avoir initié la circulation du vocabulaire, suggérant une entrée du ministère assez technophile

²³ <https://www.ecologie.gouv.fr/territoires-energie-positive-croissance-verte>

dans la transition, en faisant de grands projets de production d'énergie renouvelable par exemple. Par ailleurs, le ministère utilise le terme « croissance verte » —qui ne cadre pas avec la vision des *Transition Towns* mais plutôt avec celle de la modernisation écologique — ce qui suggérerait aussi que son institutionnalisation ne renouvelle pas fondamentalement la notion de développement durable, du moins pas de manière radicale et transformative.

3.3. LA MISE EN MOUVEMENT ET LA TERRITORIALISATION AU CENTRE DU CHANGEMENT DE VOCABULAIRE ?

La transition écologique prend ensuite de l'ampleur dans les politiques publiques (après la transition énergétique et outre le nom du nouveau ministère). Elle semble être utilisée par les acteurs institutionnels pour montrer une évolution vis-à-vis de la notion de développement durable : elle permettrait une plus forte opérationnalité par la mise en mouvement qu'elle implique et la mobilisation des acteurs des territoires.

La notion de transition écologique apparaît d'abord dans la Stratégie nationale de transition écologique rédigée par des chargé·es de mission du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) en lien avec le conseil national de transition écologique (commission administrative à caractère consultatif). Elle propose une définition de la transition écologique : « Engager la transition écologique, c'est évoluer vers un nouveau modèle économique et social, un modèle qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble. La transition écologique va au-delà d'un simple verdissement de notre modèle de société actuel. »²⁴ Elle repose sur deux volets : l'innovation sociétale (nouvelles gouvernances, nouvelles manières d'agir, de produire, de nouvelles pratiques de consommation) et l'innovation technologique (économie des ressources, réduction des impacts environnementaux). Selon le CGDD, dans le rapport Théma sur la transition (Boissonnade, 2017), cette stratégie « a favorisé un recentrage de l'action publique sur des enjeux environnementaux (climat, biodiversité, etc.) tout en réaffirmant la nécessité d'une mise en mouvement coordonnée de l'ensemble des acteurs de la société ». Ce rapport met aussi en avant que la notion de transition mettrait l'accent sur « un passage à l'acte rapide à travers des initiatives concrètes et des démarches citoyennes locales ».

Si cette stratégie semble initier une conception assez nouvelle et transformative de la transition, elle continue de mobiliser le vocabulaire de croissance verte, de la même manière

²⁴ Stratégie nationale de transition écologique

que la loi de transition énergétique, ce qui nuance ce constat. Il est en effet question, dans cette stratégie, de « transformer le modèle économique et social pour la croissance verte »²⁵.

Par la suite, en 2017, quand Hulot devient ministre de la Transition écologique, il fait un discours qui renvoie une nouvelle fois à l'importance de la mobilisation des acteurs et de la mise en mouvement par l'action : « La transition écologique et solidaire, elle a besoin de pionniers. Mais ceux-ci ne sauraient suffire, car face à l'urgence climatique, parce que nous savons que nous marchons sur le seuil de l'irréversible, nous avons besoin d'une mobilisation générale. Le temps n'est plus aux débats, il est à l'action ».

Ces éléments montrent que la mobilisation du vocabulaire de la transition écologique vise à répondre à certaines critiques du développement durable, notamment en ce qui concerne son opérationnalité, entendue comme une mise en action concrète. Cela est aussi confirmé par quelques entretiens menés à l'échelle nationale dans le cadre de notre enquête sur les CTE. En particulier, il est question de tenter de dépasser la critique sur le manque d'opérationnalité du développement durable. Une agente du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) interrogée explique que selon elle, la transition écologique rendrait l'action publique plus concrète (mais aussi plus centrée sur l'écologie) et c'est pour ces raisons qu'elle serait aujourd'hui utilisée par le ministère :

« À mes yeux, c'est la volonté de rendre l'action du ministère plus concrète²⁶ et plus centrée sur les problématiques écologiques et environnementales en gros, donc l'âge d'or du développement durable à Rio, etc., et ensuite les critiques commencent à émerger sur le fait que ce n'est plus si opérationnel que ça. » (Entretien CGDD, décembre 2020)

La notion de transition induirait aussi l'idée d'un mouvement, le fait d'aller vers une finalité (non définie et plus ou moins transformative, variant selon les acteurs qui l'utilisent). Un agent du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) explique ce changement vis-à-vis de la notion de développement durable (qui selon lui, est plus statique) :

« L'intérêt de la transition écologique, c'est de donner une dynamique, une mise en mouvement. Développement durable, on voit bien que c'est quelque chose qui est un peu plus statique. Transition écologique, on voit que le temps est compté et qu'on doit un peu se bousculer et qu'il faut que tout le monde y

²⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-transition-ecologique-vers-developpement-durable-2015-2020>

²⁶ Avec moins de greenwashing notamment (étant donné que derrière le terme de développement durable chacun peut mettre ce qu'il veut) ; en s'intéressant aussi aux petites initiatives, aux « petits pas »

aille, alors que développement durable c'est chacun va à son rythme et fait ce qu'il peut. » (Entretien CGEDD, décembre 2020)

Il semblerait que contrairement au développement durable, c'est ce mouvement, et donc la manière de l'effectuer qui est au centre des échanges sur la transition écologique. Si les finalités peuvent être différentes selon les acteurs et plus ou moins radicales, comme souligné dans l'introduction (la notion étant polysémique et pouvant renvoyer à des conceptions différentes (Hourcade & Van Neste, 2019)), c'est surtout les questions : « comment et avec qui se mettre en mouvement » qui sont centrales dans les débats et échanges autour de la notion de la transition (ce qui sera confirmé dans le chapitre suivant sur la genèse des CTE).

Dans le contexte de décentralisation qui renforce la légitimité des collectivités territoriales et la montée de la participation citoyenne, la transition peut aussi se comprendre comme étant définie par l'État pour être opérationnalisée avec les territoires, à l'image de la transition énergétique et du dispositif TEPCV, et suite aux déceptions des Agendas 21 locaux. L'axe 1 de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable est « développer des territoires durables et résilients », ce qui souligne la place importante donnée aux territoires pour opérationnaliser la transition. De plus, une des premières actions de M. Hulot en tant que ministre de la Transition écologique a été l'élaboration du Plan climat. Ce document souligne notamment que les territoires permettraient de « rendre encore plus concrète la lutte contre le dérèglement climatique. »

Nous faisons alors l'hypothèse que la mobilisation du vocabulaire de transition (plutôt que celui de développement durable) renvoie à l'idée que l'échelon territorial serait pertinent pour concrétiser et opérationnaliser la transition. L'existence même d'un dispositif d'action publique territoriale mobilisant ce vocabulaire (le CTE) confirme cette attente d'une capacité des politiques de transition à susciter une mise en mouvement qui se situe au niveau des territoires. L'étude plus précise des CTE (à l'échelle nationale puis territoriale) va nous permettre de préciser le rôle donné aux territoires dans cette mise en mouvement dans les chapitres suivants.

CHAPITRE 2 – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU MINISTÈRE : LA CONSTRUCTION COLLECTIVE D’UNE TRANSITION TERRITORIALE AVEC LES CTE

Ce chapitre²⁷ retrace la genèse du CTE en s’appuyant sur la première partie de l’enquête – celle menée à l’échelle nationale - qui nous a permis d’identifier trois grands récits de la transition écologique portés par les principaux acteurs participant à l’élaboration des CTE, au rang desquels le ministère de la Transition écologique, les acteurs associatifs ou encore le CEREMA. Nous avons cherché à repérer et caractériser les récits de la transition en les caractérisant par : (1) leur contexte, correspondant au type de problème identifié par les porteurs du récit et auquel ils cherchent à apporter des solutions en mettant les CTE en œuvre ; (2) leurs personnages présentés comme devant mettre en place la transition écologique (c’est-à-dire les personnages/territoires sollicités pour mettre en place les CTE) ; (3) l’intrigue, c’est-à-dire la façon dont un certain type de solutions est promu à travers la définition des caractéristiques des CTE.

Le premier récit « d’accompagnement » est axé sur une transition spécifiquement destinée aux territoires en difficulté, venant en « compensation » d’une dynamique négative de déshérence industrielle ou rurale. Le second récit « d’exemplarité » est axé sur une « récompense » sous forme de « label » (Epstein, 2013a). Ce récit raconte l’exemplarité des territoires en avance qui entraînent les autres dans une direction vertueuse sur un double plan socio-économique et écologique. Le troisième récit « d’inclusivité », enfin, est axé sur la mise à disposition par l’État, pour tous les territoires, de ressources et d’expertise en vue d’accompagner la mise en place des actions de transition, en associant l’ensemble des acteurs des territoires.

Ce travail nous permet de montrer comment se joue, autour de la genèse et de la mise en place des CTE, un processus expérimental de construction et de négociation de différentes conceptions de la transition. Il confirme que dans les CTE, il n’est pas question d’écologisation

²⁷ Ce chapitre s’appuie sur un article publié pendant la thèse dans la revue Développement durable et territoires : Fanny Rodier, Céline Granjou et Gwenola Le Naour, « Raconter la transition, ou comment l’État renouvelle ses relations avec les collectivités territoriales », Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 13, n°1 | Juillet 2022, mis en ligne le 21 octobre 2022, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/20290> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.20290>.

a-territoriale, cadrée en termes de développement durable et suivant une pensée globale et une logique descendante (Ginelli et al., 2020), mais bien d'un processus de construction d'un lien et d'une articulation entre des politiques de transition (dont les objectifs sont nationaux) et des politiques territoriales (notamment de construction d'un projet de territoire).

1. DES TERRITOIRES EN DIFFICULTÉ AUX TERRITOIRES EXEMPLAIRES

Dans un premier temps, nous montrons que les témoignages recueillis auprès des acteurs du ministère de la Transition écologique (le cabinet du/de la secrétaire d'État auprès du/de la ministre, la mission de coordination nationale des CTE, le CGEDD²⁸, voir Tableau 4 - Encadré - Acteurs du ministère de la Transition écologique, p. 66) indiquent que la transition, conçue au départ comme un processus d'accompagnement des territoires en difficulté, est réorientée sur les territoires exemplaires qu'il s'agirait de renforcer afin de créer des territoires démonstrateurs.

Tableau 4 - Encadré - Acteurs du ministère de la Transition écologique

La mission de coordination nationale des CTE, composée de quatre personnes, est créée en 2017 et est en relation étroite avec le cabinet ministériel. Elle est initialement localisée dans les bureaux du cabinet et rattachée administrativement au secrétariat général. Elle est ensuite déplacée au Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) quand, au niveau ministériel, E. Wargon remplace S. Lecornu. Le cabinet et la mission nationale sont chargés de suivre l'élaboration des CTE, d'animer les comités de pilotage et les comités de suivi des territoires en transition (basés principalement sur les territoires ayant signé un CTE), de choisir et suivre les territoires CTE (plateforme numérique, mise en place d'une boîte à outils, etc.). Ils ont d'abord été accompagnés du Conseil Général à l'Environnement et au Développement Durable (CGEDD). Aujourd'hui, la mission de coordination nationale se rapproche de l'Agence Nationale de la Cohésion Territoriale (ANCT) pour travailler sur les Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE), témoignant d'un rapprochement entre les enjeux liés à la transition écologique et les enjeux territoriaux.

²⁸ Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

1.1. L'ACCOMPAGNEMENT DES « TRAVAILLEURS PERDANTS »

Les CTE sont pour la première fois mentionnés lors de la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron en 2017. À ce moment-là, leur contenu est encore flou et partiellement indéterminé. Ils sont toutefois présentés comme devant accompagner les transitions et soutenir l'accompagnement des « travailleurs perdants ».

En juillet 2017, Nicolas Hulot, ministre de la Transition écologique, présente les CTE dans son Plan climat. Quelques lignes précisent qu'ils seront destinés aux territoires sur lesquels il y a des problèmes d'emplois structurants, et notamment ceux où les centrales à charbon vont être amenées à fermer du fait de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement. Le Plan climat de Nicolas Hulot indique : « Pour tous les salariés dont l'emploi est directement menacé par la transition à moyen terme, comme c'est le cas dans la production d'énergies fossiles, nous mettrons en place des contrats de transition écologique²⁹».

Le premier récit porté par le cabinet de Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique, chargé des CTE en 2017, situe ainsi clairement le dispositif comme existant pour et par les territoires en difficulté. Le « contexte » de ce récit – autrement dit le problème auquel les CTE doivent répondre — inclut deux éléments. D'une part, le dispositif intervient au moment de la fermeture des quatre centrales à charbon (Le Havre, Cordemais, Saint-Avold et Gardanne) et donc se réfère aux difficultés que rencontrent ces secteurs d'emploi et ces territoires. D'autre part, les dispositifs précédents comme les dispositifs d'appel à projets (et notamment les Territoires à Énergie Positive Pour la Croissance Verte : TEPCV³⁰) sont critiqués par le ministère de la Transition écologique du fait de l'inégalité entre les territoires qu'ils peuvent générer. On leur reproche de favoriser les collectivités ayant suffisamment de compétences et de moyens (à la fois pour y répondre et pour proposer des projets qui correspondent aux critères définis). Certaines collectivités, comme les collectivités rurales, seraient alors délaissées alors qu'elles sont celles qui ont le plus besoin d'accompagnement, selon un membre du cabinet de Sébastien Lecornu :

« On va arrêter de faire des politiques d'aides de l'État de type guichet ou appel à projets, guichet parce que c'est un peu tristounet et c'est toujours les abonnés du guichet qui gagnent, appel à projets parce que c'est toujours les

²⁹ Plan climat de Nicolas Hulot de juillet 2017

³⁰ Appel à projets du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer en 2014, sous l'impulsion de Ségolène Royal (ministre sous François Hollande), pour faire des territoires d'excellence de la transition énergétique et écologique.

mêmes, l'argent pleut toujours au même endroit, c'est-à-dire sur les métropoles qui savent faire des projets sexy, innovants, qui plaisent au ministère et ils gagnent toujours l'argent et puis le monde rural se sent le damné de la terre et n'a jamais rien. » (Entretien avec un ancien membre du cabinet de Sébastien Lecornu, novembre 2020)

Les « personnages » de ce récit sont les territoires en difficulté : les sites en reconversion industrielle et les collectivités qui manquent d'ingénierie (par exemple le département de la Corrèze, ou la Haute Côte-d'Or³¹). La place de l'État dans ce récit résonne avec l'État considéré comme « réparateur » (Behar et Estebe, 2005) dans les années 1973-1990, quand la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) se tourne vers la reconversion des sites d'anciennes industries.

L'« intrigue » et la « morale » que propose ce récit affirment que la transition écologique va fournir une opportunité pour soutenir la croissance verte en créant des emplois dans les territoires « perdants ». Le cabinet et la mission cherchent à mettre en place une dynamique contrastant avec le mécanisme classique des appels à projets (comme le dispositif TEPCV). Les CTE doivent, selon ce récit, être construits à partir des initiatives et des projets des territoires et non plus selon une grille de critères imposés aux collectivités dans un appel à projets. Ils sont construits dans l'objectif d'associer l'ensemble des acteurs économiques, avec lesquels les collectivités doivent construire et proposer des projets ciblés.

La mise en place des CTE est confiée à Sébastien Lecornu, en même temps que la gestion de la fermeture des centrales à charbon et de la centrale nucléaire de Fessenheim. Le secrétaire d'État s'empare de ces questions en travaillant sur une définition plus précise des CTE. Il saisit le CESE (Conseil Économique, Social et Environnemental) et met en place la mission de coordination nationale des CTE. Le récit des problèmes visés par les CTE et des objectifs proposés va alors évoluer, vérifiant ainsi le mécanisme identifié par Cohen, March et Olson (1972), selon lequel le formatage de la solution (ici le dispositif des CTE) précède souvent la définition précise du problème auquel elle cherche à répondre.

1.2. LES TERRITOIRES « DÉMONSTRATEURS » ACTEURS DE LA TRANSITION

Le récit « d'accompagnement » des territoires en difficulté va peu à peu laisser la place à un nouveau récit centré sur les territoires « démonstrateurs ». Ce deuxième récit « d'exemplarité » émerge lors de la première phase de travail sur l'expérimentation des CTE,

³¹ Qui regroupe les communautés de communes du Pays Châtillonnais et du Montbardois

en octobre 2017. L'équipe de la mission de coordination nationale des CTE du ministère commence à organiser des groupes de travail (entretien avec le premier coordonnateur de la mission, novembre 2020). L'équipe de la mission de coordination nationale des CTE associée au cabinet du secrétaire d'État construit les CTE avec les territoires. Ils se déplacent sur les territoires et rencontrent les collectivités et les acteurs locaux. Ils sont aidés dans cette première phase par des inspecteurs du CGEDD.

Un premier document précisant la définition des CTE, rédigé par la mission de coordination nationale des CTE et le cabinet ministériel, est publié en décembre 2017. Cette doctrine explicite que les CTE « visent à créer des démonstrateurs de la transition écologique ». Les premiers territoires à en faire partie seront les quatre territoires concernés par l'arrêt de la production à partir de charbon, mais aussi une vingtaine de territoires « tests ». Ces territoires sont sélectionnés par la mission et le cabinet après des échanges avec les préfets et des visites sur les territoires, en se basant sur des territoires déjà avancés sur la question de la transition écologique (entretiens avec des acteurs de la mission de coordination nationale des CTE et le CEREMA). Ce document met aussi en avant qu'un point majeur du contrat est l'accompagnement réglementaire dans le montage des dossiers et la simplification administrative. Cette simplification est notamment possible du fait que le CTE doit permettre de réunir tous les acteurs « autour de la table » pour échanger sur les projets proposés et les financements existants, selon les acteurs du ministère de la Transition écologique (ministère de la Transition) interrogés. Il est question de « 3 mois de négociation, 3 ans d'engagement et 30 ans de dynamique³² », pour souligner la vitesse à laquelle doivent être construits les CTE et le fait qu'ils doivent permettre une dynamique sur le long terme. Ils n'apportent aucun nouveau financement mais facilitent l'accès aux dotations et appels à projets existants.

Ce document initie donc un nouveau récit « d'exemplarité », celui de la transition écologique par les territoires exemplaires. Le « contexte » renvoie ici à la question de savoir comment encourager les territoires à se faire entrepreneurs de transition et comment mettre en visibilité les initiatives existantes allant dans le sens de la transition écologique, faisant ainsi des territoires en avance dans la transition les « personnages » principaux de ce récit. Le travail lancé par le ministère de la Transition écologique en 2017 a permis de connaître les initiatives déjà lancées ou en cours de lancement sur les territoires (contribuant à réorienter vers ce récit « d'exemplarité »).

³² Doctrine de décembre 2017 sur les CTE

L'« intrigue » et la « morale » de ce récit reposent sur plusieurs points. Tout d'abord, la transition écologique doit apporter des solutions concrètes et opérationnelles, c'est-à-dire s'effectuer dans des délais contraints en s'appuyant sur des projets déjà existants (concrets et prêts à être lancés), sur des autorisations d'expérimentation, sur des simplifications administratives et financières, etc. Par exemple, sur la communauté urbaine du Grand Arras, le CTE a permis de concrétiser l'idée portée par un proviseur de lycée de mettre en place des panneaux photovoltaïques permettant aux lycéens de recharger leur téléphone, leur tablette, leur vélo ou leur trottinette électrique³³.

« Finalement l'idée en 2017 du gouvernement c'était de se dire, ben effectivement si on veut vraiment changer les choses sur le terrain d'abord il faut faire quelque chose qui soit *bottom up* et pas *top down* donc vraiment partir des besoins des terrains, travailler avec l'ensemble des acteurs des terrains et faire ça en plus sur une durée de vie, enfin une durée assez courte pour éviter que ça s'enlise dans des gros trucs administratifs, etc. » (Entretien avec le premier coordonnateur de la mission nationale des CTE, novembre 2020)

Il est aussi question d'associer les acteurs socio-économiques – de grands groupes privés pouvant apporter des financements, ou bien d'autres entreprises ou associations portant des projets de transition (sur ce point le deuxième récit reste concordant avec le premier). Les territoires doivent s'appuyer sur ces acteurs pour obtenir de nouveaux financements (d'autant plus que le CTE ne s'appuie que sur les financements existants et n'offre pas de nouveaux crédits). Ce récit met en avant des territoires déjà engagés et considérés comme « exemplaires » en termes de transition écologique et cherche à en faire des démonstrateurs de la transition grâce aux CTE. Il s'agit ainsi à la fois de s'appuyer sur des territoires volontaires qui ont déjà des idées et des initiatives (souvent des territoires TEPCV comme la communauté de communes du Trièves et/ou avec un projet de territoire comme le PETR³⁴ du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras), et de développer des outils remobilisables (comme des exemples de fiches actions) par les autres territoires quand ils chercheront à faire à leur tour un CTE.

Suite à la publication d'un rapport de GRTE (Gestionnaire du Réseau de Transport d'Électricité) en 2017, le ministère décide finalement de séparer les territoires des centrales à charbon des territoires CTE. En effet, la publication de ce rapport implique un report de la fermeture des centrales à charbon et une redéfinition des objectifs et cibles des CTE, dont ces

³³ Entretien agent de la mission nationale des CTE et fiche action du CTE du Grand Arras

³⁴ Pôle d'équilibre territorial et rural.

territoires se trouvent finalement exclus. Le récit de la transition par les territoires exemplaires devient alors dominant en 2018 et 2019. La logique du CTE favorise le volontariat et s'éloigne du dispositif d'accompagnement des fermetures des centrales à charbon.

Cette distinction entre les territoires des centrales à charbon qui signeront des Pactes de revitalisation d'une part, et les territoires volontaires et engagés qui signent des CTE d'autre part, s'est confirmée suite à deux changements. En octobre 2018, Emmanuelle Wargon remplace Sébastien Lecornu au gouvernement et forme une nouvelle équipe pour travailler sur les CTE. Cette dernière, suite aux retours d'expérience de la première expérimentation, décide de poursuivre l'expérimentation CTE sur une dizaine de territoires.

Le récit de la transition par les territoires exemplaires devient alors dominant, moins du fait d'une opposition entre ses promoteurs et ceux du premier récit, que simplement du fait de l'effacement de ces derniers. La transition reste entendue en termes de trajectoire territoriale socio-économique permettant l'emploi en même temps qu'une forme de croissance verte (comme dans le premier récit) mais les personnages et l'intrigue ont changé. Suite au travail engagé par le cabinet ministériel à la mission de coordination nationale des CTE et à leurs échanges avec les collectivités (qui initient ce récit), leur discours se concentre sur l'idée que les CTE sont construits en partant des territoires, sans que l'État n'impose rien, dans le but d'en faire des démonstrateurs de la transition afin d'inciter et d'accompagner les territoires suivants. On peut déceler ici une certaine vision idéologique axée sur la récompense des « bons élèves », promue notamment durant le mandat d'Emmanuel Macron, qui reformule l'idée d'équité à distance de l'idée d'accompagnement des « perdants » que mettait en avant le premier récit. Par ailleurs, une des idées importantes de l'intrigue du premier récit, qui était de chercher à associer les acteurs socio-économiques dans les projets inscrits aux CTE, est maintenue mais ce n'est plus pour aider les salariés des centrales à charbon. Il s'agit dorénavant de renforcer la dynamique de transition entamée par les territoires « exemplaires ». Ici, le CTE est défini en termes de « label » (Epstein, 2013a) qui tend à mettre en concurrence les territoires pour valoriser les plus exemplaires et permet à l'État de ne rien imposer directement aux territoires. Cependant, cette différenciation peut avoir pour effet de renforcer certaines inégalités territoriales (Epstein, 2021), à l'inverse du premier récit qui raconte justement une façon de les diminuer en répondant à la critique du dispositif TEPCV (sous forme d'appel à projets, ce dernier valorisait plus facilement les territoires avec une forte ingénierie). Ce serait alors, dans ce deuxième récit, les territoires déjà exemplaires qui pourraient bénéficier d'un accompagnement pour renforcer leur exemplarité.

Ce deuxième récit « d'exemplarité » permet au ministère de déléguer la question compliquée de la mise en œuvre de la transition écologique aux territoires qui savent et veulent s'en emparer³⁵, sans pour autant se retirer complètement des territoires. Identifier des territoires exemplaires et les labelliser « permet au centre de retrouver des capacités de mobilisation et d'orientation à distance des politiques menées localement » (Béal et al., 2015b). Ce récit qui définit les CTE comme un label évoque ainsi ce qu'Epstein nomme un modèle de « gouvernement à distance » (Epstein, 2006). Il montre, en effet, que les labels et les trophées permettent à l'État de peser à distance sur les agendas urbains et les projets des villes du fait de la mise en concurrence notamment (Epstein, 2015). Ce dernier point sera traité plus en détail dans la partie III (chapitre 6 et 7 notamment).

2. UN RÉCIT « INCLUSIF » POUR L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES

Les témoignages recueillis permettent d'identifier un dernier récit, qui est celui d'une transition inclusive, mise en place avec et par l'ensemble des acteurs des territoires et s'appuyant sur l'ingénierie territoriale. Les acteurs qui portent ce récit ont contribué à l'élaboration et l'évolution des CTE et sont certaines associations nationales ainsi que le CESE et le CEREMA qui opposent une certaine forme de résistance au deuxième récit « d'exemplarité » porté par le ministère de la Transition écologique. Porté d'abord par ces acteurs, ce récit va être peu à peu repris et promu par le ministère.

2.1. LES ACTEURS PROMOUVANT CE RÉCIT

Un troisième récit « d'inclusivité » est développé dès le début des CTE en 2017. Différentes associations ainsi que le CESE et le CEREMA (cf. Tableau 5 - Encadré - Acteurs portant le récit « d'inclusivité ») participent à l'élaboration et à l'évolution des CTE (publications, participation au comité de pilotage national et échanges avec la mission de coordination nationale des CTE ou le cabinet). Les associations Amorce et Le CLER ont contribué de manière significative à l'élaboration des CTE. La FNE a aussi participé à l'avis du CESE sur la transition écologique territoriale et les CTE. L'ANPP (Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays) et le CEREMA, suite à l'évaluation du dispositif CTE tel que mis en

³⁵ Le Pays Terres de Lorraine (regroupement de quatre communautés de communes du Sud-Ouest de la Meurthe et Moselle) a ainsi été cité par le CGEDD en entretien comme porteur d'une réflexion pionnière sur la transversalité de la transition écologique (Entretien CGEDD, décembre 2020).

place jusqu'alors, vont aussi articuler des idées et conceptions contribuant à ce troisième récit, en tension avec le précédent porté par le ministère de la Transition.

Tableau 5 - Encadré - Acteurs portant le récit « d'inclusivité »

Le CLER, Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables), est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984. « Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique³⁶. » Le CLER a notamment créé le réseau TEPOS (Territoire à Énergie positive).

Amorce est le réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités et des acteurs locaux en matière de transition énergétique, de gestion territoriale des déchets et de gestion durable de l'eau. Il défend une accélération de la transition écologique s'appuyant sur les territoires.

FNE (France Nature Environnement) a participé aux échanges pour la construction des CTE à l'échelle nationale ainsi qu'au CESE. Elle est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement.

L'ANPP (Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays) suscite des initiatives et regroupe des moyens en faveur des Pays par un échange permanent d'informations et d'expériences.

L'AMF est l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités. Elle défend les libertés locales, propose un appui concret aux élu·es dans la gestion au quotidien et est en partenariat avec l'État pour préserver les intérêts des collectivités.

L'AdCF (Intercommunalités de France) est une association de collectivités locales. Elle assure la représentation des intercommunalités auprès des pouvoirs publics nationaux, participe aux débats sur les évolutions de l'organisation territoriale et des politiques publiques décentralisées et développe une expertise pour ses adhérents.

Le CEREMA est un établissement dont la gouvernance est partagée entre l'État et les collectivités locales. Il met son ingénierie au service des collectivités territoriales pour les accompagner, notamment, dans l'élaboration des CTE. Il a aussi été un acteur important dans l'évolution des CTE, en participant à l'évaluation des premières expérimentations puis en appuyant le ministère de la Transition.

³⁶ Site internet du CLER : <https://CLER.org/association/qui-sommes-nous/>

Le CESE (Conseil Économique, Social et Environnemental) est la troisième assemblée constitutionnelle de la République. Il conseille le Gouvernement et le Parlement et participe à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques.

Ces acteurs portent un récit de la transition écologique généralisée à tous les territoires, grâce à la mise en place d'une gouvernance territoriale. À travers ce récit « d'inclusivité », ils affirment que les deux approches précédentes des CTE ne permettent pas suffisamment de mettre en place des situations de coopération entre les acteurs du territoire, qu'elles ne sont pas suffisamment inclusives, ni opérationnelles faute de moyens, et qu'elles sont également insuffisamment exigeantes concernant les critères de transition. Ses porteurs promeuvent une définition des CTE donnant à toutes les collectivités des moyens (notamment de l'ingénierie d'animation financée par l'État) et poursuivant des objectifs davantage cadrés (notamment concernant l'ambition de la transition et la gouvernance). Ce récit « d'inclusivité » avec l'association de l'ensemble des acteurs locaux renvoie à la notion de gouvernance urbaine dans laquelle l'État devient un acteur parmi d'autres (Le Galès, 1995 ; Pinson, 2006). Ce dernier récit rappelle aussi une forme d'institutionnalisation de l'action collective dans laquelle la coordination devient un enjeu structurant (Duran et Thoenig, 1996).

Le « contexte » correspond ici à une volonté de ne pas associer la transition à quelques territoires (en difficulté ou exemplaires) seulement, mais de faire une transition écologique sur l'ensemble des territoires (les « personnages » du récit). C'est aussi un enjeu pour les acteurs : le CEREMA par exemple pourra décrocher plus de contrats et se positionner comme un acteur incontournable de l'accompagnement des territoires sur les enjeux de transition et de participation multi-acteurs, l'État ayant, depuis plusieurs décennies, entamé un retrait de l'accompagnement des territoires sur les enjeux d'équipement (Dedieu, 2021). Les associations d'élus ou les associations environnementales, en lien étroit avec les territoires, défendent aussi les intérêts des acteurs locaux (en défendant l'idée que la transition et l'accompagnement de celle-ci doivent se faire sur l'ensemble des territoires).

L'« intrigue » et la « morale » de ce récit mettent en avant que sans un dispositif généralisé, ce ne seront que les territoires « en avance » et engagés qui vont mettre en place des actions et avoir des appuis et des aides de la part du ministère : le CTE deviendrait un instrument exclusif et excluant, qui soutiendrait une forme de monopole de certains territoires sur l'idée de transition. Au contraire, l'État doit s'engager dans un accompagnement de tous les territoires et ainsi généraliser le dispositif pour tous. Ce récit revient alors sur une certaine idée de l'importance de l'équité et de la solidarité territoriales (idée que portait le premier récit pour les

territoires en difficulté). En effet, le CESE, dans son avis publié en 2017, demande une expérimentation mais aussi une généralisation du dispositif. De même, en décembre 2017, plusieurs associations – la CFDT, Les Amis de la Terre, le CLER, FNE, la Fondation pour la Nature et l’Homme, Réseau Action Climat – rédigent une lettre commune à Sébastien Lecornu concernant les CTE dans laquelle ils soutiennent, entre autres, la recommandation du CESE « de ne pas se limiter à une nouvelle expérimentation sur une quinzaine de cas, mais de déployer les contrats nationalement³⁷ ».

Au sein de ce récit, les acteurs vont défendre la nécessité d’une coopération et d’une association de l’ensemble des acteurs locaux. Si cette idée est déjà présente dans les deux premiers récits, avec notamment la priorisation des territoires dans lesquels est mise en place une association des acteurs socio-économiques, et avec l’affirmation selon laquelle le CTE doit permettre de réunir les acteurs autour d’une table pour faciliter les projets, elle prend en compte, dans ce récit, les associations et les citoyens. Dans la lettre commune pour S. Lecornu (en 2017), est soulignée l’importance que les CTE incluent la consultation et la participation des différents acteurs (socio-économiques, citoyens, etc.). FNE (étant une fédération d’associations) promeut aussi l’importance de définir une gouvernance précise qui permettra aux associations qui composent leur fédération d’être associées systématiquement et pas seulement quand les autres acteurs le décident (entretien avec FNE, décembre 2020). En juin 2019, le CEREMA finit son rapport d’évaluation sur les premières expérimentations du CTE. Celui-ci a été rédigé à partir d’entretiens suite à la première expérimentation et d’échanges avec la mission CTE du ministère de la Transition. Les points abordés dans le rapport ont été pris en compte au sein de la mission CTE avant la publication du rapport. Il mentionne notamment l’importance de la co-construction d’une définition de la transition avec l’ensemble des acteurs locaux.

En lien avec cette idée, les acteurs (associatifs et le CEREMA) vont mettre en avant le fait que, sans ressources dédiées d’ingénierie territoriale (et notamment des postes d’ingénieur·es territoriaux·ales dans les collectivités), les territoires ne peuvent pas ou alors plus difficilement proposer des projets, faire de la participation citoyenne, coordonner l’ensemble des acteurs autour du CTE, répondre à des appels à projets, etc. L’ingénierie territoriale que promeuvent les acteurs est de deux types : une ingénierie d’élaboration du CTE et une ingénierie d’animation. L’importance de la première est mise en avant par le CEREMA dans son rapport d’évaluation, ainsi que par Amorce et le CLER dans son document intitulé « Propositions en faveur de la transition énergétique territoriale » (transmis en 2018 à la mission de coordination

³⁷ Avis du CESE, 28/11/2017

nationale des CTE). Cependant, pour ces deux associations, cette ingénierie doit être présente au plus près des territoires et non pas au niveau de l'État (cette dernière pouvant être fournie par le CEREMA ou l'ANCT sur une durée courte). Leurs demandes soutiennent aussi la nécessité d'une ingénierie d'animation et de ressources pérennes de type dotation climat-énergie (c'est-à-dire une part des recettes de la fiscalité carbone pour financer la transition énergétique sur les territoires ; ce point est aussi soutenu par le CEREMA dans le rapport d'évaluation, notamment en vue d'une généralisation des CTE).

Enfin, si les associations font valoir que la transition dans le cadre du CTE doit se faire par les territoires et avec l'ensemble des acteurs locaux, elles soulignent aussi que la transition écologique doit être précisée pour être ambitieuse. En effet, sans une définition précise de la transition écologique avec des indicateurs, la transition resterait uniquement à l'appréciation des acteurs locaux. Ces derniers peuvent alors se limiter à des problématiques classiques (énergie, mobilité, bâtiment) et en mettre de côté certaines (comme la biodiversité par exemple). Certains acteurs, sans un cadre précis, peuvent aussi essayer de faire accepter des projets qui ne relèvent pas de la transition. Il serait alors question de travailler sur une définition précise de la transition, avec des indicateurs, un cadre et une gouvernance pour les CTE : ceux-ci seraient ainsi plus ambitieux, en intégrant aussi la définition des contours des actions qui relèvent effectivement de la transition, et en excluant celles qui ne s'y inscrivent pas véritablement ou pas suffisamment. En effet, la lettre commune des associations demande la mise en place de critères pour s'assurer de la pertinence écologique des CTE. FNE, en particulier, insiste sur ce besoin d'un cadrage précis de la transition afin d'avoir une transition ambitieuse et ne pas oublier d'enjeux (entretien avec FNE, décembre 2020). De plus, FNE promeut ce récit aussi pour défendre l'idée qu'un cadrage précis, avec un cahier des charges, des indicateurs, etc., permet de reproduire des dynamiques similaires sur d'autres territoires, de tirer des leçons et de changer d'échelle.

Ce récit n'est pas sans lien avec des récits plus locaux, portés par les territoires. Les associations en lien avec les territoires (Le CLER, ANPP, AdCF, AMF, etc.) semblent aussi relayer les souhaits des acteurs locaux. Par exemple, le président du PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras, fait partie du conseil d'administration de l'ANPP (Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays), association présente lors des échanges avec le ministère sur le CTE, et porte un récit similaire sur de nombreux points, en particulier sur le besoin en ingénierie territoriale (que nous verrons plus en détail dans la partie suivante). Par ailleurs, L'ANPP a mené une enquête en avril et mai 2020 par questionnaire en ligne et/ou entretien auprès de 12 territoires CTE, qui lui permet de construire une analyse et

un discours sur les CTE et les attentes des territoires. De la même manière, l'AdCF (Association des intercommunalités de France) a fait une enquête en décembre 2020 auprès des territoires signataires CTE (enquête téléphonique et questionnaire auprès des agent-es des intercommunalités) qui lui a permis de donner recommandations, en lien avec ces résultats, en direction du ministère, participant à l'essor de ce récit au sein de celui-ci.

2.2. L'ESSOR PROGRESSIF DU RÉCIT « INCLUSIF »

Le CTE est initialement peu défini. Il est construit comme un dispositif expérimental. Il a dès le début vocation à évoluer et à être construit avec les différents acteurs. La mission nationale et le cabinet ajustent alors leurs discours pour donner du sens à un dispositif au départ flou (ce point renvoie aussi à la polysémie déjà existante avec la notion de développement durable). S'accorder en partie avec les acteurs associatifs, qui sont pour certains en lien fort avec les territoires (Le CLER, Amorce), leur permet aussi de s'assurer une certaine légitimité auprès des territoires qui entrent dans le dispositif.

À travers la tenue de comités techniques, de comités de suivi de la transition écologique territoriale, de séminaires nationaux et d'échanges par mail, ces acteurs associatifs défendent leur vision des CTE auprès des acteurs étatiques – étayé également par les données issues des enquêtes initiées par certaines d'entre elles. Un membre du cabinet du ministère interviewé souligne ainsi le rôle des comités de suivi de la transition écologique dans l'essor du troisième récit porté notamment par les associations :

« J'ai animé au niveau national un comité de suivi de la transition écologique qui réunissait les grandes têtes d'affiche des associations environnementales [...] mais aussi des acteurs des entreprises économiques, des syndicats [...] et ça permettait une fois par mois de produire un suivi agrégé au niveau national de là où nous en étions, par ailleurs de recueillir les propositions, commentaires et parfois critiques de nos différents interlocuteurs et donc de continuellement s'améliorer. On les avait sollicités par exemple sur les critères de l'appel à candidatures du printemps 2019, on les a sollicités pour avoir les retours sur le site. » (Entretien cabinet Emmanuelle Wargon, novembre 2020)

Le représentant interviewé de l'association Amorce a de même souligné l'« ouverture » des agent-es du ministère aux retours faits par l'association (entretien Amorce, juin 2021). Les associations participent ainsi à l'évolution du dispositif et au changement de position du cabinet

et de la mission nationale, qui se rapproche progressivement du troisième récit. Cela renvoie à l'idée que les associations jouent un rôle d'acteurs parapublics (Lascoumes, 1994), également dans le cas de la conception des CTE. Ces associations ne se cantonnent pas à un rôle de contestataires mais sont depuis longtemps des partenaires des acteurs étatiques.

De plus, l'expérimentation des premiers CTE a montré un certain nombre de limites, dont la mission nationale prend acte, et qui participent ainsi également à faire évoluer son discours vers le troisième récit. Par exemple, la mission nationale souligne le manque de financements pour certains projets hors des cases (il y a peu d'appels à projets pour les projets de biodiversité par exemple) ; elle note que l'accompagnement par le CEREMA demeure restreint du fait de l'augmentation du nombre des territoires dans le dispositif et surtout des ressources humaines limitées (et en baisse)³⁸ ; elle note aussi les difficultés rencontrées pour associer les acteurs socio-économiques et les citoyen·nes. Ces éléments constatés, en lien avec l'expérimentation sur les CTE, ont aussi participé à modifier la vision de la transition portée par les agent·es de la mission de coordination nationale des CTE et du cabinet.

L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) de 2019 témoigne d'un rapprochement progressif du discours tenu par le cabinet et la mission nationale du récit promu par les associations. Avec cet AMI, ce sont désormais 61 territoires qui intègrent le dispositif des CTE. Cet appel diffère d'un appel à projets : les critères de sélection sont qualifiés par nos enquêtés au ministère de la Transition de plus « légers », et donc particulièrement inclusifs pour une variété de territoires. En effet, c'est principalement la démonstration de l'envie d'associer les acteurs socio-économiques et le portage collectif qui sont attendus dans les déclarations d'intérêt de la part des territoires, il n'y a pas de critères chiffrés précisés. L'AMI n'apporte pas encore une généralisation mais plutôt une extension, avec un cadrage plus précis des CTE. En 2020, 27 territoires ont encore été ajoutés au dispositif des CTE, étendant une fois de plus le dispositif.

La participation citoyenne devient aussi un point important dans les discours du cabinet. En octobre 2019, une circulaire sur les CTE est publiée et mentionne que les CTE doivent « mobiliser les services et opérateurs de l'État, les collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques et la société civile autour de projets portés par le territoire³⁹ ». En mars 2020, Emmanuelle Wargon est auditionnée sur les CTE par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale et mentionne l'importance d'accentuer la mise en relation des acteurs et le fait d' « aller jusqu'aux citoyens ». Emmanuelle Wargon met aussi en question l'idée de

³⁸ cf. Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, par M. Jean-François Husson.

³⁹ Circulaire du 16/10/2019 sur les CTE

continuer avec des territoires « champions » de la transition et propose d'aller chercher des territoires moins expérimentés.

En juillet 2020, la mission nationale publie un document intitulé *L'écologie dans nos territoires. Les belles histoires*, qui témoigne d'une évolution du deuxième récit vers le troisième, même si des caractéristiques de ces deux récits coexistent dans le document. Ce document met ainsi en avant des territoires démonstrateurs mais présente aussi une charte de la transition qui décline le troisième récit. Celle-ci a été pilotée par le cabinet d'Emmanuelle Wargon et rédigée avec de nombreux acteurs, notamment avec des associations qui portent le troisième récit. Elle décrit la transition comme devant « être mise en œuvre avec tous les autres acteurs territoriaux afin de faciliter, construire ensemble et mutualiser les moyens ». Selon cette charte, pour réussir la transition, il faut s'appuyer sur le projet territorial, développer une approche systémique et mobiliser de nouveaux moyens d'ingénierie, de financement et d'animation des dynamiques locales.

2.3. DANS, AVEC ET PAR LES TERRITOIRES

Finalement, autour de ce troisième récit, les acteurs s'accordent pour dire que la transition doit se faire dans, par et avec les territoires et remettent aussi l'enjeu d'équité territoriale au cœur de la transition. Cependant, ils n'ont pas les mêmes raisons et manières de porter ce discours. Les associations interrogées sont en lien proche avec les territoires et défendent l'idée que ce sont à eux d'être les pilotes de la transition. Le cabinet ministériel et la mission de coordination nationale des CTE semblent plutôt chercher la délégation de cette question, en n'imposant que très peu de critères et de cadrage dans les CTE. Chaque territoire étant différent, ils auraient chacun leur vision de la transition écologique à mener en fonction de leurs spécificités et de leurs enjeux, et l'État n'interviendrait qu'à la marge sur cette définition, a posteriori pour vérifier qu'elle respecte les objectifs nationaux.

Même si les acteurs convergent, via le troisième récit, sur l'importance de faire une transition territoriale, des négociations et des résistances se maintiennent tout de même quant à la façon de faire la transition dans les territoires (financement, gouvernance, relations et rôles de l'État, des collectivités, etc.). Tout d'abord, pour les associations, faire une transition dans, avec et par les territoires ne doit pas signifier un désengagement de l'État vis-à-vis de l'aide et de l'accompagnement financier et humain des initiatives des territoires (que l'État met en place mais qui sont jugés insuffisants par ces acteurs associatifs). L'absence de financement spécifique au CTE est critiquée, notamment pour les collectivités dont les ressources,

financières et d'ingénierie, sont faibles. Ensuite, le ministère (via la mission nationale et le cabinet) impose des délais courts dans un objectif d'efficacité, pour permettre d'engager des actions rapidement. Cependant d'autres acteurs, comme le CEREMA, vont critiquer ce dernier point en soulignant qu'avec des délais trop serrés et sans ingénierie, il sera difficile d'organiser une participation citoyenne et une réflexion globale sur le projet de territoire. Les actions inscrites aux CTE sont d'ailleurs souvent déjà pensées et prévues en amont. Enfin, le ministère propose volontairement un dispositif peu cadré pour que les territoires se l'approprient. FNE, en revanche, continue de revendiquer le besoin d'un cadrage plus précis pour associer l'ensemble des parties prenantes et pour être ambitieux en proposant des critères et indicateurs précis quant à la transition écologique (ce que proposent les Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE), dispositif ayant vocation à remplacer les CTE, avec la mise en place d'une grille d'analyse des actions).

3. ET AUJOURD'HUI, QUEL(S) RÉCIT(S) POUR LA TRANSITION ?

3.1. UNE COEXISTENCE DES DEUX DERNIERS RÉCITS

La place du troisième récit tend à s'accroître dans les discours autour du nouveau dispositif des Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE). En juillet 2020, suite à la crise sanitaire, a lieu un nouveau remaniement gouvernemental avec l'arrivée de Barbara Pompili et le départ d'Emmanuelle Wargon. Jean Castex devient aussi Premier ministre et annonce le lancement des CRTE. Ces derniers, présentés et précisés dans la circulaire de novembre 2020, sont alors pensés pour tous les territoires. Ils accompagnent les collectivités dans leur projet de territoire, proposent des moyens renforcés pour l'ingénierie territoriale (cofinancement de postes de chef de projet ou appui de l'ANCT) et ont un cadrage plus précis, notamment avec une grille concernant la transition écologique⁴⁰. À travers cette nouvelle déclinaison des contrats, le ministère de la Transition écologique, associé au ministère de la Cohésion des territoires, affirme que la transition écologique doit se faire pour tous·tes, et reposer sur des ressources et un accompagnement par l'État en termes d'ingénierie et d'expertise – rejoignant ainsi le 3^{ème} récit que nous avons identifié. Les CRTE ne sont pas exactement la suite des CTE mais résultent plutôt de la fusion des CTE avec les contrats de ruralité, dans l'idée de faire un

⁴⁰ Cette grille permet une analyse ex-ante des impacts potentiels des actions sélectionnées selon 6 objectifs : lutte contre le changement climatique ; adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ; gestion de la ressource en eau ; économie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques ; lutte contre les pollutions ; biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles ; impact sociétal.

contrat intégrateur. Plusieurs aspects montrent ainsi que les CRTE ont largement été inspirés des CTE : l'équipe nationale CTE va devenir une équipe CTE/CRTE, ce sont les mêmes acteurs qui participent aux échanges, les mêmes périmètres de territoires, la même idée d'un contrat ascendant mais cette fois avec le financement de la relance, etc. Ce lien CTE/CRTE sera étudié plus en détail dans le chapitre 8 (partie III).

Si le troisième récit prend de plus en plus de place (notamment avec les CRTE), le second se maintient et coexiste avec lui, comme en témoigne la création d'une communauté de territoires démonstrateurs de la transition. Un atelier de discussion organisé par la mission nationale de coordination des CTE en mai 2021 permet le lancement de cette communauté grâce à un échange et un partage d'expériences des territoires exemplaires. Cet atelier fait suite aux échanges et aux apprentissages sur les CTE et contribuera à accompagner les CRTE. Ces deux derniers récits ne sont pas fondamentalement en opposition puisque les retours des territoires exemplaires peuvent aider à accompagner et à donner des outils dans l'objectif d'une transition pour l'ensemble des territoires.

Cependant, cette coexistence des deux récits suppose des ambiguïtés non résolues du fait de certains éléments contradictoires, notamment autour de l'enjeu d'équité territoriale. Si faire des territoires démonstrateurs des alliés pour les autres territoires et ainsi rendre les apprentissages accessibles peut faire penser à une forme de solidarité territoriale, la mise en concurrence des territoires et la différenciation induite par la récompense du label CTE (portée par le deuxième récit) peut aussi renforcer des inégalités territoriales. Le deuxième récit, ne disparaissant pas, suggère que l'idée d'un CTE venant récompenser les « bons élèves », chère à l'idéologie « macroniste », a malgré tout résisté aux échanges avec les associations qui défendaient une vision plus inclusive. Les travaux d'Epstein (2021) montrent que les villes s'intéressent aux labels et trophées pour accumuler différents types de ressources : réputationnelles, positionnelles et opérationnelles, leur permettant d'obtenir de nouveaux labels plus facilement. Dans notre cas, les territoires CTE auraient plus de facilités à construire leur CRTE que les autres territoires (étant donné que la méthodologie est similaire et que le CRTE peut s'appuyer sur le CTE). Avoir été labellisé CTE avant d'élaborer un CRTE est donc un avantage pour ces territoires exemplaires. Les CRTE, sous couvert de ce troisième récit cherchant une égalité des territoires, pourraient alors maintenir la différenciation territoriale initiée via les CTE.

3.2. UNE TRANSITION TERRITORIALE DONT LA TRANSFORMATIVITÉ EST NUANCÉE

Si, dans cette expérimentation des CTE, les façons de faire la transition dans les territoires (co-construction, association des acteurs locaux, financement, ingénierie d'animation, périmètre des territoires, etc.) sont beaucoup discutées, la question de la transformativité et de la radicalité de la transition recherchée à travers cet outil l'est beaucoup moins.

Pourtant, elle apparaît comme un point de tension entre les acteurs – comme le suggèrent notamment les revendications de FNE autour de la mise en place de critères et de cadres définissant l'ambition de la transition. Cette dernière section suggère que la genèse des CTE n'a pas donné lieu à un débat ou une négociation qui aurait pu concerner le degré d'exigence et de contrainte entourant les actions menées au titre de la transition.

Au travers de nos entretiens, nous mettons en évidence deux groupes d'acteurs portant des conceptions plus ou moins transformatives et exigeantes de la transition. D'un côté, le ministère et ses institutions (CGDD, CGEDD, etc.) s'interrogent sur le niveau d'ambition de la transition sans pour autant alimenter l'idée d'une transformativité radicale de la notion vis-à-vis de celle du développement durable. De l'autre, certain.es élu.es ou des acteurs associatifs (comme FNE ou Le CLER par exemple) portent une vision de la transition plus transformative et radicale que celle du ministère. Ces derniers, en échangeant avec le ministère, contribuent ainsi aux interrogations de l'État sur la visée transformative de la transition.

Nous soulignons d'abord que la notion de transition n'a pas été explicitement définie, et que ces deux groupes d'acteurs ont pu se l'approprier ainsi différemment. Selon un agent du CGEDD interrogé dans le cadre de l'enquête sur les CTE, « derrière transition écologique, chacun met ce qu'il veut » (Entretien CGEDD, décembre 2020). Les acteurs interrogés m'ont aussi dit qu'il n'y avait pas eu de lieu dans lequel s'était discuté ce qu'était la transition écologique. Par exemple, une agente du CGDD explique que selon elle, la transition doit se faire en associant un grand nombre d'acteurs. Cependant, associer des acteurs aux conceptions parfois différentes peut conforter la mise en place de compromis, et rendre difficile une action publique ambitieuse et transformative qui prend en compte l'ensemble des avis des acteurs (à l'image des politiques précédentes d'environnement et de développement durable) :

« L'idée quand même c'est que la transition ne peut se faire sans l'action de tous et donc une mobilisation de tous les acteurs pour parvenir à des textes qui vont plus ou moins loin. C'est ça qui est un peu compliqué, c'est-à-dire, cette tension entre la volonté d'être le plus ambitieux possible tout en

associant le plus de personnes à cette ambition. » (Entretien CGDD, décembre 2020)

La notion de transition ne permet pas, ainsi, de trancher certaines questions, qui existaient déjà avec la notion de développement durable sur la transformation de l'économie, le changement de système, de modes de vie, comme l'explique une agente du CGDD (citation ci-dessous). Si certains acteurs et mouvements (certains élus, des associations comme Le CLER qui parlent de « transformation sociétale ») utilisent la notion de transition pour aller dans une direction plus transformative et radicale que celle portée par le développement durable (notamment vis-à-vis de critiques sur le développement et la croissance — même verte), la notion de transition écologique entendue par le ministère ne semble pas aller dans le sens de cette radicalité forte (comme le suggère la présence du tabou autour du terme de décroissance relevée par cette agente) :

« Il y a la question du niveau de transition, qui est vraiment au cœur du débat et du positionnement stratégique sur : à quel point ça doit transformer l'économie ? À quel point il y a un changement de système qui est engagé ? Et donc ça, c'est des choses qui se règlent en réunion interministérielle et qui font l'objet d'un suffrage. Donc là c'est plutôt sur la vision un petit peu plus globale, avec certains mots tabous : typiquement, décroissance ce n'est même pas la peine d'en parler parce que c'est un peu des signaux rouges qui ne sont pas acceptés. » (Entretien CGDD, décembre 2020)

La mobilisation de la notion de transition par les institutions ne semble, ainsi, pas aller dans le sens de la transition définie par le mouvement des *Transition Towns* par exemple, et reste moins radicale (à l'image du développement durable). D'autant plus que, du fait des découpages administratifs, il est difficile d'y intégrer les enjeux sociaux et sociétaux par exemple, comme l'explique une ingénieure du CEREMA (citation suivante). Cependant, la déssectorisation associée au passage de la transition énergétique à la transition écologique implique tout de même une plus forte intégration d'enjeux divers (et plus uniquement de la dimension énergétique de la transition).

« En fait dans l'approche transition écologique en France, on n'est pas complètement là-dedans [dans l'approche des villes en transition], c'est ça qui est marrant. On est vraiment plus sur une entrée ministère de l'Écologie avec ces sujets et c'est vrai que les dimensions plus sociales et sociétales, elles sont plutôt liées à d'autres ministères. Mais ça, c'est lié au gentil découpage de compétences. Et les mouvements des villes en transition étaient plutôt des

mouvements *bottom up* donc venant de la base et là on est sur quelque chose qui redevient descendant, sans pour autant être clairement défini. » (Entretien CEREMA, décembre 2020)

Par ailleurs, si le ministère porte cette vision moins transformative, certaines associations comme Le CLER et certain·es élu·es locaux·ales revendiquent une transition « sociétale » et plus radicale que l'était le développement durable et que la conception de la transition portée par le ministère. La transition écologique doit pouvoir engendrer une transformation dans les modes de vie. Le CLER s'oppose à une vision de la croissance verte que porte le ministère :

« Il y a quand même cette nécessité de transformation sociétale que nous on porte [...], tout ce qui est son pan transformation des modes de vie, qui est une condition nécessaire pour la transition [...]. La croissance verte ça n'existe pas en gros. » (Entretien avec le CLER, décembre 2020)

Le CLER insiste aussi sur la coopération, le temps et l'investissement que cela demande, et s'oppose à une vision libérale de la transition comme l'explique un des membres :

« Nous, notre vision elle est davantage une vision du fait que le développement territorial, tout ça, ça ne se fera pas par la loi invisible du marché. Ça demande du temps pour coopérer, ça demande du temps pour accompagner les gens vers la transition et donc ça ne peut pas être très libéral, à un moment donné il faut une impulsion, un accompagnement à la mise en musique. » (Entretien Le CLER, décembre 2020)

De plus, selon Le CLER, « la transition doit être territoriale » (cf. citation complète ci-dessous), confirmant en partie nos hypothèses quant à la mobilisation de ce vocabulaire pour une opérationnalisation sur les territoires. La citation suivante permet aussi de préciser la vision d'une transition « sociétale » comme étant liée à une transition « territoriale » :

« On a la conviction un peu intime, je dis "on", c'est une conviction un peu large, je me mets avec la fabrique des transitions et tout ça, que la transition sera territoriale donc on a des formules habituelles : "la transition sera territoriale ou ne sera pas" et "la transition sera sociétale ou ne sera pas" et certainement que pour qu'elle soit sociétale il faut qu'elle soit territoriale. Enfin c'est plus une sorte de condition, c'est là concrètement que les changements, je veux dire un peu dans les modes de vie, peuvent s'amorcer. Quelque part il ne peut pas y avoir une politique géniale qui tombe du ciel et qui fasse la transition et pour le coup c'est indépendant de tout gouvernement, quelle que soit sa couleur, c'est-à-dire que c'est plus la manière dont la

transition sur le terrain, dans les territoires, va être facilitée, accompagnée, qu'elle se fera plus ou moins bien, plus ou moins vite. » (Entretien, Le CLER)

Ensuite, pour FNE qui revendique un besoin de cadrage de la transition (comme explicité dans le récit « d'inclusivité »), les CTE ne sont « pas à la mesure de l'urgence » (entretien avec une personne de la FNE, décembre 2020), ce qui montre leur désaccord sur la conception de la transition par le ministère (et son manque de transformativité). Il faut faire des contrats en réfléchissant au long terme et dépasser les intérêts présents pour penser aussi au futur (ce qui n'est pas sans rappeler des formulations connues du développement durable⁴¹) :

« On ne peut pas faire un contrat de transition écologique sans regarder au moins à 10, 15 ans et même à 20 ans je veux dire, pour nous on s'inscrit à 20 et on projette à 10 mais c'est comme ça qu'on fait produire des choses pour le territoire mais aussi qu'on fait produire des choses utiles parce qu'on ne fait pas que nourrir des intérêts présents qui demandent des choses immédiates à 2 ou 3 ans mais qui seront peut être complètement mortes ou vaines à 2, 3 ans, qui n'auront plus de pertinence dans quelques années. » (Entretien avec la FNE, décembre 2020)

Un élu local rejoint aussi explicitement la conception plus radicale que porte le mouvement des *Transition Towns* et s'oppose à une conception trop peu transformative du ministère :

« Je parle de Rob Hopkins parce que c'est lui qui a inventé le concept de transition donc c'est bien de se référer quand même à l'origine du terme. Et je pense que nous, on est vraiment dans cette dynamique-là. Je ne pense pas que ça soit le cas du gouvernement. Il y a eu plusieurs discussions avec le ministère où moi j'étais en désaccord, clairement. » (Entretien élu local, mars 2020)

Lors des échanges pour le montage des CTE (dans le cadre de réunions de travail et de séminaires avec les acteurs des territoires qui signent un CTE), on retrouve ces deux grands types de conceptions, plus ou moins radicales et transformatives, comme l'explique une agente de la mission de coordination nationale des CTE, avec des personnes qui considèrent que la transition ne va pas assez loin et d'autres qui sont satisfaites de ce qui est déjà fait :

« Je reviens sur votre sujet sur la transition écologique, c'est moi qui animais à chaque fois le séminaire, il y avait vraiment deux positions. Il y avait des gens d'assez haut niveau qui intervenaient, des élus qui avaient déjà fait

⁴¹ « Le développement durable répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » Extrait du Rapport Bruntland 1987.

beaucoup de choses sur les territoires. On avait vraiment deux positions très fortes : d'une part les élus qui disaient : “vous voyez, on a mis le doigt dedans, on commence, on fait des actions, etc.” et ceux qui disaient : “non non mais il faut aller beaucoup plus vite, beaucoup plus loin, il y a une urgence et il faut que ça soit quelque chose de très intégré”. » (Entretien mission de coordination nationale)

Au sein du ministère, cette question de la transformativité interroge certain-es agent-es. Sans remettre en question l'idée d'une croissance verte portée par le ministère, la transformativité de certains projets et certaines actions à inscrire dans les CTE est questionnée. « Est-ce que ce sont des actions suffisamment ambitieuses ? » interroge une agente de la mission de coordination nationale des CTE :

« C'est vrai qu'après, la difficulté qu'on avait ce n'était pas tant : est-ce que c'est de la transition écologique ou pas ? C'était plutôt de dire : est-ce que c'est suffisamment ambitieux ? Parce que finalement... Par exemple, on a eu des discussions avec la DREAL PACA⁴² dans le Sud, sur certains contrats ou certaines actions c'était par exemple, mettre en place du goutte-à-goutte dans l'irrigation pour utiliser moins d'eau et être plus efficace sur l'utilisation des ressources naturelles. Et est-ce qu'on n'aurait pas dû pousser et dire : “Ben non en fait ça ce n'est pas vraiment une action suffisamment ambitieuse” et aller jusqu'à : “Ben en fait on arrête d'irriguer et on change carrément les cultures” ? Parce que finalement, la logique voulait qu'on aille jusque-là. Donc finalement où est-ce qu'on plaçait le curseur sur un contrat de ce type-là ? » (Entretien avec une agente de la mission de coordination nationale des CTE, novembre 2020)

Finalement, ici, on retrouve le constat que le ministère délègue la question de la transition aux territoires pour la remobiliser a posteriori mais sans imposer une vision ou une exigence nationale a priori. Ceci qui fait écho aux critiques de FNE concernant le manque de cadrage qui induirait des CTE moins ambitieux (car dépendants de chaque territoire). Les associations semblent ainsi porter des visions plus transformatives de la transition, cependant la transition telle qu'elle est institutionnalisée dans les CTE reste, au moins en partie, dans la lignée de la croissance verte et des critiques du développement durable. Par ailleurs, les associations qui portent ces visions se battent plus pour la construction d'une transition inclusive avec une

⁴² Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur

association des acteurs des territoires, que pour faire tendre la transition proposée par le ministère vers une transition plus radicale en termes d'indicateurs écologiques et socio-économiques.

Ces premiers éléments suggèrent que si aucune arène ou texte n'a été consacré à expliciter la signification donnée à la transition écologique, ce vocabulaire s'accompagne malgré tout de débats et questionnements parmi les acteurs institutionnels et associatifs qui ont participé à la conception et à la genèse des CTE, autour notamment de son niveau d'exigence en termes de transformation du modèle social et économique (même si ce n'est pas le point central des débats autour des CTE). Nous montrons, dans la partie suivante, que la notion de transition écologique renvoie tout de même à un changement dans la manière de développer une action publique environnementale (de manière plus *bottom up*, plus opérationnelle et plus territoriale – changement important pour les deux groupes d'acteurs). Ce changement entre aussi dans un contexte plus large de territorialisation des politiques publiques.

Pour conclure ce chapitre, la trajectoire des récits de la transition au sein des CTE ne relève donc pas d'une logique conflictuelle au sens propre du terme entre des promoteurs de récits en tension – et ce en dépit des approches différentes de la transition promues a priori par les acteurs proches du ministère et les associations — mais plutôt d'un processus émergent de construction d'un sens collectif de la transition (principalement basé sur la façon de la mettre en œuvre). Ce processus témoigne d'une certaine hésitation entre l'idée d'une transition « réservée » à des territoires exemplaires et l'idée que la transition doit se faire pour tous les territoires par la mise en place d'une gouvernance permettant des situations de coopération sur le territoire. Les trois récits identifiés coïncident ici avec des étapes d'un processus de tâtonnement collectif pour définir ce que devrait être la transition. Ce processus est marqué par la critique, portée par un certain nombre d'associations, de l'idée d'une transition réservée aux territoires exemplaires, critique finalement prise en compte dans l'émergence et l'essor d'une vision plus inclusive du dispositif avec les CRTE. Ce résultat suggère comment les acteurs eux-mêmes portent ainsi une critique des principes mêmes des politiques de label et du gouvernement à distance (notamment vis-à-vis de la sélection). Notre travail montre que ces politiques, qu'on peut aussi qualifier de « méritocratiques », et qui sont très présentes dans le gouvernement d'E. Macron (Rouban, 2021), peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre, les acteurs privilégiant des politiques plus inclusives comme c'est le cas pour les CTE. On aboutit à une forme d'ambiguïté des récits (partiellement résolue) qui conduit à des trajectoires

territoriales différenciées et ainsi à des CTE très différents les uns des autres, selon le récit qui sera privilégié dans chaque territoire (que nous aborderons plus précisément dans la partie suivante).

BILAN DE LA PARTIE I

Cette partie centrée sur l'échelle nationale nous a permis de montrer que les conceptions de la transition écologique s'articulent fortement sur les enjeux territoriaux, plutôt qu'autour de réflexions sur une forme d'efficacité environnementale de l'action publique en jeu. Le changement de termes opéré dans les différentes successions des ministères (mis en avant dans le chapitre 1) n'apporte pas véritablement un changement radical des représentations des enjeux environnementaux (en particulier de la part du ministère, qui porte une approche de la transition très en phase avec la notion de modernisation écologique, plutôt qu'avec les initiatives type *Transition Towns*) mais semble renouveler l'action publique dans une volonté d'opérationnalisation et de territorialisation. De plus, les trois récits identifiés dans le chapitre 2, montrent un lien fort entre territoire et transition écologique, lien qui est au centre des échanges et des négociations sur les CTE. En effet, nous montrons que tous les acteurs insistent sur le fait que le CTE doit s'appuyer sur les territoires, et portent des récits dans lesquels le personnage central est le territoire (que ce soit un territoire en difficulté, en avance ou bien l'ensemble des territoires). Les CTE constituent ainsi une arène d'articulation de la transition comme lieu d'un lien systématique entre politique environnementale et politique territoriale. Cette articulation se trouve parachevée par l'association du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Cohésion des territoires dans la mise en place du nouvel instrument CRTE, qui définit la transition comme un enjeu d'aide étatique aux territoires pour susciter des trajectoires socio-économiques de croissance dans une optique plus écologique. Dans ce dispositif des CTE, c'est ainsi le lien entre « écologisation » et « territorialisation » (Ginelli et al., 2020) qui est discuté. Il n'est pas question, ici, d'écologisation a-territoriale, cadrée en termes de développement durable et suivant une pensée globale et une logique descendante (Ginelli et al., 2020), mais bien d'un processus de construction d'un lien et d'une articulation entre des politiques de transition (dont les objectifs sont nationaux) et des politiques territoriales (notamment de construction d'un projet de territoire). Cette recherche collective d'une transition qui soit à la fois écologique et inclusive du point de vue des territoires renvoie aussi à l'ambition affichée à travers le nom du ministère en 2017, le ministère de la Transition écologique et solidaire, ainsi qu'à la proposition du CESE de nommer ces contrats, des Contrats de Transition Écologique et Solidaire.

Ces résultats sont ainsi en ligne avec certains travaux récents qui mettent en avant que le passage du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique témoigne de

« la montée en puissance du thème de la participation des parties prenantes, de la société civile et des citoyen·nes » (Mazeaud, 2021) et que l'institutionnalisation de la participation « vise moins à renforcer la démocratie environnementale qu'à gouverner la transition écologique par la responsabilisation et la mobilisation d'éco citoyen·nes » (Mazeaud, 2021). Cela fait aussi écho à l'idée que le « local » serait plus vertueux, et que l'action publique serait plus efficace, plus pertinente, plus égalitaire et plus démocratique quand elle est territoriale (Theys, 2002). Ces discours ont pris une place croissante ces dernières décennies et sont aussi mobilisés par certains acteurs en présence dans la mise en œuvre des CTE (en partie pour défendre leurs intérêts). Par exemple, les intérêts du CEREMA coïncident avec l'objectif de territorialiser la transition et d'impliquer les acteurs locaux afin de revaloriser ses missions d'accompagnement des collectivités. Certaines associations d'élus·es défendent une volonté d'implication des territoires et en particulier des citoyen·nes qu'ils représentent. L'État peut aussi mobiliser les vertus du « local » afin de déléguer aux territoires la question difficile de la transition.

Nous montrons ainsi que les CTE tendent à déplacer les enjeux de la transition écologique de l'action publique environnementale vers l'action publique territoriale. Notre travail suggère que l'évolution des relations entre État et territoires sont au centre des échanges autour des CTE, et que ceux-ci ne renouvellent sans doute pas tant les représentations des enjeux écologiques en tant que tels, que les façons pour l'État de contractualiser avec les territoires pour susciter des formes de transitions locales. Au passage, la focalisation du troisième récit sur les enjeux d'accompagnement et d'ingénierie territoriale peut aussi amener à se questionner quant à une possible dépolitisation des débats accompagnant les CTE, au sens où ils privilégient des enjeux portant sur les modalités de contractualisation, par rapport à des enjeux portant sur la définition du type de transition possible et souhaitable.

Nous mettons aussi en avant l'évolution du rôle de l'État, passant d'une posture d'accompagnement des territoires en difficulté (récit 1) à une posture de gouvernement à distance des territoires à travers une forme de labellisation par les CTE (récit 2). Ce point ressort également des travaux sur la politique de la ville montrant que le pouvoir central retrouve des capacités de mobilisation et d'orientation à distance des politiques locales, à travers notamment des appels à projets, des labels et des trophées (Béal et al., 2015b; Epstein, 2015). Mais les récits sur les CTE témoignent aussi d'une posture inclusive plus spécifique, par laquelle l'État tente de faire une transition destinée à tous les territoires en instaurant une coopération entre les acteurs du territoire eux-mêmes (récit 3). On assiste ainsi, dans le cas des CTE, à une hybridation des modalités d'action de l'État dans les territoires, entre gouvernement à distance (Epstein, 2006), et institutionnalisation de l'action collective locale (Duran et Thoenig, 1996).

Nous allons, dans les deux parties suivantes, nous intéresser plus précisément à la mise en œuvre et la définition de la transition sur les territoires à travers les CTE ; au rôle du local dans les trois terrains étudiés ; aux relations entre ces territoires et l'État pour compléter les réponses à nos trois ensembles de questions de recherche.

PARTIE II : QUE DEVIENT LA TRANSITION SUR LES TERRITOIRES ?

L'objectif de cette partie est de comprendre et d'expliciter les différentes conceptions de la transition à l'échelle des territoires étudiés. En retraçant la trajectoire et les configurations d'action collective de trois territoires « en avance », nous pouvons identifier quels sont les récits de la transition dans ces territoires dans le dispositif CTE. La notion de trajectoire permet de décrire un « processus continu d'évolution, caractérisé par une origine et une finalité » (Chabault, 2009). Nous mobilisons cette notion afin d'expliciter et de comprendre les récits de transition à l'œuvre dans les CTE. Nous commençons par décrire les enjeux importants des territoires du fait de leurs caractéristiques géographiques et de l'organisation de l'action publique locale. Cette description nous permet d'expliciter un point de départ à la trajectoire que nous décrivons. Elle nous permet aussi d'expliquer pourquoi les territoires s'intéressent à la transition écologique (et à différents dispositifs qui répondent à des enjeux environnementaux). Ensuite, nous retraçons l'évolution de l'action publique environnementale et territoriale en identifiant ces différents dispositifs qui ont précédé les CTE. Nous montrons en quoi ces dispositifs ont influencé l'élaboration du CTE et en quoi le CTE renouvelle l'action publique territoriale (en le comparant avec ces dispositifs notamment). Cette trajectoire aboutit à la mise en évidence de récits de la transition, construits dans les CTE (et souvent initiés ou influencés par des dispositifs précédents). Ces récits sont, comme dans la partie précédente, définis par un contexte (décrit précisément à partir du début de la trajectoire), des personnages et une intrigue. Ils se confrontent entre eux, et avec ceux portés par le ministère (identifiés dans la partie précédente) pour arriver à une (ou plusieurs) conception(s) de la transition, dominante(s) dans le CTE.

Nous identifions ces trajectoires et ces récits de la transition sur ces territoires en nous appuyant sur les entretiens menés dans les territoires (avec les acteurs des collectivités, des services de l'État, des associations, des entreprises, parfois des citoyen·nes, etc.) et sur la littérature grise (soit fournie par ces acteurs, soit disponible en ligne). Le territoire qui regroupe celui de la Métropole de Grenoble et du Trièves naît du « mariage forcé » par l'État de deux territoires voisins et engagés dans les questions de transition. Cette trajectoire transcrit les difficultés de coopération et le fait que les territoires ne portent pas un récit de la transition commun (ni entre eux, ni avec l'État) mais chacun leur propre récit de la transition (ce qui

aboutit à des déceptions et à un abandon du CTE). Le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras suit une trajectoire guidée par le président du PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) qui négocie fortement avec l'État central pour faire valoir le récit d'une transition coconstruite (avec l'ensemble des acteurs locaux, y compris les citoyen.nes) et multithématique (avec de nombreux projets correspondant aux enjeux du territoire). Enfin le Royans-Vercors suit une trajectoire de plus en plus mobilisatrice des acteurs du territoire et porte un récit de la transition coconstruite (avec les acteurs locaux, à l'image du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras) et sociale (une partie des acteurs mobilisés sont des associations d'éducation populaire ou un centre social, qui permettent de mettre en avant l'importance de la prise en compte des enjeux sociaux dans la transition).

Nous nous intéressons particulièrement, dans ces différents chapitres, aux acteurs centraux de la mise en œuvre des CTE et de la construction de la transition sur les différents territoires : les élu.es locaux.ales. Ils et elles font l'interface entre les acteurs des territoires (les équipes techniques des collectivités, la population locale et les autres acteurs de leur réseau) et l'État (le ministère mais aussi les services déconcentrés de la préfecture et de la DDT, avec qui ils et elles sont en lien). Les élu.es apparaissent, comme dans le modèle de régulation croisée, comme les intercesseur.rices des territoires qu'ils et elles représentent, ils et elles agissent pour obtenir des ressources dans un contexte de concurrence, et peuvent ainsi négocier en partie la mise en œuvre de politiques publiques décidées au niveau central (Crozier & Thoenig, 1975). Selon Douillet (2003), ce modèle de régulation croisée fait face à des exceptions dans les grandes villes, où les élu.es ont un pouvoir d'intégration plus important et des relations horizontales, mais il reste pertinent pour les espaces ruraux.

Nous montrons que les élu.es des intercommunalités jouent un rôle de premier plan en tant que représentant.es des territoires à qui s'adressent les CTE. Ils et elles se trouvent dans une position privilégiée d'instigateur.rice mais leur implication est variable dans les faits, confirmant les résultats de Douillet (2003), et dépend de leur dynamisme mais aussi de leur proximité avec le ministère et le gouvernement. Pour le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois Queyras et la communauté de communes du Royans-Vercors, ce sont des élu.es qui ont été à l'origine du lancement des CTE et sans qui le territoire ne se serait probablement pas lancé dans ce dispositif. Nous identifions les deux élus des collectivités particulièrement moteurs comme des « entrepreneurs » (à l'image des « entrepreneurs politiques » du modèle de la fenêtre d'opportunité (Kingdon & Stano, 1984 ; Ravinet, 2019)) de la transition : ils investissent leur temps, leur énergie et leurs ressources pour promouvoir leur territoire et leur conception de la transition écologique. Le modèle de la fenêtre d'opportunité met en évidence

trois éléments : les courants qui se rejoignent (*problem stream, policy stream* et *political stream*), le couplage (où une solution vient s'attacher à un problème) et les entrepreneur·neuses (qui portent les propositions). Ces entrepreneur·neuses saisissent les opportunités qui se présentent. Ils et elles doivent être reconnu·es ou entendu·es, négociateur·trices et persévérant·es. Cela renvoie aussi aux travaux de Becker (1985) sur les « entrepreneurs de morale » qui sont les individu·es qui cherchent à imposer leurs interprétations des comportements et à faire reconnaître leur action comme légitime (que Becker développe à partir de l'exemple de la loi condamnant la marijuana aux États-Unis).

CHAPITRE 3 – TRAJECTOIRE DES TERRITOIRES DE GRENOBLE MÉTROPOLE ET DU TRIÈVES – UNE COOPÉRATION DIFFICILE ET UNE PLURALITÉ DE CONCEPTIONS DE LA TRANSITION

La trajectoire du territoire regroupant le Trièves et la Métropole de Grenoble est récente. Elle part des trajectoires individuelles des deux collectivités, chacune avec leurs enjeux et organisation propre. Le Trièves est une collectivité rurale avec de fortes problématiques de précarité énergétique, qui s'intéresse alors beaucoup à ce secteur (en témoigne son implication dans le dispositif TEPCV). Grenoble-Alpes Métropole est une métropole regroupant plusieurs centres de recherche, écoles d'ingénieur·es et un tissu riche de grandes entreprises et qui se présente comme en avance sur les questions de transition (avec des compétences en contractualisation et un attrait pour la transition écologique, au vu des dispositifs précédents).

Ces deux territoires, l'un rural et l'autre urbain, aux enjeux liés à la géographie montagnarde, ont alors débuté un travail de coopération avec de premières réflexions pour la rédaction d'un contrat de réciprocité (avant le CTE). Ces territoires, bien que très différents socio-économiquement, dans leur fonctionnement et dans leurs moyens financiers et humains, sont en lien étroit et ont tout à gagner d'une coopération, en particulier quand il s'agit de traiter des sujets de transition écologique : transports, tourisme, gestion des déchets, etc. Ce contrat de réciprocité montre l'importance pour les territoires de travailler de manière concertée et en coopération sur les sujets de transition (qui sont alors centraux dans le contrat).

Pour autant, cette coopération est à nuancer. En effet, c'est seul que le Trièves candidate au CTE (pour poursuivre le travail engagé avec TEPOS-CV). La coopération qui avait été initiée de manière volontaire par le contrat de réciprocité est alors imposée pour le CTE par l'État : le CTE sera signé par les deux collectivités et devra suivre le fil directeur de la coopération ville-campagne. Mais les deux collectivités ont chacune leurs propres récits de la transition et si la coopération est importante pour elles, elle n'est pas prioritaire (par rapport aux questions énergétiques ou d'innovation législative par exemple).

Enfin, nous montrons que les relations entre État et territoires sont parfois conflictuelles et que l'État maintient une influence importante lors de l'élaboration du CTE (cet aspect sera développé aussi dans la partie suivante dédiée à l'analyse de ces relations). L'État ne permet

pas aux collectivités de concrétiser leurs récits de la transition et freine (voire bloque) la mise en place de certains projets (difficultés législatives, délais contraints ou manque de financement). Cependant, la coopération qu’attendait l’État n’a pas non plus été concrétisée. Finalement c’est l’ensemble des acteurs (des territoires et de l’État) qui sont déçus, entraînant un abandon assez rapide de ce dispositif. Cette conflictualité s’inscrit dans l’évolution des relations entre l’État et les territoires, dans lesquels l’État met en place un contrôle plus ou moins fort et laissant plus ou moins d’autonomie et de capacité d’initiative aux acteurs locaux. Cette évolution — mise en évidence dans l’ouvrage de Douillet & Lefebvre (2017) — retrace le passage d’un *jacobinisme apprivoisé* (où le pouvoir est exercé par le centre mais laisse la place à des interventions locales de redéfinitions et d’ajustements) à des dynamiques de partenariats permises par la décentralisation, mais aussi à un retour de l’État (avec un cadrage par des instruments incitatifs (Epstein, 2006)). Le Lidec (2020) analyse aussi les grandes dynamiques d’évolution du système territorial et montre que les mobilisations rivales des élu·es locaux·ales et des haut·es fonctionnaires nourrissent des dynamiques contradictoires de décentralisation/recentralisation et de desserrement/resserrement du verrou de l’État.

1. DES TERRITOIRES DIFFÉRENTS QUI ONT INTÉRÊT À TRAVAILLER EN COOPÉRATION SUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : GRENOBLE MÉTROPOLE ET LE TRIÈVES

1.1. DES ENJEUX DE TRANSITION SUR CES TERRITOIRES LIÉS À LA GÉOGRAPHIE MONTAGNARDE

Le territoire étudié ici regroupe deux territoires différents qui s’allient pour monter le contrat de transition écologique : Grenoble-Alpes Métropole (notée Grenoble Métropole) et la communauté de communes du Trièves (notée le Trièves). Grenoble Métropole est la plus grande agglomération européenne située au cœur du massif alpin, avec une population de 450 000 habitant·es (densité de la population de 819 habitant·es au km², soit une superficie de 545 km²) et 49 communes la composant. Il recense de nombreux centres de recherche, des écoles d’ingénieur·es et un tissu riche de grandes entreprises qui œuvrent dans les domaines de la micro et de la nano électronique, du numérique, de la chimie, de la métallurgie, ou encore de la

santé. Elle recense 65 000 étudiant·es et 220 700 emplois dont 14 000 cadres dans le secteur de la recherche⁴³.



Figure 2- photo de Grenoble, depuis la Chartreuse, Fanny Rodier

Le Trièves est une région rurale de moyenne montagne avec une population de 10 000 habitant·es (densité de population de 16 habitant·es au km², soit une superficie de 631 km²) et regroupant 27 communes, qui se situe à 20 km au sud de l'agglomération grenobloise. Le nord du Trièves connaît une croissance démographique très influencée par cette proximité urbaine (40 % des actifs du Trièves rejoignent quotidiennement la Métropole)⁴⁴. Son économie s'appuie sur un secteur agricole encore important, en particulier les filières lait, viande et céréales. Les produits locaux et en agriculture bio y sont particulièrement développés (la surface agricole est de 23 % et 26 % des exploitations sont en bio). Elle possède aussi un tissu de TPE et PME assez dense dans le BTP. Le Trièves fait partie des territoires de montagne et une partie de son territoire est dans le Parc Naturel Régional (PNR) du Vercors. Il fait face aux enjeux spécifiques à ces territoires : précarité énergétique selon un ingénieur de la communauté de communes, ainsi que des effets visibles du changement climatique qui impacte notamment l'agriculture (et dont les acteurs locaux sont les premiers témoins), selon le CGEDD :

« On fait partie des territoires de montagne, la précarité énergétique c'est une vraie problématique au niveau des logements, et il y a une file d'attente et

⁴³ Contrat de réciprocité GRENOBLE MÉTROPOLÉ/CCT

⁴⁴ UNADEL – Écoutes territoriales : la coopération en action – Juin 2020. En Isère, sortir de la suspicion et coopérer concrètement entre intercommunalité et Métropole

encore plus aujourd'hui maintenant, avec l'exode urbain. » (Entretien ingénieur Trièves, avril 2021)

« Il y a les agriculteurs, il y a les artisans, ils nous expliquaient ça, moi je ne savais pas, c'est qu'on voit déjà l'effet de la fonte des neiges dans les Alpes, c'est-à-dire que là, l'agriculture est déjà en difficulté et impactée par ça, avec des questions importantes sur l'eau. Donc si vous voulez les gens ont leurs expériences de vie, de terrain, que la transition écologique pour eux, ils la vivent et ils la portent. » (Entretien CGEDD, mai 2021)

Les enjeux énergétiques sont particulièrement prégnants sur ces deux territoires. Le Trièves, en particulier, fait face à une double vulnérabilité énergétique : une précarité forte dans les logements et des consommations énergétiques liées à la mobilité. Le territoire produit de l'énergie renouvelable et a un fort potentiel de développement de la filière, autour notamment du bois énergie, du photovoltaïque et de l'hydro-électricité (voire éventuellement des éoliennes). Le territoire (regroupant Grenoble Métropole et le Trièves) a aussi une tradition de l'hydraulique, des réseaux de chaleur et un fort potentiel de recherche en matière de développement des énergies non carbonées, notamment grâce au CEA et au pôle de compétitivité TENERDIS⁴⁵. Ces différents enjeux amènent ces deux collectivités à s'intéresser à la transition énergétique et écologique.



Figure 3 - Panorama Saint-Maurice-en-Trièves ⁴⁶

⁴⁵ Créé en 2005, ce pôle de compétitivité a pour mission de favoriser la croissance d'activité durable et la création d'emplois pérennes dans les filières des nouvelles technologies de l'énergie. Il regroupe 262 adhérents et mobilise l'ensemble des acteurs pour faire émerger, développer et promouvoir des solutions innovantes pour un monde bas carbone <https://www.tenerdis.fr/fr/notre-mission/>

⁴⁶ Cette image a été postée sur Flickr par styeb : <https://www.flickr.com/photos/22789397@N05/2844571312>. Licence : cc-by-sa-2.0.



Figure 4 - Carte des territoires de Grenoble Alpes Métropole et de la communauté de communes du Trièves – carte réalisée sur QGIS par Perle Charlot

1.2. LES COLLECTIVITÉS – DES ORGANISATIONS, DES MOYENS ET DES OBJECTIFS DIFFÉRENTS

Les deux collectivités n'ont pas les mêmes moyens financiers et humains, ce qui peut rendre difficile la coopération malgré l'intérêt qu'elles y portent. Le bureau communautaire de la communauté de communes du Trièves est composé du président et de 9 vice-président·es. La Métropole de Grenoble, quant à elle, possède un conseil métropolitain composé de 119 conseillers métropolitains issus des conseils municipaux des 49 communes membres. Les équipes techniques du Trièves regroupent 130 agents en 2020 et la Métropole de Grenoble emploie près de 1 900 agents. Le Trièves reçoit une dotation globale de fonctionnement de 344 293 euros en 2020 et la Métropole de Grenoble a un budget de 791,3 millions d'euros en 2022 (nettement supérieur à celui du Trièves).

Les personnes interrogées soulignent cet aspect et la difficulté de coopération qui en résulte (qui va continuer avec le CTE, comme nous le verrons par la suite). La communauté de communes, rurale, a peu de moyens financiers et en ingénierie, cependant les ingénieur·es ont

une relation privilégiée avec leurs élu-es et peuvent accélérer la mise en place de projets, en comparaison de la Métropole, selon un agent du pôle développement du Trièves :

« Ce n'est pas simple de coopérer entre ville et campagne, parce qu'en fait la taille des structures est différente, les moyens sont différents, les enjeux sont différents, ça fait aussi son intérêt mais entre deux structures territoriales comme les nôtres, nous on est les petits Poucet. Quand il y a un agent de développement, il y a 3 services en face. Bon je caricature un petit peu mais c'était ça. On n'a pas du tout les mêmes... y compris en termes d'ingénierie. Alors il y a des avantages et des inconvénients. Avantage : nous on a une relation très directe à nos élus donc il y a beaucoup de réactivité pour ce qui est du Trièves. Pour les actions, les projets, les décisions qui peuvent être prises, eh ben c'est beaucoup plus lent, parce que c'est une machine un peu plus lourde, c'est plus compliqué, il y a plus d'inertie dans une Métropole, comparativement à nous. Par contre il y a une ingénierie et les moyens qui sont sans commune mesure, donc ça veut dire qu'on n'avance pas toujours au rythme où on voudrait pouvoir avancer. » (Entretien pôle développement du Trièves, avril 2021)

La Métropole a aussi plus de moyens et de contacts (pour les appels à projets par exemple) pour faire des projets. Le Trièves, en s'associant à la Métropole, peut bénéficier de ces aspects (financiers, de réseau, de compétences, etc.), selon une ingénieure environnement de la communauté de communes du Trièves :

« Ils ont plus de moyens pour faire les projets, ils ont plus de contacts pour les appels à projets. Ils sont plus nombreux donc forcément ce n'est pas les mêmes échelles [...] et donc, ils nous ont pas mal transmis d'infos sur des appels à projets qu'on n'avait pas vus, ou des contacts. Et puis l'intérêt, aussi, ça a été de construire des relations de travail parce qu'on ne les connaissait pas forcément, parce que vu le nombre qu'ils sont on n'est pas forcément amené à travailler avec eux. » (Entretien ingénieure environnement Trièves, mai 2021)

La difficulté avec la Métropole réside aussi dans le fait que les délais de délibération sont particulièrement longs (en comparaison avec la communauté de communes du Trièves), comme l'explique cette même ingénieure :

« Nous c'est très "facile", en interne, parce qu'on est une toute petite collectivité donc ça peut vite se mettre en route mais en face on a quand même

une Métropole. Donc les délais de mise en œuvre de certaines choses c'est beaucoup plus long parce qu'il y a plein d'échelons. Donc nous, s'il faut faire signer un document au président, on peut le faire du jour au lendemain. Chez eux [...] je sais qu'ils ont au moins deux mois et demi ou deux mois : il faut qu'ils aient présenté les choses avant, il y a une instance, qui délibère... »
(Entretien technicienne environnement Trièves, mai 2021)

Par ailleurs, outre leur travail en commun (qui rencontre les difficultés explicitées ci-dessus) les collectivités travaillent aussi avec de nombreux acteurs socio-économiques sur le territoire. Dans le cadre du CTE, deux ont été plus particulièrement associés sur le Trièves : Culture Ailleurs et Terre Vivante (que l'on présente dans l'encadré suivant - Tableau 6 – Encadré - Acteurs socio-économiques du Trièves interrogés p. 101), qui ont inscrit leur projet au contrat.

Tableau 6 – Encadré - Acteurs socio-économiques du Trièves interrogés

Culture Ailleurs est une association montée en 1995. Elle travaille sur des actions artistiques locales, nationales et internationales (en particulier sur des sites ou des lieux enclavés) : performances, spectacles, projets. Cette association est à l'initiative du projet de développement d'une filière économique de bio-charbon en Trièves (inscrit au CTE). Elle organise des événements artistiques, des spectacles, des vernissages sur l'histoire des charbonniers avant l'idée de ce projet, en 2010, puis a une réflexion sur le projet à partir de 2017.

Terre Vivante est un centre écologique (lieu de vie et espace d'innovations avec des installations insolites telles que le potager aquaponique ou la Mar'quarium) à l'initiative de 7 agronomes, écrivain·es, journalistes. Il regroupe une maison d'édition, un magazine, 50 hectares de forêt jardin et propose de l'accueil du public et des formations. Il est porteur du projet d'un centre de biomimétisme qui sera un laboratoire d'observation et lieu de rencontre autour du biomimétisme.

2. DES DISPOSITIFS QUI CONTRIBUENT À CONSTRUIRE L'EXEMPLARITÉ DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE COOPÉRATION

Tableau 7 – Sigles des dispositifs des collectivités du Trièves et de Grenoble Métropole

Sigles des dispositifs	Signification
TEPOS	Territoire à Énergie Positive
TEPCV	Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte
CPER	Contrat de Plan État Région

2.1. LES DISPOSITIFS DE LA MÉTROPOLE DE GRENOBLE – DES COMPÉTENCES EN CONTRACTUALISATION ET UN ATTRAIT POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Nous avons montré que les deux collectivités étaient différentes et avaient tout à gagner d'un travail sur la transition, mais aussi d'un travail en coopération (entre elles, mais aussi avec les acteurs des territoires). Nous retraçons dans cette section les différents dispositifs des deux collectivités qui ont participé à la construction de leur transition, jusqu'au dispositif qui a pour objectif de les associer pour faire la transition (en coopération).

La Métropole de Grenoble travaille sur son image et tend à être reconnue comme « en avance » sur différents domaines et en particulier sur la transition. En 2014, la communauté d'agglomération de Grenoble change de statut pour devenir une Métropole. Ce changement de statut est présenté sur le site de la Métropole de Grenoble comme une opportunité pour elle de bénéficier d'une visibilité et d'une attractivité plus fortes : « Pour la région grenobloise, cela constitue une véritable reconnaissance. Recherche, enseignement supérieur, médecine, numérique, actions de solidarité, innovation, politiques environnementales, cadre de vie... Autant d'atouts qui ont compté dans le choix de l'État et qui pourront ainsi être encore renforcés à l'avenir. »⁴⁷

La Métropole de Grenoble est ainsi considérée (par les acteurs de la Métropole mais aussi par les services de l'État) comme « en avance » sur la transition écologique, en partie parce qu'elle a mis en place beaucoup de dispositifs différents (zone à faible émission, covoiturage, autostop organisé, autopartage, actions sur les déchets) grâce à un service dédié aux appels à projets, et qu'elle est avant-gardiste sur certaines thématiques de la même manière que Nantes (ville verte), comme l'explique la DDT de l'Isère (citation suivante). Par ailleurs, le maire Europe Écologie Les Verts de la Ville de Grenoble Eric Piolle, participe aussi de cette image de « ville verte ».

⁴⁷ <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm>

« Un territoire comme Grenoble Métropole, qui est très en avance sur un certain nombre de thématiques, c'est-à-dire que les fameuses zones à faibles émissions, la zone de circulation restreinte ça a été la première de France, ça a été créé ici ; le retour au tram... Il y a des tas de choses sur le covoiturage, sur l'autostop organisé, sur l'autopartage, sur je ne sais quoi... Pareil sur les déchets, il y a beaucoup d'actions qui sont novatrices. Ils sont beaucoup financés sur des tas d'actions. Il y a quasiment un service pour répondre aux appels à projets donc trouver les sujets et les thématiques novatrices, ils y sont tout le temps [...] Là on a une intercommunalité, une Métropole qui est porteuse de transition écologique depuis des années [...]. Avec Nantes, ce sont les deux villes qui innovent pas mal et qui sont suivies et qui sont connues et qui voilà. Alors maintenant, on est Métropole verte. » (Entretien DDT, avril 2021)

Outre ces aspects innovants, la Métropole s'est engagée dans des dispositifs contractuels avant la mise en place du CTE. Ces dispositifs lui permettent d'avoir des compétences et une équipe dédiée à la contractualisation. En 2017, elle signe un pacte métropolitain dans l'idée d'une contractualisation avec les territoires voisins et ruraux. Elle s'appuie aussi sur un contrat de ville signé avec l'État et obtient également des financements via l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine), comme le mentionne un ingénieur de la Métropole :

« Le principal exemple de politique contractuelle, qui marche plutôt bien pour l'instant, c'est le contrat de ville. Donc même chose, on signe un plan, on se met d'accord sur les objectifs, on a une programmation pluriannuelle, sauf que l'État s'est engagé sur le contrat de ville, c'est-à-dire qu'il s'engage sur un montant de financement et on se met tous d'accord autour de la table pour savoir les projets qui sont admis, qu'est-ce qu'on finance, etc. Donc ça, pour l'instant ça marche bien. Pareil sur l'ANRU, c'est un dispositif contractuel de rénovation urbaine. On est d'accord sur un programme, l'État injecte beaucoup d'argent, à travers l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, ils engagent beaucoup d'argent, la Métropole en engage aussi pas mal. » (Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

Avant le CTE et depuis 2016, la Métropole était aussi engagée sur le dispositif Territoire à Énergie Positive (TEPOS⁴⁸) puis Territoire à Energie Positive Pour la Croissance Verte (TEPCV⁴⁹) avec le PNR du Vercors. Ces dispositifs lui permettent d'être reconnue à l'échelle régionale et nationale sur des actions de transition énergétique. Le programme de la démarche TEPOS-CV est structuré autour de 5 axes : les mobilités, la biodiversité, la filière bois-énergie, la réduction de la pollution lumineuse et les énergies renouvelables. Il s'est traduit pour la Métropole (sur 2017-2020) par la rénovation d'une chaufferie bois, la création d'un stockage-séchage de bois de chauffe et l'extension du réseau de chaleur du parc naturel, la création d'un dispositif d'autostop, etc. À la différence du CTE, le dispositif avait une enveloppe dédiée et même s'il avait été initialement imposé, il fonctionnait assez bien, selon une ingénieure de la métropole de Grenoble :

« Territoire à énergie positive : Là pareil, on a dû se marier un petit peu de façon forcée puisque c'est sous l'ancien mandat avec le Vercors. Enfin de façon forcée non... puisqu'on dialogue beaucoup dans les faits, dans la vie, enfin les gens qui habitent dans le Vercors, donc il n'y a pas de problème. C'est que cette contractualisation, on nous a forcé la main pour la faire avec le Vercors, on l'a sentie comme ça au début et puis en fait on a vu que ça fonctionne très bien et on part sur un nouveau TEPCV avec le Vercors. Mais pourquoi ça fonctionne bien ? Parce que cette contractualisation on avait une enveloppe qui était allouée, même si elle est minime. Ça force à trouver un accord sur l'action que l'on va mettre en place, l'accord de l'État pour financer cette action et après quand c'est parti comme ça, ben c'est parti mais on avait une enveloppe qui était dédiée. Donc ça finalement ça a bien fonctionné. »
(Entretien ingénieure Grenoble Métropole, mai 2021)

En parallèle du CTE, la Métropole est associée au Contrat de Plan État-Région (CPER) avec l'État et la Région. Ce contrat est un contrat très important pour le territoire. Il constitue un outil de développement entre l'État et les régions par la mise en œuvre de projets structurants et renforce la politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires. LE CPER de 2015-2020 recense 5 volets thématiques (Mobilité multimodale, Enseignement supérieur-Recherche-

⁴⁸ Créé par Le CLER, le réseau TEPOS réunit les territoires qui visent la couverture de leurs besoins énergétiques par les énergies renouvelables locales, selon les principes : sobriété, efficacité énergétique et énergies renouvelables. Les territoires TEPOS sont accompagnés par la Région et l'ADEME.

⁴⁹ Inspiré de la démarche TEPOS, le ministère propose un appel à projets TEPCV qui veut répondre aux mêmes objectifs et faire des territoires exemplaires de la transition énergétique. Le ministère fournit alors une enveloppe financière allant de 500 000 à 2 000 000 euros par lauréat pour qu'ils engagent des actions concrètes et innovantes sur l'énergie.

Innovation, Innovation-Filières d'avenir et usines du futur, Très haut débit et usages du numérique, Transition écologique et énergétique) et 4 volets transversaux (Culture, Emploi, Politique de la ville-Renouvellement urbain, Égalité Femmes-Hommes). Le nouveau CPER 2021-2027 est en phase de finalisation avec une signature prévue début 2023. En Isère, plusieurs projets y seraient inscrits : 83 millions d'euros consacrés au pôle universitaire de Grenoble Alpes Valence ; aménagement de véloroutes ; rénovation et financement de lieux culturels (musées, châteaux) ; aménagement de zones industrielles ; aides aux communes rurales ; soutien aux projets d'irrigation agricole ; etc. Ce dispositif demande un investissement important de la part de la collectivité, ce qui lui laisse moins de temps pour s'investir sur d'autres projets comme le CTE (par exemple), ce qui contribue en partie à son délaissement petit à petit (voir la section sur la genèse du CTE).

2.2. LES DISPOSITIFS DU TRIÈVES – UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE BIEN AMORCÉE

La communauté de communes du Trièves est elle aussi impliquée dans de nombreux dispositifs qui lui ont permis de construire la transition écologique sur le territoire. Dès 2004, elle s'investit dans un Agenda 21 pour travailler sur les questions de développement durable et de démocratie citoyenne.

Depuis 2014, de la même manière que Grenoble et le PNR du Vercors, elle est engagée dans la démarche TEPOS-CV (Territoire à Énergie Positive - Territoire à Énergie Positive Pour la Croissance Verte), la rendant « pilote » sur les questions de rénovation énergétique des bâtiments du fait de la mise en place d'une plateforme de rénovation énergétique notamment, selon un ingénieur du Trièves (voir citation ci-dessous). D'autres projets y sont aussi inscrits : flotte de vélos à assistance électrique, covoiturage, défis pour les habitant·es afin de réduire leur consommation énergétique, vente de composteurs, soutien de la centrale villageoise du Trièves qui milite pour l'installation de panneaux photovoltaïques en toitures, guide du chauffage au bois, création d'un fonds de reboisement, etc.

« Le territoire du Trièves était pilote dans son domaine, au niveau de TEPCV. Il faisait partie des 500 territoires TEPCV et avait une vision très positive de ce que ça permettait de faire de mobiliser 2 millions d'euros en 2 phases, dont près de 500 000 euros pour la rénovation énergétique de logements. Et au bout de 3 ans, le Trièves a pu rénover un logement sur 30, ce qui le plaçait au

niveau national comme pilote sur ce type de sujet, avec la gestion en direct. »
(Entretien ingénieur Trièves, avril 2021)

En 2016, elle signe un contrat de ruralité avec l'État dont l'objectif est de coordonner tous les outils, dispositifs et moyens existants pour développer les territoires ruraux et accélérer la réalisation de projets concrets au service des habitants et des entreprises. Ils s'articulent autour de ces axes : la transition écologique, les services aux populations (question de l'accessibilité), le développement économique de proximité. Le contrat de ruralité de 2019 de la Communauté de Communes du Trièves bénéficie de 327 000 € venant des fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) de l'État⁵⁰ et permettent d'avoir un suivi pluriannuel des projets, comme le souligne un élu du Trièves dans la citation suivante. Ces contrats de ruralité vont fusionner avec le CTE pour former les CRTE en juillet 2021.

« On a signé des contrats de ruralité aussi avec la préfecture, qui étaient extrêmement intéressants puisque le contrat faisait trois pages, on mettait trois ou quatre projets, on mettait le financement qui serait nécessaire et comme ça on avait une vision pluriannuelle des aides de l'État sur lesquelles on pouvait compter. Parce qu'on va dire que la règle c'est : vous faites vos demandes de subventions et peut-être que vous les aurez. L'avantage du contrat de ruralité, c'était qu'on n'avait pas du tout une vision au coup par coup mais une vision pluriannuelle. On se revoyait une fois par an pour faire le bilan du contrat, pour voir si on avait avancé, si ça se passait bien, etc., et ça suffisait pour avoir une bonne fluidité, et dans les projets, et dans les relations avec l'État. » (Entretien élu du Trièves, mai 2021)

2.3. LA COOPÉRATION ENTRE LES DEUX COLLECTIVITÉS – LE CONTRAT DE RÉCIPROCITÉ

Les deux collectivités, chacune de leur côté, peuvent donc être considérées comme « en avance » ou « pilote » sur la transition, du fait des dispositifs auxquels elles ont participé. Ces dispositifs leur ont permis de mettre en place des projets sur la transition énergétique notamment, ou des stratégies plus transversales traitant de développement économique, service aux populations, innovation, culture, etc. Cela leur a permis de se construire une image de

⁵⁰<https://www.isere.gouv.fr/Actualites/Salle-de-presse/Invitations-presse/Signature-du-contrat-de-ruralite-de-la-Communaute-de-Communes-du-Trieves>

collectivité motrice (et des compétences) sur ces questions (en particulier le programme TEPOS-CV) ainsi que de préciser les enjeux que chacune des collectivités privilégient.

Cependant, ce qui a particulièrement intéressé le ministère dans ces territoires au lancement du CTE, c'est leur historique récent de coopération via leur contrat de réciprocité. En septembre 2017, quelques mois avant l'annonce du CTE, l'idée d'un contrat de réciprocité est envisagée par le président de Grenoble Métropole et le président du Trièves, au moment de la foire de la transition⁵¹ de Mens organisée par l'association Trièves Transitions Écologie. À la suite de ça, à l'automne, il est convenu, sous l'impulsion du président du Trièves, que le Département soit également signataire du contrat de réciprocité. En janvier 2018 est lancée l'élaboration du contrat de réciprocité avec l'identification des premiers champs d'intervention : mobilité, agriculture bio, forêt et bois plaquette, économie, tourisme. Le contrat est signé en 2020 (en parallèle du CTE). Il a vocation à travailler conjointement sur des thématiques mais sans pour autant écrire et lancer des projets précis, chiffrés et financés, comme l'explique un ingénieur du Trièves :

« En fait, le contrat de réciprocité, comme c'est ascendant, c'est une politique volontariste, personne ne nous oblige à faire de contrat de réciprocité. Du coup, on s'est donné notre timing, donc en fait on a des axes thématiques, on a un contrat [...] qui n'est pas très précis en général sur les actions, on est sur des champs thématiques de collaboration. Je prends l'exemple du tourisme, on dit : "bon ben voilà il faudrait qu'on ait un partenariat sur le tourisme aussi bien en termes d'info que de plaquette, etc., mais aussi peut-être mieux travailler sur l'éco-tourisme, sur les séjours décarbonés entre les deux offices de tourisme". C'est ce genre de chose, mais ce n'est pas forcément avec un planning et un plan de financement précis parce qu'en fait entre les deux territoires il n'y a pas de flux financier, parce qu'en fait l'idée du contrat de réciprocité c'est que certaines actions, une fois qu'elles sont coconçues, puissent appeler des financements. » (Entretien ingénieur du Trièves, mai 2021)

⁵¹ Cette foire de la transition vient initialement d'une foire bio sur le modèle de la foire de la Rouffach. L'objectif était à l'origine, à partir de 1997, de faire se rencontrer producteurs et consommateurs. Cela a évolué et s'est transformé en des temps de vie locale importants (avec une rencontre annuelle). C'est à partir de 2012 que la foire a évolué pour s'intéresser à la thématique de la transition, pour rester cohérente avec la dynamique du territoire. Aujourd'hui, cette foire permet de découvrir le territoire à travers des visites et des animations un peu partout dans les 27 villages.

Finalement, le dispositif qui semble précéder le CTE sur ce territoire c'est ce contrat de réciprocité, bien qu'il ne soit pas centré (dans le nom) sur les questions de transition, même si l'idée de sa construction a émergé d'échanges au moment de la foire de la transition. Il semblerait, ici, que la transition soit associée fortement à la coopération et à la réciprocité, même si elle se construit aussi à partir des travaux sur les questions de transition énergétique (présentes dans TEPOS-CV) ou sur des travaux plus transversaux (contrat de ruralité ou CPER par exemple). Cela renvoie à nos résultats de la première partie, qui mettait en avant le fait que le vocabulaire de la transition pouvait être utilisé par les institutions pour évoquer une mise en mouvement, notamment grâce à la mise en lien des acteurs pour faire un travail ensemble.

3. LE CTE GRENOBLE ET TRIÈVES – UNE TRAJECTOIRE DE TRANSITION COMMUNE RAPIDEMENT AVORTÉE

À la suite de ces dispositifs, le CTE de Grenoble Métropole et de la communauté de communes du Trièves est lancé. Nous allons voir, dans cette section, que son élaboration est marquée par les différences de conceptions de ce que doit être la transition sur ce territoire. Cette trajectoire nous permet d'identifier plusieurs récits de la transition. Le premier récit, celui d'une transition par l'exemplarité et la coopération, est surtout porté par le ministère, qui est à l'origine du CTE conjoint. L'intrigue est alors similaire, en partie, à celle du récit par l'exemplarité explicité dans le chapitre sur l'échelle nationale ; à cela s'ajoute cependant que cette exemplarité doit être construite par la coopération entre deux collectivités jugées en avance sur la transition. L'idée est de faire la transition par la coopération entre ville et campagne : cette idée « imposée » de manière *top down* n'est pas rejetée par les collectivités, qui la trouvent intéressante et sur laquelle elles avaient déjà amorcé un travail avec le contrat de réciprocité. Cependant, la Métropole de Grenoble voit plus dans le CTE un moyen de monter des projets innovants (en termes réglementaires et non techniques) et porte plutôt le récit d'une transition par l'innovation, dont l'intrigue impose de repenser les blocages législatifs et réglementaires afin d'avoir une cohérence dans la réponse aux enjeux (de qualité de l'air, de mobilité, de déchets notamment) de la Métropole. Le Trièves, petite collectivité rurale avec peu de moyens, y voit une manière de continuer son programme précédent, TEPCV, qui l'avait rendu « exemplaire » sur les questions de rénovation énergétique des bâtiments. Le Trièves porte alors plutôt le récit d'une transition énergétique élargie à d'autres sujets mais dont l'intrigue se centre particulièrement sur ce projet. Cette pluralité de récit souligne la polysémie

de la notion, qui n'est pas sans rappeler celle du développement durable et ses critiques sous-jacentes (Theys, 2014).

Par ailleurs, les deux collectivités incluent dans leur récit l'importance de construire une transition *bottom up* et pointent l'intérêt de la participation citoyenne en reprochant notamment les délais trop courts qui les empêchent de faire la concertation qui leur paraît pertinente. Le Trièves en particulier défend son projet de plateforme énergétique initiée avec TEPCV, pour le sujet énergie, mais aussi pour la gestion directe : dans le cadre de cette plateforme, c'est la collectivité qui est à la manœuvre pour les actions de rénovation. L'État avait fourni une enveloppe financière que la collectivité pouvait gérer et avec laquelle elle pilotait les actions de rénovation dans une démarche plus *bottom up*, démarche que la collectivité souhaitait renouveler avec le CTE.

Même si sur certains points, les différents acteurs s'accordent (notamment concernant l'importance de la concertation et de la coopération), les priorités ne sont pas définies de la même façon et mènent à des différends qui entraînent des déceptions pour l'ensemble des acteurs. Aucun récit ne prend le dessus sur les autres et il n'y a pas non plus véritablement de compromis entre les récits. Le récit de la coopération porté par le ministère ne domine pas et les deux récits portés par chacune des collectivités subsistent pour défendre leurs propres enjeux (en contradiction avec la coopération recherchée). Sans aucun des récits qui prédomine, ils vont tous s'effacer peu à peu. Les revendications des collectivités n'ont pas pu être assouvies et plutôt que d'entrer dans une phase de négociation éventuellement conflictuelle, elles ont mis de côté le CTE. Les projets innovants de la Métropole sont rejetés par le ministère, le projet de transition énergétique du Trièves ne peut avoir lieu faute de moyens et même la coopération recherchée par le ministère n'a pas véritablement été mise en place. De plus, les délais contraints et le manque de moyens humains accentuent ces déceptions et mènent à un abandon petit à petit du CTE.

3.1. LE RÔLE DE LA PRÉFECTURE DANS LE LANCEMENT DU CTE CONJOINT - UN 'MARIAGE FORCÉ'

La Communauté de communes du Trièves est candidate au CTE lors de la première phase d'expérimentation, en janvier 2018. C'est le directeur du pôle développement dans le Trièves (voir Tableau 8 - Encadré - Directeur aménagement et développement du Trièves, p39) qui, en faisant une veille des politiques territoriales à l'échelle nationale, en entend parler. Il avait à ce moment assez peu d'information sur le CTE et sur la méthode, mais décide (avec le président

de la communauté de communes du Trièves, voir Tableau 9 - Encadré - Président du Trièves, p110) de se lancer dans une candidature pour le CTE, qui est perçu comme étant en continuité avec l'investissement du Trièves dans les dispositifs précédents (TEPCV), comme il l'explique :

« J'ai l'habitude de faire une veille sur les appels à projets, pas simplement les appels à projets mais sur les discussions qu'il y a au niveau national. [...] Il se trouve qu'en janvier 2018, il était question déjà des CTE mais avec très très peu d'informations sur les méthodes. On a été proactif sur le sujet, le président a accepté l'idée qu'on soit candidat à quelque chose qu'on ne connaissait pas. »
(Entretien directeur pôle développement du Trièves, avril 2021)

Tableau 8 - Encadré - Directeur aménagement et développement du Trièves

Directeur pôle aménagement et développement

Il a une formation diplômante en géographie avec un mémoire sur le développement durable (maîtrise). Il s'est aussi beaucoup investi dans des associations autour du développement durable et du développement local (accompagnement de projets de jeunes de 15 à 30 ans - Réseau de jeunes porteurs de projet ; chargé de mission développement durable début des années 2000 (travail semi-institutionnel) dans le cadre de l'abandon du programme Rhin-Rhône ; accompagnement d'acteurs dans le développement local).

Dans sa trajectoire professionnelle, il a été notamment impliqué sur les questions de développement local comme délégué national de l'Unadel (réseau associatif des acteurs du développement local) à la maison mère à Paris, comme directeur d'un pays et comme secrétaire général d'une commune de 1 000 habitants. Avec ses expériences, il s'est construit une idée de ce que doit être le développement local et la participation citoyenne et du temps que cela nécessite (beaucoup plus que de faire uniquement de l'information aux différents acteurs). Il a été référent pour le contrat de réciprocité et s'est chargé du CTE pour la communauté de communes du Trièves, en tant que directeur du pôle aménagement et développement.

Tableau 9 - Encadré - Président du Trièves

Président du Trièves

Il est médecin épidémiologiste au CHU de Grenoble. Sa trajectoire d' élu remonte à 1995, année pendant laquelle il a été élu au conseil municipal de la commune d'Avignonet, puis en

2000, il est élu premier adjoint. Il devient maire en 2007, et est réélu en 2014 et 2020. Il est aussi président de la communauté de communes du Trièves en 2014 (et réélu en 2020). Il est politiquement sans étiquette. Il reproche au CTE d’être trop descendant (et non ascendant comme pouvait l’être TEPCV avec leur projet de plateforme de rénovation) et d’avoir été plus une action de communication de la part du ministère plutôt qu’une réelle aide aux territoires.

La candidature rédigée et présentée au ministère est sous forme d’une manifestation d’intérêt. Elle met en avant « le passage de la transition énergétique en Trièves [qui prévalait notamment grâce au dispositif TEPCV⁵²] à une transition écologique multisectorielle »⁵³. Le territoire candidate en grande partie dans le but de poursuivre et d’élargir les actions menées précédemment avec TEPCV, comme l’explique le directeur du pôle développement du Trièves :

« Oui ben en fait il n’y avait pas de modèle, et on a envoyé une manifestation d’intérêt. On a envoyé quelques pages disant : “ben nous, on est à fond sur la transition écologique, en tout cas sur le plan énergétique en particulier, et le dispositif TEPCV est abandonné [...] Voilà nous on est preneur, on veut attraper des dispositifs de politiques publiques qui vont aider à la transition écologique, de la même façon que cette excellente politique publique précédente avait pu être en place sous le précédent gouvernement.” »
(Entretien directeur pôle développement du Trièves, avril 2021)

Cette manifestation d’intérêt n’a pas abouti et la communauté de communes n’est pas retenue pour la première phase d’expérimentation en 2018, comme en rend compte le directeur du pôle développement du Trièves dans la citation ci-dessous. Elle le sera par la suite, en collaboration avec la Métropole de Grenoble.

« Cette candidature, on n’a pas eu de nouvelles pendant 2 ou 3 mois et [...] on a eu une réponse en disant qu’on ne ferait pas partie de la première salve, je sais plus combien il y en avait à l’époque, une vingtaine maximum des territoires en première salve. » (Entretien directeur pôle développement du Trièves, avril 2021)

⁵² Territoire à énergie positive pour la croissance verte

⁵³ Candidature du Trièves pour le CTE

De l'autre côté, Grenoble Métropole ne fait pas de candidature⁵⁴. Cependant, la préfecture de l'Isère lui propose de faire partie des CTE au cours d'une réunion mensuelle entre le président de la Métropole et le préfet. Initialement, les ingénieur·es de Grenoble Métropole voient ce dispositif comme une perte de temps et la collectivité ne souhaite pas s'y impliquer (entretien Grenoble Métropole, mai 2021). Après quelques échanges avec la préfecture (un peu sous pression, comme en rend compte la citation suivante), Grenoble Métropole accepte finalement d'entrer dans le dispositif, selon un de ses ingénieurs :

« Le président de la Métropole et le préfet se rencontrent environ une fois par mois pour faire ce qu'on appelle des bilatérales dans notre jargon, c'est-à-dire des réunions où ils font le point sur les dossiers en cours. Et le préfet, quand le dispositif s'est étendu sur une seconde vague de territoire [...], nous a mis une pression folle, on va le dire comme ça, pour qu'on rentre dans une démarche de CTE. Je ne vous cache pas que les premières notes que j'ai rédigées pour le président à cette occasion-là étaient plutôt négatives. Globalement, la position de l'administration c'était : "ça ne sert à rien, ça va nous prendre du temps, à l'arrivée on n'aura pas de financement nouveau et en plus, si c'est juste pour faire de la com, on n'a pas besoin, le territoire de la Métropole grenobloise n'a pas besoin de prouver tous les efforts qu'elle fait déjà avec l'environnement. [...]" On ne voyait pas trop l'objet de cet outil dont on nous disait simplement que l'intérêt qu'il aurait, c'était de nous donner une sorte de priorité dans la façon dont nos dossiers seraient instruits, sans qu'on s'engage davantage. Comme on veut souvent faire plaisir au préfet, au bout de la 2^{ème} ou 3^{ème} fois qu'il est revenu à la charge on a dit "bon on y va, d'accord on y va". » (Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

La citation précédente souligne aussi que l'absence d'intérêt de la Métropole pour le CTE vient du fait qu'elle n'a pas besoin de faire de la communication sur ce qu'elle fait pour la transition écologique. Cela initie l'impression que le CTE est saisi, ou du moins perçu, par beaucoup d'acteurs comme un instrument pour construire et communiquer une image de territoire exemplaire sur la transition, hypothèse que nous traiterons plus en détail dans le chapitre 7 (partie III).

⁵⁴ Ce point reste un aspect flou de mes entretiens. La DDT et le Trièves m'ont parlé d'une candidature de la Métropole de Grenoble (sans pour autant l'avoir déjà consultée). Cependant, Grenoble Métropole m'a expliqué qu'il n'y a pas eu de candidature de la Métropole pour les CTE et que c'est la préfecture qui a insisté pour les intégrer dans le dispositif.

Par ailleurs, l'exécutif de la Métropole (à gauche politiquement : Groupe « Arc des communes en transitions écologiques et sociales ») n'est pas dans la majorité gouvernementale (voir citation d'un ingénieur de la Métropole ci-dessous), ce qui contribue aussi en partie aux raisons pour lesquelles le CTE n'a pas été véritablement porté politiquement.

« Gouvernement qui par ailleurs n'était pas dans la majorité que l'exécutif de la Métropole, voilà ce n'était pas les alliés politiques de nos élus. » (Entretien ingénieur de Grenoble Métropole, mai 2021)

Tableau 10 - Encadré - Président de Grenoble Métropole

Président de Grenoble Métropole

Il est professeur des universités (enseignement à Polytech Grenoble et recherche au laboratoire de glaciologie et de géophysique de l'environnement).

Il est aussi élu et maire de Pont-de-Claix (en 2008, 2014 et 2020), du parti socialiste et est président de la communauté d'agglomération Grenoble Métropole en 2014, puis de la Métropole Grenoble en 2020 du groupe politique Arc des Communes en Transitions Écologiques et Sociales (ACTES), groupe majoritaire.

En parallèle, les agent-es de la Métropole apprennent que le Trièves est motivé et veut s'impliquer dans un CTE, ce qui incite Grenoble à les suivre, comme l'explique un ingénieur de la Métropole :

« Au moment où on disait "bon ben OK, pourquoi pas ?", le Trièves, donc la communauté de communes du Trièves, elle a déclaré être extrêmement intéressée par un CTE, bon ben soit, puisqu'ils veulent y aller. » (Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

L'État via la préfecture (suite à une demande de la mission de coordination nationale des CTE) propose aux deux collectivités de se regrouper dans un même CTE en janvier 2019 (lors de la deuxième phase d'expérimentation des CTE à l'échelle nationale). Il relaie alors le récit d'une transition écologique par l'exemplarité (cf. chapitre sur l'étude nationale) en mettant au centre de cette exemplarité la coopération entre ces deux territoires. Ainsi, l'objectif de la mission de coordination nationale des CTE à travers ce regroupement est d'avoir un CTE « exemplaire » quant au lien entre une Métropole et un territoire plus rural, dans une perspective d'innovation (d'autant plus que sur ces territoires-là, le travail de coopération avait été lancé avec le contrat de réciprocité), comme l'explique la sous-préfecture, en contact avec le ministère :

« C'était une volonté du cabinet de la ministre, d'une part (mais je ne saurais pas vous l'affirmer à 100 % parce que ça remonte et puis que les discussions ont un peu progressé) parce qu'ils voulaient dans cette deuxième vague de CTE avoir un CTE sur le lien de la Métropole et de son arrière-pays, mais dans le sens positif, dans la relation entre un territoire urbain et un territoire plus rural. Donc, je crois me souvenir que c'était ça qui faisait le principal intérêt. Et les manifestations d'intérêt des territoires qui, prises isolément, n'avaient peut-être pas beaucoup d'intérêt vis à vis des autres CTE mais regroupées, avaient beaucoup de sens. Et le deuxième élément, c'est qu'il y avait à ce moment-là un travail sur les contrats de réciprocité, avec également le conseil départemental de l'Isère qui travaillait aussi sur ces thématiques de territoires, l'un urbain, l'autre plus rural [...] Voilà, la situation tant géographique que politique s'y prêtait parce que c'était des territoires qui coopéraient déjà, qui étaient en train de coopérer sur des thématiques de transition écologique et il y avait le désir au niveau central de sélectionner des CTE dans cette deuxième vague, qui était encore assez expérimentale, et qui leur permettait de tirer des enseignements avant l'élargissement des CTE. » (Entretien sous-préfecture, juin 2021)

Un ingénieur du Trièves souligne aussi (dans la citation suivante) que c'est en partie grâce à leur contrat de réciprocité, qui leur a permis d'être identifié à l'échelle nationale comme des « bon élèves », qu'ils ont pu faire partie du dispositif des CTE. .

« Le CTE, pour le voir de façon positive, comme un premier résultat positif du contrat de réciprocité, on s'est dit "ah ben voilà, grâce à notre collaboration ville-campagne, on va bénéficier de financements pour en faire bénéficier certaines actions". On s'est aperçu après qu'il n'y avait pas beaucoup de financement, mais ça a happé au moins l'attention de l'État sur ce qu'on était en train de mettre en place [...], disons que ça nous donne une image de bons élèves, enfin je pense que si on gratte, j'imagine que l'État va être un peu plus critique, mais voilà on essaie d'être dynamique sur ces sujets-là. » (Entretien ingénieur du Trièves, avril 2021)

Les territoires acceptent alors de s'allier pour construire le CTE et font le choix de reprendre en grande partie les champs du contrat de réciprocité, avec un angle plus transition écologique et sous forme d'actions plus concrètes. La transition semble, dans ce territoire, allier les enjeux

environnementaux à de la coopération et de la solidarité entre territoires urbains et ruraux, du moins dans sa conception initiale.

3.2. L'ÉLABORATION DU CTE PAR LES INGÉNIEUR.ES DES DEUX COLLECTIVITÉS, ENCADRÉ PAR LA DDT – UN INVESTISSEMENT HUMAIN DIFFICILE

Le CTE de Grenoble Métropole et du Trièves a ensuite été monté à travers différentes réunions. Tout d'abord, des échanges avec l'État au niveau national, au sein des séminaires nationaux, ont contribué au début de ce montage. Dans ces séminaires sont organisés des temps d'atelier, où les acteurs des différents CTE se mettent autour d'une table pour échanger. À la suite du premier séminaire national qui lance le CTE de Grenoble Métropole/Trièves, une première réunion entre les ingénieur-es des deux collectivités s'engage. Elle a lieu dans un café et permet de faire un brainstorming des actions possibles pour les deux collectivités (entretien ingénieur-es Grenoble Métropole, mai 2021). Puis, un travail intense est alors engagé pendant 3 mois, en mars, avril et mai 2019 pour rédiger le CTE avant juillet. Ce délai ne permet pas de mettre en place la concertation citoyenne que les deux collectivités auraient souhaitée (d'une part, il faut prendre le temps de faire la concertation et d'autre part, les procédures de signature à la Métropole sont longues et doivent être anticipées), comme l'explique un ingénieur de la Métropole :

« On est au mois de mai, et on nous annonce “ben la ministre elle veut tout signer en juillet, elle a fixé les dates, c'est entre le 1^{er} et le 14 juillet donc il faudrait finir là”. Sauf qu'on n'a pas eu le temps de se concerter, enfin là on s'est juste concerté les deux collectivités et certains services de l'État, on n'a pas vu les acteurs du territoire, on n'a pas vu les associations, nous on est une Métropole participative, c'est dans notre ADN de consulter la société civile... [...] Voilà et là on est au moins de juin, et pour pouvoir signer il faut autoriser le président à signer, donc il faut que le conseil métropolitain autorise, pareil pour le conseil communautaire du Trièves. » (Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

Pour travailler sur ce CTE, le Trièves mobilise un référent (le directeur du pôle développement de la communauté de communes qui est aussi le référent pour le contrat de réciprocité), qui coordonne et anime le CTE côté Trièves. Il est en charge du développement et de l'aménagement pour le Trièves, il y travaille depuis 3 ans et demi après un parcours marqué

par le monde associatif et le développement local (pour rappel, voir Tableau 8 - Encadré - Directeur aménagement et développement du Trièves, p110). Il porte un regard critique sur ce dispositif, notamment du fait de son parcours et de ses compétences en matière de développement local. Selon lui, les contraintes de temps imposées par le ministère pour le CTE, doublées de l'absence d'enveloppe financière dédiée, ne permettent pas de construire une dynamique de développement local et de concertation citoyenne. Pour lui, l'État vide de leur sens les termes de transition écologique et de participation en ne proposant pas un dispositif à la hauteur des enjeux (surtout du point de vue du fonctionnement, des délais et du financement du dispositif en question) :

« Moi, je connais les dynamiques de développement local, c'est pas du tout comme ça qu'on fait et pas dans ces délais-là et surtout [...] si on veut vraiment qu'il y ait de la transition écologique, il faut des moyens financiers incitatifs, [...] on n'utilise pas des mots dont on ne connaît pas le sens, on ne parle pas de transition écologique si on n'a pas d'exigence sur le sujet et on ne parle pas de participation si on ne sait pas ce que ça veut dire. » (Entretien directeur pôle aménagement du Trièves, avril 2021)

La chargée de mission transition écologique et mobilité travaille avec lui. Elle partage ses déceptions et souligne la problématique du temps de travail : « Nous aussi on a très peu de temps, c'est ça aussi le problème, c'est qu'on est limité dans notre temps de travail et parce qu'on a trop de missions » (entretien chargée de mission transition écologique et mobilité, mai 2021). Le CTE, pour elle, c'est « beaucoup de travail de réalisé pour peu de choses au final » (entretien chargée de mission transition écologique et mobilité, mai 2021), d'autant plus que le CTE ne garantissant pas les financements, « il fallait répondre à des appels à projets [pour avoir des financements de l'ADEME par exemple] donc en fait il y avait double travail, parce qu'on avait déjà tout formulé, toutes les fiches, etc., et en plus il fallait encore refaire un autre dossier pour pouvoir postuler à des choses » (entretien chargée de mission transition écologique et mobilité, mai 2021). En plus de ces deux personnes et selon les thématiques, d'autres chargées de mission peuvent aussi être mobilisés : emploi formation, forêt, agriculture. Le directeur général des services est aussi informé régulièrement de l'avancement du CTE. Quelques commissions thématiques sont ouvertes aux acteurs socio-économiques mais plutôt pour faire de l'information que de la concertation (au vu des délais imposés par le ministère).

Tableau 11 – Encadré - Chargée de mission transition écologique et mobilité

Chargée de mission transition écologique et mobilité

Elle est diplômée en génie énergétique (INSA Rouen, dont une partie de son cursus à Polytechnique Montréal) et a un mastère spécialisé des Mines de Paris. Elle a eu plusieurs expériences professionnelles dans la coopération internationale avant de devenir chargée de mission Énergie au Parc naturel régional des Causses du Quercy, puis chargée de mission TEPOS – Énergie et Développement Durable à la communauté de communes du Trièves. Elle reproche les délais très contraints du CTE (quelques mois) qui ne lui paraissent pas pertinents pour concrétiser des projets de transition écologique.

Pour elle, la plateforme de rénovation énergétique participe à la transition écologique, a contrario, la maison de pays pour les producteurs locaux ne va pas assez loin (notamment dans la construction du bâtiment qui ne sera pas un bâtiment expérimental qui aurait pu aller plus loin en termes de construction (utilisation de matériau, d'énergie, etc.) que la réglementation actuelle).

De son côté, Grenoble Métropole s'appuie, au début des CTE, principalement sur le directeur de cabinet du président de Grenoble Métropole et sur un chargé de mission à la Métropole qui pilote le dossier et articule les échanges entre la préfecture et les services techniques. Une fois prise la décision de construire un CTE conjoint et à la suite des premiers échanges avec le Trièves après le premier séminaire national, le chargé de mission auprès de la Direction générale des services de Grenoble Métropole demande l'appui du service contractualisation de la Métropole « parce que ce n'était pas un dossier que je [qu'il] pouvais[t] porter seul » (entretien chargé de mission Grenoble Métropole, mai 2021). En parallèle du CTE, Grenoble Métropole est déjà très chargée et travaille sur de gros dossiers comme le PLUI ou le CPER (Contrat de Plan État-Région).

Tableau 12 - Encadré – Directeur général adjoint de Grenoble Métropole

Directeur général adjoint, chargé de mission auprès du directeur général des services (au moment du CTE)

Il est formé en sciences politiques à l'IEP (Institut d'Études Politiques) de Grenoble. Pendant 5 ans, il est directeur adjoint du centre communal d'action sociale de Gap, puis pendant 2 ans devient responsable de la circonscription d'action médico-sociale de l'agglomération clermontoise.

Par la suite, il devient DRH adjoint chargé de l'emploi et des compétences à la ville de Clermont Ferrand, puis collaborateur de cabinet, puis directeur de cabinet adjoint avant de devenir directeur des finances. Il se forme en administration territoriale (élève administrateur territorial), avant de devenir directeur général adjoint en charge du pôle cohésion sociale, pilotage et transformation à la Métropole de Grenoble. Depuis 2022, il est directeur général des services de la ville de Blois.

Outre le travail mené par les agent·es des deux collectivités porteuses du contrat, la Direction Départementale des Territoires (DDT) se positionne en accompagnatrice de l'élaboration du contrat. Des comités techniques sont mis en place, à l'initiative des services de l'État (sous-préfecture et DDT), pilotés administrativement par la préfecture et organisés par la DDT (qui propose les dates, fait les comptes rendus, anime les réunions, etc.). Ces comités sont chargés du suivi de l'avancement technique et financier du CTE. La DDT a le sentiment que les services des deux collectivités se rencontraient pour la première fois à l'occasion de ces comités (entretien DDT). Le premier comité technique est organisé fin février 2019 (relativement tardivement puisque le CTE a été lancé en janvier 2019). C'est la DDT qui lance l'organisation du contrat, qui relance les mails pour les réunions et qui semble finalement porter le dispositif. À l'inverse des deux autres territoires (que nous décrirons dans la suite), il semblerait que ce ne soit pas, ici, les collectivités qui soient motrices mais plutôt les services déconcentrés de l'État (en lien avec le « mariage forcé » pour construire la coopération), bien que ceux-ci soient de plus en plus désinvestis par l'État ces dernières années (Aust & Cret, 2012).

Au moment de ce travail d'élaboration du CTE, la plateforme nationale des CTE n'était pas encore mise en place. Les agent·es des collectivités rédigent alors des fiches projets qui deviennent des fiches actions quand le plan de financement est précisé. Un modèle est fourni aux collectivités pour rédiger les fiches. Celles-ci contiennent plusieurs catégories à compléter : maître d'ouvrage/pilote du projet ; l'action en un mot ; description détaillée ; calendrier prévisionnel ; les partenaires et leurs engagements réciproques ; budget prévisionnel ; objectifs et évaluation. Le modèle a changé pendant le montage du CTE (nouveau logo) et une personne de la Métropole a dû prendre du temps pour refaire les fiches (dans ce nouveau modèle), ce qui est reproché par un ingénieur de Grenoble Métropole. Pendant l'été 2019, au moment de la mise en place de la plateforme, la DDT complète la plateforme avec les fiches actions, corrige certains tableaux présents dans le CTE, les financements mentionnés et constate quelques erreurs du point de vue financier et des financements inscrits, qui pourtant n'étaient pas acquis.

En janvier 2020, le CTE est signé par échange de mails (et non avec la venue de la ministre sur le territoire comme prévu initialement), comme l'explique la DDT (voir citation ci-dessous). Ce report de signature et l'absence de la venue de la ministre a pu entraîner des frustrations et des déceptions. Les acteurs se sont mobilisés pour finir un CTE dans les temps (alors qu'ils étaient critiques vis-à-vis des délais restreints) et finalement, ils auraient pu bénéficier de quelques mois de plus, d'autant plus que les délais étaient courts en partie pour correspondre à l'agenda de la ministre (qui finalement n'est pas venue) :

« Du coup la signature était prévue et annoncée en grande pompe avec venue de la ministre et tout ça pour faire au mois de juin et en fait ça s'est terminé avec une transmission de parafeurs entre les différents signataires fin décembre. » (Entretien DDT, avril 2021)

3.3. LES ACTIONS DU CTE : UNE COOPÉRATION VILLE/CAMPAGNE OU DE NOUVEAUX RÉCITS PROPOSÉS PAR LES TERRITOIRES ?

Le CTE Grenoble Métropole/Trièves comporte 125 pages et suit une trame commune à l'ensemble des CTE⁵⁵. La spécificité de ce contrat réside dans la coopération ville-campagne « qui mise sur la solidarité et l'expérimentation territoriales pour accélérer la transition écologique »⁵⁶. Il est construit autour des quatre orientations suivantes : concilier mobilités durables et contraintes géographiques ; faire de la gestion écologique des déchets un axe de développement économique ; développer une économie responsable non délocalisable autour de la proximité et la qualité ; devenir un territoire pilote dans l'adaptation au changement climatique..

Le CTE est composé d'un ensemble de projets assez hétéroclites (voir Annexe – Actions du CTE de Grenoble Métropole et du Trièves, p. 311). La plupart sont des actions portées par des acteurs institutionnels (en particulier l'une ou les deux collectivités). Seuls deux acteurs socio-économiques du Trièves ont leur projet inscrit au CTE : Terre Vivante (projet d'un centre de recherche sur le biomimétisme) et Culture Ailleurs (projet artistique et culturel de bio-

⁵⁵ La trame commune est : un préambule de présentation des territoires et de leur fil rouge ; l'article 1 qui concerne l'objet du contrat de transition écologique ; l'article 2 sur les ambitions du contrat ; l'article 3 sur les orientations stratégiques du CTE ; l'article 4 sur la concrétisation opérationnelle en actions ; l'article 5 sur les résultats attendus du CTE ; l'article 6 sur les engagements des partenaires (financeurs, collectivités, État, établissements et opérateurs publics, Département et Région) ; l'article 7 qui concerne la charte partenariale d'engagement ; l'article 8 sur la gouvernance du CTE (notamment qui précise la comitologie) ; l'article 9 sur le suivi et l'évaluation du CTE ; l'article 10 sur l'entrée en vigueur et la durée du CTE ; l'article 11 sur l'évolution et la mise à jour du CTE ; l'article 12 sur la résiliation du CTE et l'article 13 sur le traitement des litiges

⁵⁶ CTE du Trièves et de Grenoble Métropole

charbon⁵⁷). Ces projets avaient déjà été initiés avant le CTE. Les délais d'élaboration assez courts ont contraint à construire le CTE dans un temps limité et n'ont pas permis une réflexion de plusieurs mois pour mettre en place de nouveaux projets. Le CTE semble tout de même avoir été un élément déclencheur pour des projets qui étaient déjà prévus (comme les projets des acteurs socio-économiques du Trièves, ou encore un projet de maison de pays⁵⁸, et l'éco-tourisme avec la mise en place de séjours décarbonés), notamment dans le contrat de réciprocité et dont les réflexions ont été poussées grâce au dispositif, selon un ingénieur du Trièves :

« Avec des contraintes aussi fortes de délais, on était obligés de faire plus de réunions, notamment avec la Métropole, et ça nous a permis notamment d'avoir une accélération dans le contrat de réciprocité, pour stimuler un certain nombre d'actions. » (Entretien ingénieur Trièves, avril 2021).

De plus, malgré le fil rouge sur la relation ville/campagne, la plupart des actions sont portées par l'une des deux collectivités (soit le Trièves, soit Grenoble Métropole, sans vraiment de prédominance de l'une sur l'autre). Quelques actions sont communes aux deux collectivités mais à la marge (sur l'éco-tourisme et la gestion des déchets). Plusieurs interviewé-es, comme la DDT et la Métropole de Grenoble par exemple (voir citations ci-dessous), partagent le même ressenti quant au manque de lien entre les deux collectivités et estiment que finalement, ce CTE est une liste de projets de chacune des deux collectivités sans une réflexion générale et transversale sur des projets de coopération (alors que c'était le point particulièrement attendu par le ministère, et initié avec le contrat de réciprocité).

« On s'est retrouvé quelque part avec un mariage forcé avec le Trièves avec ce contrat, même si effectivement on a des choses à voir ensemble, des choses à faire ensemble mais quand on fait le point sur les actions, ben finalement le Trièves d'un côté a proposé ses actions, nous on a proposé les nôtres. Mais on n'a pas eu assez de temps pour vraiment analyser ce qu'on pouvait faire ensemble avec des opérations communes de coopération. » (Entretien technicienne Grenoble Métropole, mai 2021)

« Comme ils avaient plutôt leurs actions chacun, et des actions communes il n'y en a pas tellement. Je ne sais pas si vous avez regardé dans les actions, il y en a un petit peu mais il n'y en a pas beaucoup. » (Entretien DDT, avril 2021)

⁵⁷ Projet de bio-charbon : innover avec de nouvelles techniques de cuisson, lutter contre le réchauffement climatique, utiliser les déchets forestiers pour permettre de valoriser la ressource, créer un amendement destiné à restaurer ou améliorer les sols

⁵⁸ Espace de vente de produits locaux, avec une fonction d'information touristique

Quelques projets inscrits au CTE sont présentés comme particulièrement importants pour les collectivités et alimentent leur propre récit de la transition écologique, qui se différencie du récit par l'exemplarité porté par le ministère. Le Trièves porte le récit d'une transition énergétique et *bottom up*. L'enjeu de précarité énergétique assez fort sur le territoire participe à la construction du contexte de ce récit : il s'appuie en grande partie sur le dispositif précédent (TEPCV) et sur le projet de plateforme de rénovation énergétique qui ont fait du territoire, un territoire « pilote » en matière de rénovation des bâtiments. Le Trièves porte ce récit en y mettant au centre le territoire et en particulier la collectivité (personnage central). C'est à la communauté de communes d'accompagner les projets avec l'aide (ou plutôt le financement) de l'État, comme l'explique un ingénieur du Trièves :

« Effectivement, les territoires sont les acteurs des transitions, les premiers acteurs des transitions de demain, encore faut-il en avoir les moyens financiers et humains. Donc nous, au niveau de la communauté de communes, on a plein de choses à faire, on a plein d'idées. On a aussi beaucoup d'appétence de la part de la société civile, des communes, des habitants, qui sont très proactifs pour vouloir agir en matière de transition écologique. Mais ce n'est pas avec nos uniques moyens qu'on pourra le faire. Donc nous, ce qu'on attend d'une politique de transition et ce qu'on attendait des CTE, c'est comme les TEPCV, qui était une très bonne politique publique, et ce n'est pas si courant de pouvoir le dire, c'est qu'il y ait des moyens pour inciter et pour agir et qui prennent un peu la mesure des situations des territoires. » (Entretien ingénieur Trièves, avril 2021)

L'intrigue de ce récit s'appuie sur le projet phare du Trièves : le projet d'une plateforme de transition initié avec TEPCV. Elle peut être décomposée en deux points : d'abord, elle se centre sur la question énergétique (du fait du contexte), même si cette question est élargie pour le CTE elle reste dominante dans le récit ; ensuite elle met en avant l'importance de la gestion en direct permise par cette plateforme (pour avoir une approche plus *bottom up* et pour mettre au centre de la transition le territoire), comme l'explique un ingénieur du Trièves :

« Avec la gestion en direct qui malheureusement n'a pas inspiré le gouvernement, le ministère en tout cas... Ce n'est pas faute d'avoir essayé. Une plateforme de rénovation : Donc en fait la communauté de communes mobilisait les subventions de l'État via TEPCV, ajoutait ses propres aides intercommunales, et en fait accompagnait de A à Z : entre l'idée d'un habitant de rénover son logement et puis tout le processus ensuite d'accompagnement,

jusqu'au contrôle des travaux et puis versement des subventions, conventionnement, mobilisation d'un bureau d'études pour faire un autodiagnostic... Tout ça, était mis en place, jusqu'à la valorisation des CEE⁵⁹ par la collectivité : c'est-à-dire que les habitants acceptaient de céder à la collectivité les CEE liés à la rénovation de leur logement, ce qui a permis de générer pendant les 3 ans de rénovation 300 000 euros supplémentaires pour la collectivité, qui ont été réinjectés dans le financement et la rénovation d'autres, de ces projets et d'autres. Donc il y avait une boucle vertueuse. »
(Entretien ingénieur Trièves, avril 2021)

Pour la Métropole de Grenoble, il était attendu que le CTE leur permette de lever des barrières réglementaires et législatives pour des projets « innovants » (non pas techniquement mais réglementairement). Son récit par l'innovation s'appuie sur un contexte en lien avec ses enjeux propres : une pollution de l'air importante due en grande partie aux chauffages au bois non performants ; à une autoroute très saturée ; à des dépôts de déchets sauvages. Concernant ces enjeux, et en particulier celui de pollution de l'air, la Métropole fait face à une incohérence concernant la transition écologique du fait de blocages administratifs : il existe une aide de l'ADEME pour changer les chauffages au bois qui participent de la pollution de l'air, mais subsiste des ventes de chauffages au bois non performants, c'est cette vente que la Métropole veut interdire. Cette interdiction permettrait une cohérence plus globale et éviterait qu'il y ait des achats d'appareils non performants puis une subvention pour les changer, comme l'explique un de ses ingénieurs :

« On a un grand problème lié à la pollution de l'air chez nous [...], 60 % de notre pollution de l'air en particules est liée au chauffage au bois non performant. [...] Donc on a un souci, on a une prime air bois avec l'ADEME, etc., pour remplacer les appareils non performants, sauf que ce qu'on demandait c'est que soit le préfet, soit la Métropole, puisse interdire la vente

⁵⁹ Certificat d'économie d'énergie : instrument de maîtrise de la demande énergétique. « Ce dispositif repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie en CEE (1 CEE = 1 kWh cumac d'énergie finale) imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie (les « obligés »). Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou professionnels. Les CEE sont attribués, sous certaines conditions, par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles (obligés mais aussi d'autres personnes morales non obligées) réalisant des opérations d'économies d'énergie. Ces actions peuvent être menées dans tous les secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport, etc.), sur le patrimoine des éligibles ou auprès de tiers qu'ils ont incités à réaliser des économies d'énergie. Les obligés ont également la possibilité d'acheter des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie, en particulier les éligibles non obligés. Ils peuvent aussi obtenir des certificats en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement. » Source : ecologie.gouv.fr

d'appareils non performants, parce qu'aujourd'hui, alors on subventionne (ça s'appelle flamme verte 5 étoiles), donc on subventionne et plutôt bien. Sauf que partout, il y a des installateurs qui continuent à mettre des systèmes qui polluent et qu'après on resubventionne les gens qui veulent changer, donc ça nous paraissait un peu stupide, donc on voulait cette interdiction-là. »
(Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

Grenoble Métropole se place en personnage central de son récit en tentant d'innover (réglementairement) pour renforcer son image de Métropole exemplaire et précurseuse sur les questions de transition (renvoyant en partie au récit porté par le ministère). L'intrigue de ce récit s'appuie sur les trois projets « innovants » de la Métropole, projets qui participeront à la construction d'une transition innovante et plus cohérente : pour la Métropole, certains blocages administratifs n'ont pas de sens vis-à-vis de la transition et le CTE doit pouvoir les dépasser malgré la complexité des sujets. Les trois projets en question sont (1) la mise en place d'une voie réservée pour les transports en commun au Sud de l'A480 ; (2) la mise en place de la police de l'environnement⁶⁰ — cette expérimentation législative permettrait de supprimer l'alinéa du Code de la sécurité intérieure qui empêche la coexistence de polices pluri-communales et intercommunales — et (3) l'interdiction de la vente d'appareils de chauffage au bois non performants. L'intrigue du récit se centre sur le besoin d'agir différemment, de manière plus cohérente et d'accélérer la transition par des innovations réglementaires (et non des innovations techniques). La sous-préfecture rend compte de cette volonté de la Métropole mais aussi des difficultés à la mettre en place et du refus de l'État de faire ces modifications juridiques :

« La Métropole attendait du CTE une évolution plus rapide et une énorme souplesse dans l'application de la réglementation pour pouvoir être vraiment précurseur sur ces sujets de transition énergétique. Et c'était là que du coup c'était plus complexe à surmonter, parce que l'État juridiquement n'était pas encore prêt à donner un go et là aussi, le CTE ne pouvait pas outrepasser les règles qui s'appliquent. » (Entretien sous-préfecture, juin 2021)

Finalement, l'identification de ces récits nous permet de préciser le rôle du local dans la transition écologique. Les territoires tentent de se saisir du CTE pour faire la transition que leurs récits explicitent. Ces récits mettent en avant que c'est aux territoires de faire la transition : pour

⁶⁰ Police qui permettrait de sanctionner le dépôt de déchets sauvages notamment, et plus généralement les atteintes à l'environnement, par exemple sur les captations d'eau ou sur les écobuages

le Trièves, c'est à lui d'animer la rénovation énergétique et de définir les priorités sur le territoire (et non à l'État) ; pour Grenoble Métropole, il est question de dépasser les limites réglementaires pour lui octroyer plus de marge de manœuvre pour piloter la transition (et se défaire ainsi de certaines contraintes ministérielles).

3.4. UN CTE RAPIDEMENT AVORTÉ – UN MANQUE D'ARTICULATION ENTRE LES TROIS RÉCITS DE LA TRANSITION : COOPÉRATION, INNOVATION ET ÉNERGIE

Le CTE est élaboré et signé mais l'animation prévue par la suite n'a cependant pas été mise en place et le CTE a été finalement laissé de côté. Des comités de pilotage, plus élargis que les comités techniques, étaient initialement prévus au moins une fois par an (selon le CTE) mais après la signature aucun comité de pilotage (copil) n'a été organisé. Le comité de pilotage est prévu pour valider l'évaluation annuelle du CTE soumise par le comité technique, examiner l'avancement en termes d'orientations et d'actions proposées par le comité technique et décider d'éventuelles mesures rectificatives. Les projets présentés en comité de pilotage sont déjà travaillés en amont. Les fiches doivent donc présenter un volet évaluation et financier, ce qui demande du travail et donc une priorisation. Cependant, depuis la signature, le CTE est arrêté. Il n'y a pas eu de nouveau comité de pilotage en 2020 et ce malgré les relances de la DDT, comme elle l'explique :

« La difficulté que j'ai eue aussi avec Grenoble Métropole et le Trièves c'est que c'était en 2020 on leur a dit "normalement dans les CTE au moins une fois par an, les partenaires doivent se réunir pour avoir un bilan du CTE". Et en septembre 2020, voyant que bon alors c'est vrai qu'il y a eu tout le contexte sanitaire que l'on connaît mais voyant que personne ne réagissait, avec ma collègue qui suit plus précisément les territoires du Sud Isère, on a sollicité Grenoble Métropole et le Trièves pour leur dire "attention, n'oubliez pas qu'avant la fin de l'année il faudra tenir un comité de pilotage, alors peut-être en visio ou quoi, et faire le point sur l'avancée du CTE et nous dire si les actions ont été poursuivies, abandonnées, reportées". Et en fait on n'a jamais eu de retours, donc je les ai relancés en novembre pour leur dire "ben faites-moi au moins un tableau avec chaque action et justement nous dire si c'est abandonné, reporté ou engagé ou quoi" et je n'ai pas eu de retours vraiment, alors du coup je pense, et puis pour avoir eu des échanges avec le Trièves sur

le CRTE je pense qu'en fait ça n'a abouti sur rien concrètement. Donc il y a des projets qui leur tiennent particulièrement à cœur et qu'ils veulent mettre dans le CRTE parce qu'ils estiment que ce seront des projets structurants pour le territoire mais en tout cas en 2020 ils n'ont pas avancé [...] Et puis après, en mars, il y a eu le confinement et tout ça donc voilà, les choses se sont enchaînées et rien n'a été propice à ce que le CTE vive. Puis après derrière, à l'automne 2020, l'annonce des CRTE donc du coup on redemande aux territoires de partir dans un nouveau contrat, dans une nouvelle réflexion alors tout ce qu'ils ont fait dans le cadre du CTE, bien sûr ça va nourrir ce CRTE mais c'est encore autre chose, une nouvelle dynamique à enclencher, de nouveaux copil [comités de pilotage] à organiser, de nouveaux échanges techniques. » (Entretien DDT, avril 2021)

Plusieurs points, soulevés aussi par la citation précédente, peuvent expliquer cet abandon du CTE par les deux collectivités. Tout d'abord, les collectivités ont fait face à de grosses déceptions vis-à-vis du contrat et des projets qui n'ont pas pu être mis en place. Beaucoup de projets sont restés au stade de fiches inscrites au CTE mais sans une concrétisation par la suite et ce pour deux raisons : Soit par manque de financement étant donné que l'inscription au CTE ne garantit pas ces financements ; soit du fait de leur trop grande complexité, difficile à résoudre dans un temps limité. Pour le Trièves, seuls deux projets initiés par le CTE⁶¹ (maison de pays⁶² qui a été inscrite au CRTE, étude sur le coworking et le télétravail financée par la DDETS⁶³) vont être concrétisés, alors que son entrée dans le dispositif devait lui permettre de continuer son projet de plateforme énergétique entamé avec TEPCV. Cette plateforme était le projet qui l'avait fait se lancer dans le dispositif, à travers ce dernier il était aussi question d'avoir une enveloppe financière (ce qui n'a pas été possible sans financement apporté par le CTE) et ainsi d'avoir la main sur les actions choisies et financées à partir de la plateforme. Pour Grenoble Métropole, les projets expérimentaux (police de l'environnement, voie réservée sur l'A480, interdiction de vente de chauffage au bois non performant) ne se sont pas concrétisés (refus de la mission de coordination nationale par manque de temps du fait de leur complexité réglementaire et inter ministérielle). Ensuite, la crise de la covid-19 a aussi impacté le travail des collectivités en 2020, année pendant laquelle les réunions ont été rendues plus difficiles.

⁶¹ Les projets déjà prévus par les associations, qui ont été inscrits au CTE par opportunité mais qui auraient eu lieu sans le CTE, sont aussi poursuivis par les porteurs de ces projets, comme les projets de biocharbon et de biomimétisme.

⁶² Espace de vente de produits locaux, avec une fonction d'information touristique.

⁶³ Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et de la Solidarité

Enfin, avec l'arrivée du CRTE (et d'autres dispositifs, par exemple le CPER pour Grenoble Métropole), le CTE n'est plus une priorité pour les collectivités. Finalement, les collectivités ont laissé tomber le CTE pour lequel elles avaient perdu la motivation, selon un ingénieur de Grenoble Métropole :

« On a vraiment perdu le peu de motivation qu'il nous restait sur ce contrat, ce qui fait qu'on ne l'a pas fait vivre [...] Mais le Trièves n'était pas très demandeur non plus, [...] et en plus on s'est chopé le covid au milieu. »
(Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

Finalement, les récits de la transition ne se sont pas articulés pour construire une négociation ou des compromis entre le ministère et les collectivités ni entre les collectivités elles-mêmes. S'ils ont pu entrer en confrontation dans des échanges (en particulier sur le financement ou non de certains projets, et les évolutions réglementaires), ils n'ont pas permis de construire (ou de choisir) un récit dominant, ce qui a entraîné peu à peu un abandon du dispositif. L'ensemble des acteurs, globalement déçus, n'ont pas porté leur récit respectif (soit d'innovation, soit de transition énergétique, soit de coopération) de manière conflictuelle (avec des menaces de contentieux, des négociations fortes et engagées par exemple) . À l'inverse du PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras qui a négocié de manière forte avec l'État pour obtenir ses revendications (comme on le verra dans le chapitre suivant), ici, le CTE a été de moins en moins investi par les acteurs quand leurs récits n'ont pas été dominants et que le CTE n'a pas amené la transition espérée (les acteurs préférant s'investir sur d'autres programmes).

Finalement, les récits identifiés nous permettent de montrer que le territoire a un rôle important dans la transition. Même si chacun des récits est différent, le territoire est défini par tous les acteurs comme le personnage devant faire la transition. La pluralité de ces récits confirme, par ailleurs, la grande polysémie liée au vocabulaire de transition écologique (à l'image de celle du développement durable).

Cette trajectoire (très courte et rapidement avortée du fait des difficultés et des frustrations des acteurs locaux et étatiques) nous permet aussi d'esquisser des éléments de réponse quant à l'influence de l'État dans ce CTE. Ce dernier est présent mais il n'arrive tout de même pas à imposer son récit d'une transition par l'exemplarité via la coopération ville et campagne (nous développerons ce point dans la partie III).

CHAPITRE 4 – TRAJECTOIRE DU BRIANÇONNAIS, DES ÉCRINS, DU GUILLESTROIS ET DU QUEYRAS - UNE NÉGOCIATION AVEC L'ÉTAT POUR UNE TRANSITION MULTITHÉMATIQUE ET COCONSTRUITE

La trajectoire de ce territoire est marquée par l'importance de deux éléments : le travail en commun orchestré par le PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) avec les différents acteurs du territoire que sont les institutions, entreprises, associations ou citoyen·nes, et la multiplicité des enjeux que les acteurs locaux revendiquent de prendre en compte pour construire l'action publique.

Nous partons du constat que sur ce territoire, de nombreux enjeux sont prégnants du fait de sa géographie et de sa vulnérabilité face aux risques liés à la crise climatique, écologique et sociale : enjeu de mobilité, de préservation de l'environnement, d'économie touristique, d'autonomie alimentaire, etc. Ces vulnérabilités mais aussi les ressources et potentialités qui y sont liées, en font un territoire qui s'intéresse à la transition écologique.

Outre ces enjeux, l'historique et l'organisation du PETR montrent que la co-construction sur ce territoire est particulièrement importante : regroupement de communautés de communes, mobilisation des acteurs socio-économiques du territoire (via notamment des dispositifs de discussion citoyens appelés Clubs Climat et Transition), organisation du PETR qui permet d'accompagner les projets du territoire.

Ces deux aspects qui forment la base de la trajectoire du territoire se retrouvent aussi à travers les différents dispositifs du PETR, jusqu'au CTES⁶⁴. Ces dispositifs participent à la construction de la conception de ce que doit être la transition pour le PETR ainsi qu'à son image de territoire exemplaire sur ces questions. Ils permettent aussi de mettre en évidence qu'avant le CTES, il était surtout question de dispositifs soit sectoriels et traitant de problématiques environnementales comme la gestion des déchets, l'alimentation, l'énergie ; soit de dispositifs permettant une réflexion stratégique globale sur le territoire et participant à la construction d'un projet de territoire (à l'image du Trièves et Grenoble). Le CTE semble rassembler ces deux types de dispositifs. Si, sur ce territoire, la transition écologique ne suit pas directement celle

⁶⁴ Le contrat de transition écologique sur ce territoire s'appelle un contrat de transition écologique et solidaire, choix opéré par le président du PETR et que nous commenterons plus précisément dans l'analyse qui va suivre.

de développement durable (mais d'autres politiques sectorielles), elle semble renouveler l'action publique en amenant une plus grande transversalité ainsi qu'une réflexion sur la manière de prendre en compte les enjeux environnementaux dans l'action publique territoriale.

L'étude de la genèse du CTES nous permet ensuite de préciser la conception de la transition écologique qui y est construite en identifiant le récit dominant sur le territoire : le récit d'une transition écologique coconstruite et multithématique (dans la logique amorcée par les précédents dispositifs et les enjeux du territoire). Ce récit témoigne de la volonté du PETR d'associer les acteurs du territoire à la construction du CTE — en partie via la mise en place d'une animation territoriale pour faire ce travail et organiser la participation citoyenne — ainsi que de l'importance de s'intéresser à de nombreuses thématiques différentes et non de se centrer sur un unique projet technique. Ce récit se veut porteur d'une conception plus radicale et plus transformative (que le développement durable, mais surtout que la conception de la transition portée par le ministère). Il met aussi en avant l'importance forte du rôle du local, que ce soit en plaçant le PETR comme animateur légitime de la transition via ce dispositif ou encore du fait de l'association des acteurs du territoire et de la participation citoyenne organisée. Mais ce récit ne s'est pas construit uniquement par le PETR, et la mise en avant de la confrontation avec le récit du ministère nous permet d'éclairer les relations entre l'État et le PETR qui transparaissent de l'opposition de ces récits. Nous montrons que le président du PETR a eu un rôle important d'entrepreneur de la transition en arrivant à obtenir de l'État, suite à des négociations houleuses, deux postes d'ingénieur·es territoriaux·ales ainsi que l'inscription au CTES de plusieurs orientations thématiques (au lieu d'une seule). Nous montrons aussi que ces négociations ont contribué à la réappropriation du CTES sur le territoire malgré une forme de gouvernement à distance de l'État (qui sera plus précisément décrite dans la troisième partie).

1. DE MULTIPLES ENJEUX QUE S'APPROPRIENT LES ACTEURS DU TERRITOIRE POUR FAIRE UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1.1. UNE GÉOGRAPHIE MONTAGNARDE QUI IMPLIQUE DES VULNÉRABILITÉS ET DES POTENTIALITÉS VIS-À-VIS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras est situé sur un territoire de montagne et haute montagne. L'altitude moyenne est supérieure à 1 800 m et la ville de Briançon est la plus haute ville d'Europe (à une altitude de 1 326 m). À l'ouest du

territoire, la barre des Écrins est à 4 102 m au sud-est, le Mont Viso est à 3 841 m et au nord-est, la Meije est à 3 982 m.

Le territoire comprend 36 706 habitants dans 3 communautés de communes, la communauté de communes du Briançonnais (13 communes), la communauté de communes du Pays des Écrins (8 communes) et la communauté de communes du Guillestrois et du Queyras (15 communes). Ce sont beaucoup de petites communes dans un territoire relativement grand (15,7 habitant·es au km² ; superficie de 2 138 km²) dans le département des Hautes-Alpes, dans la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Du fait de sa géographie mais aussi des infrastructures de transport, le territoire est enclavé et marqué par une très forte dépendance aux transports motorisés individuels (peu de trains et de transports en commun et des difficultés de déplacement en vélo).

Outre les consommations énergétiques liées au transport routier (29 %⁶⁵), le territoire a une consommation énergétique supérieure à la moyenne régionale : La part importante des résidences secondaires et logements occasionnels⁶⁶, notamment pour le tourisme hivernal (mais aussi le climat montagnard qui impose un chauffage important) est un des éléments permettant d'expliquer cette moyenne plus élevée sur le territoire⁶⁷.

La géographie montagnarde impacte aussi les activités économiques du territoire. L'agriculture est peu développée (plus difficile avec ce climat) et l'économie du territoire repose en grande partie sur les activités touristiques et notamment les sports d'hiver. Dans un contexte de changement climatique, ces questions de l'autonomie alimentaire (dues aux difficultés et au manque d'agriculture locale), ainsi qu'énergétique sont prégnantes pour les élu·es du territoire.

Sa géographie montagnarde le rend aussi plus fragile face au changement climatique (comme pour le Trièves). Des glissements de terrain ont déjà lieu sur le territoire. La température augmente de manière plus importante que la moyenne française et impacte notamment directement les glaciers et la neige en montagne (et ainsi l'activité touristique).

⁶⁵ PCAET du PETR – diagnostic territorial

⁶⁶ Plus de 60 % et pouvant monter à plus de 80 % sur certaines communes : Montgenèvre, Puy-Saint-Vincent, Risoul, Vars (INSEE)

⁶⁷ PCAET du PETR – diagnostic territorial



Figure 5 - Photo Les Vigneaux - Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras – Anne Baranger

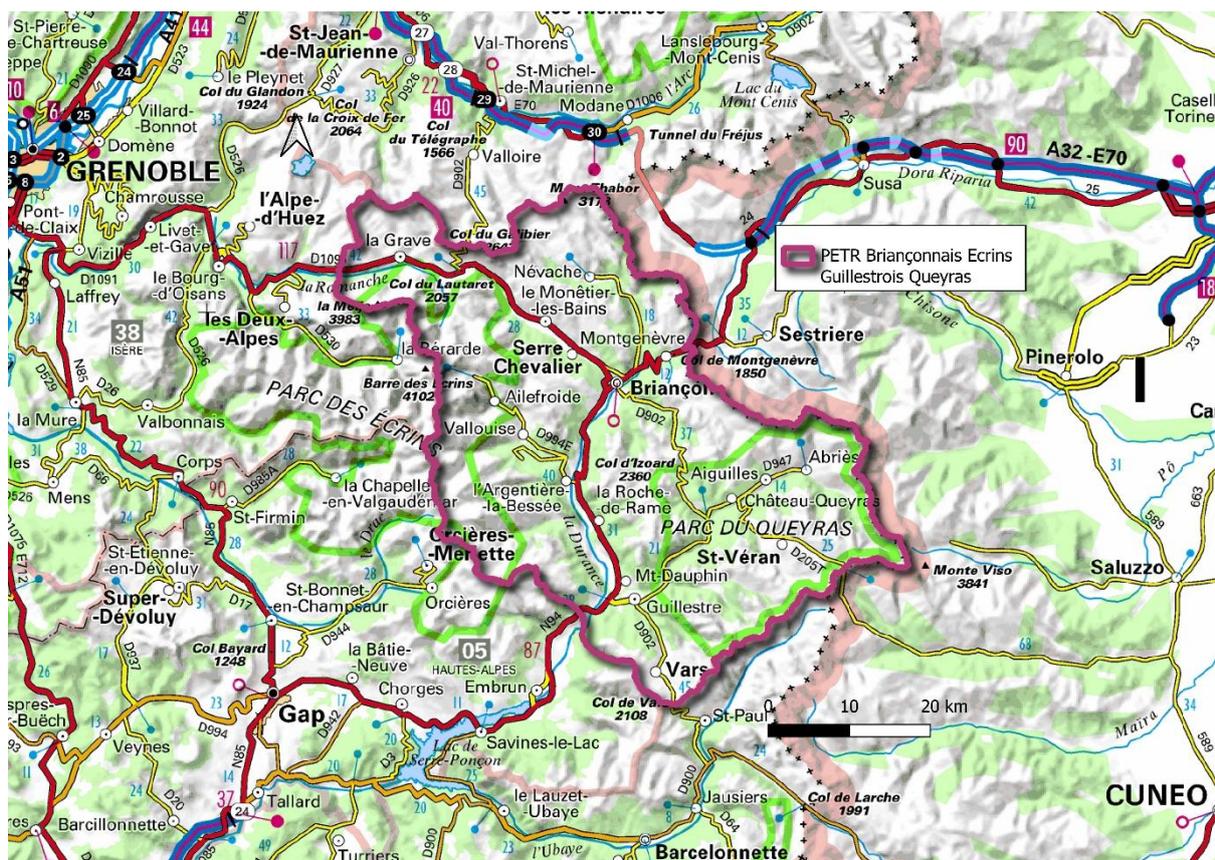


Figure 6 - Carte du territoire du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras - carte réalisée sur QGIS par Perle Charlot

Par ailleurs, le territoire recense une biodiversité riche et un environnement préservé. Il recouvre une partie du Parc National des Écrins et englobe le Parc Naturel Régional (PNR) du Queyras ainsi que plusieurs réserves naturelles (cf. Tableau 13 – Encadré - Réserves naturelles du territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, p. 132)

Tableau 13 – Encadré - Réserves naturelles du territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras

Réserves naturelles du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras

Le territoire regroupe plusieurs réserves : projet de réserve transfrontalière de biosphère (Mont Viso) ; trois réserves naturelles nationales (Pelvoux, Ristolas, Le Monétier-les-Bains/Villars d'Arène) ; une réserve naturelle régionale à Puy-Saint-André. D'autres sites et zones font de la protection de l'environnement un enjeu majeur : trois arrêtés biotopes sont présents à Ristolas, Champcella/Saint-Crépin et Le Monétier-les-Bains ; six sites « habitat, faune et flore » et trois ZICO (Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux) de la directive « oiseaux » sont intégrés au réseau Natura 2000 dans la vallée du Haut Guil, au Bois des Ayes, dans le Parc National des Écrins.

Le territoire présente aussi 60 ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique) de catégorie I, 12 de catégorie II et une candidature « opération grand site »⁶⁸ dans la vallée de la Clarée.

Cette spécificité montagnarde le rend vulnérable à certains enjeux, en particulier dans un contexte de changement climatique, mais lui offre aussi une richesse environnementale à préserver. Le territoire offre des enjeux géographiques et biophysiques qui concourent au développement de l'intérêt des acteurs pour la transition écologique.

1.2. ACTION PUBLIQUE LOCALE – IMPORTANCE DE LA CO-CONSTRUCTION AVEC LES ACTEURS DU TERRITOIRE INTÉRESSÉS PAR LA TRANSITION

1.2.1. LE PETR EN ANIMATEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET PRÉCURSEUR SUR LES QUESTIONS DE TRANSITION

Le PETR est un établissement public sans fiscalité propre⁶⁹ et régie selon les termes d'un syndicat mixte fermé. Il naît, selon Pierre Leroy, président du PETR (voir citation suivante), de la volonté des trois communautés de communes de travailler ensemble sur des thématiques globales qui seraient plus pertinentes à travailler à l'échelle de ce regroupement (protection des espaces naturels et agricoles, accompagnement du développement économique, tourisme durable, transition énergétique, production et consommation alimentaire locales, réduction des déchets, installation durable, solidarités, mobilité).

« Au début je ne savais pas ce que c'était un pays⁷⁰. Quand j'ai été élu, je suis allé voir, et puis plus j'ai vu et plus je me suis dit "mais waouh, en fait c'est l'outil idéal ce truc-là". Et moi je pense que ça serait vraiment là-dessus qu'il faudrait qu'on s'appuie parce qu'en fait c'est une démarche volontariste, ce qui

⁶⁸ Projets de réhabilitation et de gestion des sites classés les plus prestigieux et les plus fréquentés du patrimoine national.

⁶⁹ Les EPCI sans fiscalité propre (syndicats) sont, par définition, dépourvus de tout pouvoir en matière fiscale (pas de vote des taux). Leurs ressources sont constituées soit d'une contribution budgétaire (les communes allouent les ressources nécessaires au fonctionnement de l'EPCI), soit d'une contribution fiscalisée (des taux additionnels aux taxes directes locales calculés par l'administration, sur la base du produit voté par le syndicat, s'ajoutent aux taux votés par la commune). (Source : collectivités-locales.gouv.fr)

⁷⁰ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – article 22 : Les territoires qui présentent une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » ont vocation à se regrouper en pays, ce dernier « exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » et « constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural »

est assez rare, ça n'existe pas, toutes les autres collectivités elles sont de fait cet établissement public c'est une démarche volontariste des EPCI⁷¹ de faire ensemble, on peut pas rêver mieux, c'est des mecs qui sont pas obligés de faire ensemble et qui se disent "on décide de construire un projet ensemble pour ça" et puis du coup ça dégage aussi de l'espace, de la gestion quotidienne, de la culture de machin, de l'assainissement, quand tu vois ce que vivent les élus de la communauté de communes tu te dis "waouh". Et tout à coup il faut, et là je trouve que le pays, le PETR c'est l'endroit où on regarde de plus haut le territoire et là c'est vraiment le territoire de projet et c'est là que se font les projets de territoire les plus intéressants. » (Entretien président PETR, mai 2022)

Le PETR s'appuie sur une petite équipe technique (en comparaison du Trièves et de Grenoble Métropole) qui évolue régulièrement : les missions dépendent de financements et évoluent au fil des années et des décisions prises par les élu·es⁷². Cette spécificité (par rapport au fonctionnement de communautés de communes) lui impose de chercher des contrats et des financements de chargé·es de mission pour mener des projets. Par exemple, sans nouveau poste pour le CTES, il n'y aura pas d'agent·e en poste qui pourra se charger de sa construction et de son animation. De manière générale, le PETR coordonne des actions, des projets et des travaux menés à l'échelle du territoire, en partenariat avec les collectivités membres. Il sert également de relais et d'interlocuteur aux partenaires pour des contractualisations. Il anime des contrats et programmes, pour lesquels il a obtenu des financements. Il gère les fonds publics que le PETR draine sur le territoire⁷³. Il suit les projets des communes membres et effectue une veille territoriale et une communication des opportunités à saisir pour le territoire.

L'équipe technique, en 2020, était composée de la directrice, d'une secrétaire, d'une cheffe de projet LEADER⁷⁴ et d'une gestionnaire LEADER, de deux chargé·es de mission CTES : un

⁷¹ Établissement Public de Coopération Intercommunale

⁷² Les 22 élu·es (11 titulaires et 11 suppléants) au PETR sont désigné·es par les intercommunalités (scrutin indirect) et siègent au conseil syndical, l'instance décisionnelle du PETR. 10 élu·es viennent de la communauté de communes du Briançonnais, 8 de la communauté de communes du Guillestrois et du Queyras et 4 de la communauté de communes du pays des Écrins. Certain·es élu·es sont référents pour les thématiques : finances, politiques de pays, ressources humaines, transition écologique, LEADER, énergie, économie circulaire, concertation citoyenne. Parmi ces élu·es, 7 membres siègent au bureau, dont le président et trois vice-présidents.

De plus, l'ensemble des 36 maires des territoires se retrouvent une fois par an lors de la conférence des maires, pour valider les actions du PETR et en fixer les orientations stratégiques.

⁷³ Le budget de fonctionnement du PETR en 2020 est de 408 448,94 euros (du même ordre de grandeur que celui du Trièves) répartis sur 7 missions (dont 21 % pour le CTES). Les montants mobilisés par les missions du PETR pour le territoire s'élèvent à 3 100 000 euros.

⁷⁴ « LEADER signifie Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale. Il s'agit d'un programme d'initiatives communautaires en faveur du développement rural ayant pour objectif d'inciter et d'aider

sur la concertation citoyenne et l'économie circulaire et une sur la sobriété et les énergies renouvelables, une agente d'accueil sur la Maison de Justice et du Droit (MJD), une chargée de mission énergie ainsi que plusieurs stagiaires (soit une dizaine d'agent·es). En 2022 l'équipe a changé, à l'exception de la direction et de la mission LEADER il y a dorénavant une cheffe de projet CRTE et une cheffe de projet Plan Avenir Montagne (et des stagiaires). La directrice est en charge du volet politique de pays (CRET, Contrat de ruralité) et travaille à la mise en place de nouvelles contractualisations afin d'avoir de nouveaux financements pour de nouvelles missions.

1.2.2. LES ACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES – CENTRAUX DANS LA CONSTRUCTION DE LA TRANSITION

Le PETR travaille avec de nombreux acteurs sur le territoire : les citoyen·nes, les communes, les communautés de communes, le Parc Régional du Queyras, les services de l'État déconcentré mais aussi les entreprises et associations locales (en particulier dans le cadre du CTES). Nous présentons ici quelques entreprises et associations qui participent à l'action collective locale, en étant accompagnées par le PETR sur des projets (via le CTES, mais aussi le programme européen LEADER⁷⁵), qui les oriente vers des partenaires financiers, qui organise des évènements communs.

Des associations environnementales comme Environnement & Solidarité ont été particulièrement associées au montage du CTES et plus généralement à ce qui touche à la transition écologique. C'est une association à but non lucratif, dont le champ d'action couvre l'ensemble des trois communautés de communes du territoire. Elle travaille sur l'environnement et ces dernières années, par la voie de chantiers d'insertion par l'activité économique.

Les associations sont assez nombreuses sur le territoire et peuvent être accompagnées par le Comptoir des Assos, qui est une association qui existe depuis 30 ans et qui accompagne les associations dans leurs projets. Elle essaie de créer du lien entre les nombreuses associations.

Des groupes « En transition » se sont montés sur le territoire ces dernières années, à l'initiative de citoyen·nes. Ce sont des collectifs présents dans les trois communautés de communes pour échanger et travailler sur la transition. Le même type de collectifs existe sur

les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective de plus long terme. Elle vise à encourager la mise en œuvre de stratégies originales de développement durable intégrées, de grande qualité, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes de développement. »

<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/search/site/leader>

⁷⁵ Qu'on décrira plus précisément dans la section dédiée aux dispositifs du territoire

d'autres territoires en France, ils s'appuient sur le modèle des *Transition Towns*. Par exemple, le groupe Guillestrois En transition se réunit régulièrement pour échanger sur les actions possibles à mettre en œuvre, selon l'Association Cosmos⁷⁶ qui y participe :

« Le collectif se réunissait tous les 15 jours. En fait, une fois c'était pour parler un petit peu de nos envies, de qu'est-ce qu'on avait envie de, comment on fonctionnait, ce qu'on pouvait faire comme action et... une fois par mois on organisait un café transition, ça veut dire, une fois on avait une réunion en interne entre nous et une fois c'était un café transition, donc là c'était ouvert au public, c'était sur un lieu pour effectivement toucher les publics différents, ça pouvait être dans les gîtes, dans les bars et chaque fois avec un thème différent... Donc le premier café transition, ça a été : qu'est-ce que la transition écologique ? Avec des petits films, ensuite on a abordé le thème des déchets, de la mobilité douce, le thème de l'alimentation. Voilà donc ça c'est vraiment du partage avec les citoyens. » (Entretien Association Cosmos, avril 2020)

Les citoyen·nes peuvent aussi prendre part à l'action publique locale via le Club Climat et Transition, qui est une instance nouvelle et opérationnelle depuis fin 2018. Il a été créé dans le cadre de la concertation pour le plan climat, mais englobe aujourd'hui d'autres sujets (CTES, transition écologique...). Sa composition couvre les principales instances décisionnelles ou non du territoire (élu, institution, socio-économique, associatif et société civile). Il est donc ouvert à tous et toutes, et de plus en plus de personnes demandent à le rejoindre. La charte du club Climat établit 4 objectifs : le club doit être un médiateur, un fédérateur, un animateur et un révélateur. Le PETR joue le rôle d'animateur, mais les orientations du CCT sont établies par les membres : le club deviendra ce que les membres veulent en faire.

Outre ces espaces associatifs et citoyens (qui n'existent pas pour le CTE du Trièves et de Grenoble Métropole), plusieurs entreprises sont importantes sur le territoire et participent aux réflexions sur les questions de transition (en particulier énergétique). Par exemple, EDSB (Énergie, Développement, Services du Briançonnais) est une entreprise locale de distribution d'électricité, c'est aussi une société anonyme d'économie mixte qui a en charge l'exploitation du service public de l'électricité sur la ville de Briançon et de Saint-Martin-de-Queyrières. EDSB participe aux réflexions et à certains projets du CTES. Autre exemple, la station de ski Serre Chevalier (Compagnie des Alpes) développe des projets de production d'énergie renouvelable et est aussi un partenaire régulier du PETR.

⁷⁶ Collectif œuvrant à des solutions pour un monde ouvert et solidaire – à Guillestre

2. DE NOMBREUX DISPOSITIFS PRÉCÉDANT LE CTE AUTOUR D'ENJEUX SECTORIELS OU DE STRATÉGIE TERRITORIALE

Tableau 14 - Sigles des dispositifs mentionnés pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras

Sigle	Signification
CRET	Contrat Régional d'Équilibre Territorial
CRTE	Contrat de Relance et de Transition Écologique
CTES	Contrat de Transition Écologique et Solidaire
EIT	Écologie Industrielle Territoriale
LEADER	Liaison entre Actions Développement de l'Économie Rurale
PAM	Plan Avenir Montagne
PAT	Plan Alimentaire Territorial
PCAET	Plan, Climat, Air, Énergie Territorial
TEPCV	Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte

Nous avons montré que le PETR, du fait de ces enjeux liés à la géographie montagnarde, s'intéresse de près à la transition écologique et que son organisation et les acteurs de l'action locale lui permettent d'engager un travail de co-construction sur ces questions de transition. Nous retraçons dans cette partie les différents dispositifs auxquels il a participé. Cela nous permet d'analyser l'évolution du vocabulaire de ces dispositifs traitant des enjeux environnementaux, jusqu'à arriver à la notion de transition écologique dans le CTES. Cela nous permet aussi d'explicitier en quoi ces dispositifs ont contribué et influencé le CTE et la (ou les) conception(s) de la transition qui y sont reliée(s).

Le territoire s'implique donc dans de nombreux dispositifs. Comme l'explique un agent de la DDT, le PETR cherche à travailler et à s'inscrire dans « tous » les nouveaux dispositifs proposés (par l'État, la Région, etc.) et ce depuis plusieurs années, pour obtenir des financements et des aides pour contribuer, selon ses termes, à la transition (sur l'énergie, les déchets...) :

« Le PETR c'était assez évident [de signer le CTES] en fait parce qu'ils sont, depuis pas mal d'années, vachement tournés vers la transition écologique donc pour eux c'était assez évident de signer. C'était assez impressionnant, ils avaient tous les programmes, à chaque fois qu'il y a un nouveau ministre

il y a un nouveau programme, ils avaient chaque programme dans ces territoires-là. Par exemple, ils avaient la mission énergie climat au PETR, Territoire à énergie positive pour la croissance verte, ça c'est la loi 2015 en gros sur l'économie circulaire, après ils avaient choisi certains territoires, dans lesquels on pouvait mettre en œuvre ce qu'on appelle les certificats d'économie d'énergie où en gros, ils incitaient les fournisseurs d'électricité, les gens, à une réduction de leur consommation, plein de choses comme ça, zéro déchet, zéro gaspillage, qui était un autre programme qui fait le tri beaucoup mieux, qui incite les gens à avoir un composteur chez eux. Et aussi donc à l'échelle du PETR, ils ont le plan climat. » (Entretien DDT, avril 2020)

En effet, depuis plusieurs années le PETR entre dans des démarches pour répondre à plusieurs enjeux environnementaux différents. En 2010, le PETR est labellisé comme territoire alpin de Gestion Intégrée des Risque Naturels. Ensuite, depuis 2015, le PETR et le PNR du Queyras travaillent conjointement sur le dispositif TEPCV (Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte). Le territoire s'engage alors à réduire les besoins en énergie de ses habitants, des constructions, des activités économiques, des transports, des loisirs à travers un certain nombre d'actions financées par le ministère via la convention TEPCV. Avec le TEPCV s'engage plus tard, en 2017, les certificats d'économie d'énergie (CEE). Pour l'ensemble du dispositif TEPCV, le territoire reçoit 2 millions d'euros de subvention de l'État (et autofinance 20 %, c'est-à-dire 500 000 euros). Les communautés de communes du PETR sont aussi labellisées « Territoire zéro déchet, territoire zéro gaspillage » pour accompagner les collectivités volontaires dans une démarche exemplaire et participative de promotion de l'économie circulaire (gaspillage, réutilisation, recyclage). En 2017, le PETR fait le choix de s'engager dans un Plan Climat, Air, Énergie Territorial (PCAET), habituellement fait au niveau des communautés de communes et obligatoire uniquement pour celle du Briançonnais. Le PCAET s'appuie en partie sur la convention TEPCV débuté deux ans auparavant et permet de construire une stratégie sur le territoire. La même année, le PNR du Queyras organise des ateliers participatifs avec les acteurs de l'alimentation, dans le cadre du Projet Alimentaire Territorial (PAT), un outil au service des acteurs locaux qui vise à dynamiser notre territoire en relocalisant production et consommation.

Par ailleurs, le PETR monte un programme européen LEADER (Liaison entre Actions Développement de l'Économie Rurale) pour 2014-2020 destiné aux territoires ruraux porteurs d'une stratégie locale de développement. Le territoire identifie la problématique suivante : « Ancrer durablement les actifs qui ont fait du territoire leur choix de vie ». Il s'appuie sur deux

agentes chargées d'accompagner les porteurs de projet pour obtenir le financement des projets. Pour la période donnée (jusqu'à 2020), les aides publiques pour mettre en place le programme sont de 2,5 millions d'euros (60 % de l'Europe et 40 % de la Région). Ce programme ne cible pas que les projets qui contribuent à répondre aux enjeux environnementaux, mais il contribue à la réflexion du territoire. Ce programme permet surtout au PETR d'avoir une organisation d'animation et de gestion de projet efficace, qu'il cherche à reproduire avec le CTES.

Parallèlement, pendant plusieurs années, le PETR s'appuie sur des dispositifs pour construire des stratégies de territoire. De 2015 à 2017, le territoire signe aussi un CRET (Contrat Régional d'Équilibre Territorial) qui vise à définir une stratégie de développement territorial qui repose sur la rencontre entre les priorités régionales et locales. En 2016, le PETR signe un contrat de ruralité, visant à faire converger les politiques publiques en territoire de montagne. La même année, il établit son projet de territoire basé sur le CRET, la charte du territoire du pays et la charte du PNR du Queyras. Ce projet identifie les grands défis du territoire, à savoir : reconnaître la spécificité montagne, s'engager dans la transition énergétique, préserver et valoriser nos ressources naturelles, diversifier et dessaisonnaliser l'offre touristique, développer l'économie grâce aux ressources locales, renforcer, développer et améliorer l'attractivité du territoire, les solidarités internes et externes, rendre le territoire accessible et accélérer la mobilité physique et numérique. Les 3 orientations stratégiques retenues dans le projet sont :

1. Préserver et utiliser nos ressources naturelles dans un objectif de développement durable ;
2. Cadre et qualité de vie en montagne : offrir une qualité de vie en permettant de s'épanouir et de se soigner ;
3. Aménager et développer le territoire de manière à permettre l'innovation numérique et la croissance économique.

À la suite de l'ensemble de ces travaux déjà entamés sur le territoire et en particulier le programme TEPCV et en parallèle avec le LEADER, le PETR entre dans la démarche CTE et signe son CTES (Contrat de Transition Écologique et Solidaire) en 2019. Le CTES est ensuite remplacé (fusionnant avec le contrat de ruralité) par le CRTE, le contrat de relance et de transition écologique en 2021. En 2022, le PETR travaille sur ce CRTE mais aussi sur le Plan Avenir Montagne (PAM) et sur l'Écologie Industrielle et Territoriale (EIT), qui sont alors en cours d'élaboration.

Finalement, nous montrons que le vocabulaire mobilisé pour traiter spécifiquement des enjeux environnementaux, avant l'arrivée de la transition écologique, renvoie à une sectorisation de l'action publique : un dispositif sur l'énergie, un autre sur l'alimentation, sur les déchets, etc. D'autres types de dispositifs sont aussi mis en place, qui permettent d'animer un projet de territoire avec une vision très globale et transversale. Il semblerait que le CTE

rassemble ces deux types de dispositifs en prenant en compte différents enjeux environnementaux dans une vision multisectorielle. Nous retrouvons ici l'opposition traditionnelle entre sectorisation et territorialisation. Muller (1990) met en avant que l'espace local est un lieu potentiel de remise en cohérence de la sectorialité ainsi qu'un lieu où pourraient se reconstruire des relations de proximité entre l'État et les citoyen·nes. La territorialisation peut ainsi porter une dimension de déssectorisation, c'est-à-dire qu'elle peut remettre en cause les secteurs traditionnels et proposer une approche globale à une échelle où les effets d'interdépendance peuvent être facilement appréhendés (Faure & Douillet, 2005). La territorialisation pourrait alors s'opposer à une organisation où l'État définit les secteurs d'action publique que les territoires doivent ensuite mettre en œuvre. Si l'environnement et l'action climatique tendent à se prêter à une action transversale (et moins sectorielle), Salliou (2022) montre, en étudiant les mécanismes d'institutionnalisation de la politique climatique de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées via la mise en œuvre de son Plan Climat, que même si les acteurs permettent une inflexion des dynamiques sectorielles, cela n'est pas suffisant pour transformer le modèle : le Plan Climat tend à reproduire les logiques sectorielles qu'il visait à dépasser. Concernant les CTE qui font suite à ces dispositifs, nous allons voir que sans s'extraire complètement de la logique de sectorisation (étant donné que les financements sont sectorisés), ce n'est pas l'État qui impose les politiques sectorielles liées à la transition écologique, mais les territoires qui construisent la transition comme un ensemble de secteurs (ou d'orientations) qu'ils choisissent en réponse à leurs enjeux spécifiques.

3. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE DANS LE TERRITOIRE VIA LE CTES

Après avoir précisé les enjeux importants pour le territoire et retracé la trajectoire de l'action publique locale en ce qui concerne les enjeux environnementaux, nous explicitons dans cette section l'arrivée du CTES et son élaboration, et avec celles-ci la construction de la (des) conception(s) de la transition.

Nous allons montrer, dans cette section, que l'élaboration du CTES est marquée par une opposition (partielle) entre le ministère et les acteurs du territoire, en particulier le PETR (confrontation qui s'exprime lors de mails et d'échanges téléphoniques notamment), sur le financement d'ingénierie territoriale (finalement obtenue par le PETR) et sur le nombre d'orientations thématiques inscrites au CTES. Le territoire se présente comme ayant travaillé depuis plusieurs années sur la transition et ainsi comme un territoire exemplaire (comme le

montre la section précédente), se conformant à certaines attentes du ministère. Cependant, les négociations, les discours et les projets montrent que le territoire s'approprie le CTES pour préciser son récit de la transition, qui n'est pas le même que celui du ministère (récit de la transition par l'exemplarité, voir aussi partie I chapitre 2).

Cette trajectoire nous permet d'identifier le récit de la transition écologique dominant sur le territoire : le récit d'une transition multithématique (qui touche une grande variété de sujets et de projets : mobilité, déchets, énergie, etc.) et coconstruite (avec des échanges avec différents types d'acteurs du territoire, y compris des associations, des citoyen·nes, des entreprises, co-construction organisée et animée par le PETR grâce à une ingénierie d'animation territoriale). Dans ce récit, les acteurs du PETR, en particulier son président, défendent la nécessité de mettre en place des actions variées, portées par des acteurs différents et parfois plus en marge de l'action publique locale et accompagnées par une ingénierie territoriale. Il est aussi question de préciser la radicalité de la transition qui, pour eux, ne doit pas rester centrée sur la technique mais bien partir des besoins du territoire en travaillant en co-construction avec l'ensemble des acteurs (ce qui se rapproche de la conception des *Transition Towns*).

3.1. LE PRÉSIDENT DU PETR – ENTREPRENEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU TERRITOIRE

À l'image de Douillet (2003) — qui analyse la place des élu·es ruraux·ales dans les politiques de développement territorial (notamment des *pays*) — nous considérons que nous interroger sur le rôle des élu·es dans les CTE est essentiel, en particulier ici le rôle du président du PETR. Selon Douillet, « d'un point de vue analytique, la question de la place des élus dans l'action publique a l'intérêt d'encourager l'articulation entre les analyses relatives à la compétition et à la représentation politiques (*politics*), d'une part, et celle concernant l'action publique (*policies*), d'autre part » (Douillet, 2003). Douillet souligne que les travaux sur les élu·es s'intéressent plus à leur discours qu'à leur intervention dans la décision publique (répartition des ressources ou choix d'actions à mener, par exemple). Nous tenterons ainsi d'articuler les discours des élu·es à leur intervention dans les CTE pour éclairer leur rôle, notamment sur la construction de l'exemplarité de leur territoire, les élu·es locaux·ales étant principalement actif·ves pour défendre les territoires qu'ils et elles représentent (Douillet, 2003).

Douillet montre que l'implication des élu·es dans les politiques de développement territorial « repose en grande partie sur une logique de défense ou de construction d'une autorité politique

fondée sur l'identification à un territoire » (Douillet, 2003). Se positionner comme le ou la représentant·e d'un territoire peut être une façon pour elles·eux d'acquérir une nouvelle source d'autorité liée non pas à l'élection mais à l'ancrage territorial : le positionnement des élu·es des *pays* (avec une visibilité auprès des autres élu·es locaux·ales) ou encore celui des conseillers régionaux (qui tentent de rendre visible le mandat régional par leur rattachement à un territoire) illustrent cette logique de constitution d'un dispositif d'autorité à travers l'ancrage territorial. En nous inspirant de ces travaux, nous montrons que le président du PETR a un rôle important dans la construction de l'exemplarité de son territoire, qu'il connaît et cherche à défendre et valoriser.

Selon Douillet, les élu·es apparaissent influent·es en matière d'organisation territoriale mais seraient moins important·es pour ce qui est de la définition des principes et des contenus de l'action publique. Les élu·es ont une place centrale dans la mise en œuvre des politiques de développement territorial : ils et elles apparaissent prédominant·es dans l'initiative de s'engager dans la politique ainsi que dans le choix des actions à mettre en œuvre et dans la répartition des financements. Cependant, ils et elles sont rarement les concepteur·rices des projets, restant plutôt dans une logique d'intercession, étant donné que bien d'autres acteurs interviennent aussi dans l'orientation à donner aux projets (Douillet, 2003). Dans le cadre de ce CTES, nous montrons qu'en effet, le président du PETR a joué un rôle d'intercesseur et a permis d'initier l'élaboration des CTE, cependant nous montrons aussi qu'il est aussi à l'origine de projets et qu'il participe à la définition des principes et des contenus de l'action publique (en défendant son récit de la transition multithématique et coconstruite).

3.1.1. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DU CTES MARQUÉE PAR LA RELATION ENTRE LE PRÉSIDENT DU PETR ET LE MINISTÈRE

L'élaboration du CTES se lance par des discussions entre le PETR et le ministère. C'est au cours d'une réunion à Paris sur le dispositif des TEPCV, principalement avec des agent·es des collectivités, quelques élu·es et le ministère, que le président et la directrice du PETR commencent à entendre parler des CTE. Le ministère avait identifié le territoire du PETR comme pouvant être CTE (du fait d'une stratégie du PETR de « bon élève » qui s'engage sur les nombreux dispositifs de transition écologique, stratégie décrite dans la section précédente) et le coordonnateur de la mission nationale des CTE le leur a annoncé à ce moment-là. La directrice du PETR revient sur ce premier contact et sur la façon dont le PETR a appris qu'il avait été « choisi » par le coordonnateur :

« On a été contacté parce qu'on travaillait avec eux dans le cadre du TEPCV et quand il y a eu le nouveau gouvernement qui s'est mis en place, il y a eu de nouveaux projets avec le ministère de la transition écologique et solidaire, et à l'époque c'était Sébastien Lecornu qui l'avait mis en place, et c'était une réunion au Sénat avec l'ANPP, l'association des pays et des PETR et on faisait un point sur les TEPCV. Et notre président a pris la parole en disant qu'il y avait eu quelques petites lacunes et [le] conseiller de M. Lecornu nous a interpellé après la réunion en disant “ben justement ça tombe bien que vous ayez pris la parole parce qu'on vous a repéré et on aimerait que vous soyez dans les premiers CTE afin de mettre une dynamique en place”. » (Entretien directrice PETR, juin 2020)

Tableau 15 – Encadré - Directrice du PETR

Directrice du PETR

La directrice a une formation en aménagement du territoire, en développement touristique et en langue et économie (anglais-italien).

Ses expériences professionnelles sont nombreuses, avant d'être directrice du PETR (depuis une dizaine d'années) : assistante marketing étude, responsable logistique des séjours enfants et adolescents, assistante de direction de station, gestionnaire administrative et financière LEADER au Pays du Grand Briançonnais, puis directrice du PETR (en parallèle, elle est aussi intervenante à l'université d'Aix-Marseille et à Sciences Po Grenoble sur l'aménagement des territoires de montagne et ruraux).

À la différence du président, elle a une approche qu'elle présente comme neutre et administrative de la transition. Dans son travail, elle met en œuvre ce qui a été décidé par les élu·es (mise en relation entre les différents acteurs, accompagnement, rédaction de fiches projet, etc.), comme elle l'explique :

« Moi je n'ai pas d'avis sur les causes environnementales, ce n'est pas mon métier, moi mon métier et le métier du PETR c'est de mettre en place des contrats et des programmes qui permettent de mettre en place des projets qui suivent les orientations définies par les élus. » (Entretien directrice PETR, juin 2020)

Le territoire est ainsi choisi par le ministère pour deux raisons : c'est un territoire de montagne et un territoire considéré comme « en avance sur la transition ». Pour le premier maillage de la phase d'expérimentation, l'idée du ministère était d'avoir un panel de territoires

avec différentes caractéristiques afin de représenter toute la France. Le PETR a été alors choisi en tant que premier territoire de montagne en transition et a démarré le travail d'élaboration du CTE, comme l'explique la directrice du PETR à partir de ses échanges avec le ministère :

« Sur le PETR, on avait vraiment dédié beaucoup de temps de travail sur l'énergie et ils nous ont dit que ça serait bien si on pouvait être territoire de montagne, sachant que pour les premiers CTE ils voulaient un peu avoir différents territoires pour avoir un premier maillage, les 11 premiers qui représentent un peu toute la France. Donc nous on a été sollicité pour être le territoire de montagne en transition et on a commencé donc à travailler de manière plus resserrée avec le ministère. On a eu plusieurs réunions, dans lesquelles on mettait en place notre CTE. » (Entretien directrice du PETR, juin 2020)

Pour le PETR, le président, en étant présent médiatiquement et dans les réunions avec les acteurs du ministère et en communiquant sur les atouts de son territoire, a réussi à se placer comme un élu moteur d'un territoire exemplaire aux yeux du ministère (et aux yeux des acteurs du territoire), ce qui lui permet de faire partie de la première expérimentation du CTE. Selon la directrice, le PETR est considéré comme « en avance » grâce au travail du président :

« Nous on était plutôt « territoire en avance », parce qu'on a un président qui travaille beaucoup là-dessus, parce que sur le PETR on avait vraiment dédié beaucoup de temps de travail sur l'énergie. » (Entretien directrice PETR, avril 2022)

Cet élu est aussi assez connu des acteurs extérieurs au territoire. Son engagement est raconté dans l'ouvrage *Ces maires qui changent tout*⁷⁷. Cet ouvrage retrace le parcours de six élus engagés en matière écologique, sociale et démocratique, dont il fait partie. C'est ainsi un élu qui est identifié comme travaillant sur ces thématiques dans la sphère publique. Il a aussi des échanges réguliers avec le ministère. Il a d'ailleurs baptisé un chemin dans sa commune : « balade des ministres ». En effet, plusieurs ministres sont venus sur le territoire et il leur a présenté via une déambulation à Puy-Saint-André différents éléments de transition écologique de la commune (maraîchage en permaculture, bâtiments avec des panneaux solaires,

⁷⁷ Ouvrage de Mathieu Rivat paru chez Actes Sud en 2017. Ce livre est la mise en récit de l'initiative en matière écologique, sociale et démocratique des maires et de leur commune. Six villes de tailles diverses, qui occupent des positions très différentes sur le territoire, ont été choisies. Deux sont des villages en territoire rural : Puy-Saint-André (Hautes-Alpes) et Trémargat (Côtes-d'Armor). Deux sont des petites villes en zone périurbaine : Loos-en-Gohelle (Nord) et Ungersheim (Haut-Rhin). Deux sont des métropoles : Paris et Grenoble (Isère). <https://www.actes-sud.fr/node/60780>

diversification touristique et biodiversité de la cabane forestière de Sachas, ferme caprine, etc.). Il est aussi présent dans des associations nationales en lien avec le ministère, notamment, il fait partie du conseil d'administration de l'ANPP (Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays), qui a participé aux échanges sur les CTE, ce qui lui permet de construire un réseau important et influent.

De plus, comme montré dans la section précédente, le président du PETR avait déjà travaillé étroitement avec le ministère, en particulier au moment de TEPCV, malgré des difficultés relatées par le président du PETR au moment de la réunion sur l'annonce des CTE, notamment pour l'accès au financement, comme il le raconte dans la citation suivante :

« Il y avait un intervenant du ministère [...] il a fait une intervention [...]. Et à ce moment-là j'ai été un peu provocateur d'ailleurs, parce que j'ai une parole assez libre parce que je suis élu et je ne suis pas technicien et à un moment donné, il a dit "le gouvernement va choisir des territoires" et à ce moment-là moi j'ai dit "OK, le gouvernement va choisir des territoires mais est-ce que les territoires vont choisir le gouvernement ?" Il m'a dit "comment ça ?" et j'ai dit "ben écoutez, vu comment ça s'est passé sur les projets TEPCV territoire à énergie positive pour la croissance verte, je ne suis pas sûr que nous, on vous choisisse." Du coup il s'est un peu marré parce que c'est vrai que ça a été très compliqué sur le programme TEPCV. Et il y a des collectivités qui ont fortement déchanté, c'est pour ça que j'avais fait cette remarque et juste après on a pris le café et il est venu me voir en me disant "ah ben figurez-vous que vous avez été choisi". Donc c'est comme ça que je l'ai su, moi. » (Entretien président du PETR, mars 2020)

Tableau 16 - Encadré - Président du PETR

Président du PETR et maire de Puy-Saint-André, Pierre Leroy

Cadre de santé et militant écologiste, il a lancé en 2007 une initiative citoyenne en vue des élections municipales. Cette initiative devient une liste citoyenne élue au premier tour à Puy-Saint-André. Selon lui, cela lui permet de continuer son travail de soignant, en prenant soin d'un village et de ses environs, en faisant preuve d'empathie, en étant proche des habitant·es.

« J'ai d'abord choisi d'habiter à Puy-Saint-André, sur les hauteurs de Briançon, pour des raisons qui concernent la transition énergétique puisque

je voulais construire une maison solaire qui aujourd’hui, produit à peu près trois fois l’énergie qu’elle consomme. Ce fut un premier projet important pour moi qui m’a fait prendre conscience, après des années de militantisme pendant lesquelles j’ai lutté “contre”, que l’on pouvait aussi “faire pour”. Je dirais que cette lutte militante est utile et permet en particulier de se former, mais elle crée aussi énormément de frustration puisque “faire contre” n’est pas satisfaisant en soi ; aujourd’hui j’ai choisi de “faire pour” : pour un territoire résilient et avec ses citoyens. » (Entretien, par Damien Augias, disponible sur : <https://www.nonfiction.fr/article-11133-un-passage-delicat-pour-les-territoires-entretien-avec-pierre-leroy.htm>)

Il devient aussi président de la Société citoyenne de production d’énergie renouvelable SEVE.

Il est considéré comme étant un maire particulièrement moteur sur le territoire et a des échanges réguliers avec le ministère (balade des ministres notamment). Selon un agent de la DDT, il a aussi des relations fortes avec les écologistes :

« C’est quand même un personnage assez influent chez les écologistes, il est copain avec Éric Piolle, le maire de Grenoble [...] Surtout que lui, il est maire d’une toute petite commune. » (Entretien DDT, avril 2020)

Cependant, même si le président du PETR est reconnu à l’échelle nationale, ses visions politiques ne s’accordent pas forcément avec celles du gouvernement. Pour lui, il ne peut y avoir de « transition écologique sans transition démocratique » et il met en avant l’importance de la participation citoyenne, de la co-construction (nécessitant une ingénierie territoriale), de la sobriété, en opposition avec une vision plus technique de croissance verte qu’il identifie au gouvernement :

« Je suis super déçu du gouvernement, je pense que ça va être très compliqué, à mon avis ça va être pire qu’avant. Parce qu’ils ont changé, au bout d’un moment ils essaient tout, ils mettent un ministre d’État, Hulot, en disant “là ça va envoyer” sauf que Hulot, il était complètement piégé entre le ministère de l’Économie, le ministère de l’Agriculture, le ministère de l’Industrie et qu’il a pris des baffes et qu’il n’a rien pu bouger. Donc ils se sont dit “ce n’est pas la bonne solution”, ils en mettent trois [ministres] et surtout que dans les trois, [...] on parle

de transition écologique et en fait on va avoir des EPR⁷⁸ et de la croissance verte, mais ce n'est pas de la transition écologique, elle [Agnès Pannier-Runacher, ministre de la Transition énergétique] était ministre de l'Industrie... la sobriété même pas t'y penses et ça va être nucléaire et hydrogène [...] je ne suis pas très optimiste. » (Entretien président du PETR, mai 2022)

Le président du PETR avait négocié (difficilement) des financements dans le cadre du TEPCV et avait obtenu 2 millions (puis 1 million supplémentaire avec les CEE), notamment pour réhabiliter des bâtiments publics. Le président a menacé d'aller au contentieux pour obtenir les financements initialement annoncés par le ministère, comme il l'explique ci-dessous :

« TEPCV 2 il y a un nouvel appel à projets d'1,5 million d'euros alors là... En plus des 500 000 euros précédents. Donc on y répond, on est sélectionné, bingo ! On se dit "génial, on va lancer les 23 actions du TEPCV 2". Donc on démarre au lancement de ces actions et puis on reçoit un appel téléphonique du ministère qui nous dit "ben finalement ça ne sera pas 1,5 million d'euros, ça sera 500 000". [...] Je dis "Mais attendez, vous ne vous rendez pas compte, on a démarré, on a travaillé avec les citoyens, on a 23 actions validées, c'est parti, c'est parti les actions sont en cours". "Eh ben oui mais c'est comme ça". Donc je raccroche et puis je réfléchis pendant 10/15 jours, j'avais vraiment les boules. J'ai rappelé le ministère et puis je leur ai dit "eh ben écoutez, je vous rappelle au sujet du dernier appel téléphonique, ça ne sera pas 500 000, ça sera 1,5 million" et il me dit "attendez, je vous ai déjà dit que vous n'avez pas le choix". J'ai dit "non, non, c'est vous qui n'avez pas le choix, parce que si c'est 500 000 c'est tribunal administratif, moi j'ai une signature de la ministre pour 1,5 million, je l'ai là, sous les yeux, donc si ça change eh bien on ira au tribunal", "oh ben faut pas le prendre comme ça", "oh ben je veux pas en venir là mais je vous avertis, c'est tout" [...] Et puis finalement au bout de trois semaines, j'ai un appel du ministère qui me dit "ben finalement on vous donnera 1,5 million mais faut pas trop en parler" » (Entretien président PETR, mars 2020)

C'est dans ce contexte — dans lequel le PETR a déjà « gagné » des négociations avec le ministère précédemment sur les TEPCV et à la suite de la première réunion, quand le PETR

⁷⁸ Nouvelle génération de centrales nucléaires

accepte de s’engager sur les CTE — que de premières négociations entre le président du PETR et le ministère ont lieu. Ces négociations nous montrent l’importance du financement d’animation territoriale pour le PETR et le rôle du président dans les négociations pour obtenir des financements (à l’image des négociations pour TEPCV). Le président étant particulièrement moteur peut être qualifié d’« entrepreneur » (Ravinet, 2019) de la transition : il investit son temps, son énergie et ses ressources pour promouvoir sa conception de la transition. Le président l’a présenté comme une condition non négociable au ministère pour le CTES, pour lui il est indispensable d’avoir des ingénieur·es en poste :

« J’ai refusé de signer le contrat tant que je n’ai pas du financement d’animation territoriale. Et à chaque fois, la réponse du gouvernement a été “non, non, nous on ne finance pas d’animation” et on leur a dit “ben dans ce cas-là, moi je ne signe pas.” Et ils sont revenus “mais M. Leroy, il faut signer” “non, non, s’il n’y a pas d’animation territoriale, je ne signe pas” et on s’est couru après pendant 14 mois. Et finalement j’ai eu le financement de deux postes. » (Entretien président du PETR, mars 2020)

Ces négociations entre le président du PETR et le ministère ont induit un report de la signature du CTES. En effet, le ministère souhaitait signer dans les 4 mois qui suivaient la première réunion et en réalité ils ont signé 14 mois plus tard, en avril 2019. Deux postes de chargé·es de mission CTES au PETR ont néanmoins pu être créés : l’un dédié à l’économie circulaire et à la concertation et le deuxième à l’énergie et à la sobriété.

Sans coller entièrement aux attentes du ministère, il profite du fait que son territoire a été sélectionné pour faire valoir ses revendications en termes de transition. Il oppose son approche de la transition à celle du ministère en ne cédant pas lors des négociations pour obtenir des financements de postes de chargé·es de mission et pour pouvoir avoir un CTE transversal et qui ne suit pas un axe unique (voir section suivante). Le rôle important de cet élu semble renvoyer au principe du *winner takes all* (Pinson, 2014) : le maire le plus pourvu en ressources est celui qui peut profiter des relations intergouvernementales (censées pourtant profiter plutôt aux moins pourvus). Même s’il n’est pas dans un territoire urbain avec beaucoup de ressources financières et humaines, il a réussi à se présenter comme une référence en termes de transition écologique et à construire des relations importantes avec le ministère de la Transition Écologique, lui permettant d’être sélectionné mais aussi écouté dans ses revendications.

Par ailleurs, ces échanges renvoient au rôle des élu·es concernant les financements. Le président du PETR a eu un rôle important quant à l’attribution de financement d’ingénierie d’animation pour les CTE – rôle d’autant plus important que le CTE n’apporte pas de

financement direct. Dans son article, Douillet (2003) étudie les politiques de développement territorial et comment elles offrent de nouvelles opportunités de leadership aux élu-es locaux-ales qui les dirigent. Toutefois, elle souligne également que la plupart des élu-es qui participent à ces programmes ont tendance à se concentrer sur la recherche de financements, ce qui reflète une approche de type « logique de guichet » dans la construction des programmes d'action publique, que l'on retrouve en partie dans ce cas.

3.1.2. LE RÉCIT D'UNE TRANSITION TERRITORIALE, MULTITHÉMATIQUE ET COCONSTRUITE PORTÉE PAR LE PRÉSIDENT ET RELAYÉE PAR LES ACTEURS LOCAUX

Pour le montage du CTES, le président du PETR a aussi porté une exigence forte quant à la définition de la transition. Il a signé « mais pas à n'importe quel prix ». Il revendique une forme de transition « profonde », en portant le récit d'une transition multithématique et coconstruite (à partir d'une diversité d'actions, de projets et de thématiques et construit avec un ensemble d'acteurs pour l'ensemble du territoire). Ce récit de la transition s'appuie sur le contexte lié au territoire (et aux anciens dispositifs, en particulier TEPCV et les négociations sur l'ingénierie territoriale qui en ont découlé) et met le PETR comme personnage central en tant qu'animateur de la transition, mais il renvoie aussi à d'autres personnages importants : les acteurs locaux du territoire (associations, entreprises, citoyen·nes, etc.). L'intrigue s'appuie sur deux éléments : la définition d'une transition suffisamment radicale et prenant en compte plusieurs thématiques ; et l'importance d'une ingénierie territoriale pour mettre en relation les acteurs afin de coconstruire une transition à l'image du territoire.

Le président du PETR met en avant l'importance de définir la transition et défend ainsi son récit. Il ajoute un S pour Solidaire dans le nom du contrat qui devient le CTES (Contrat de Transition Écologique et Solidaire) afin de souligner le lien entre les enjeux environnementaux et sociaux et appuyer son récit d'une transition coconstruite (par et pour les acteurs du territoire). Spontanément, en répondant à une question finale ouverte posée en entretien : « Avez-vous quelque chose à ajouter concernant ce CTES ? », le président du PETR nous a parlé de la définition de la transition. Pour lui, l'origine de cette notion c'est Rob Hopkins et le mouvement des *Transition Towns*. Il affirme vouloir s'inscrire plutôt dans ce type de dynamique, qu'il oppose à celle du ministère :

« Il y a une chose qui pour moi, est très importante et qui a fait que ça a frotté au début. C'est la définition même de la transition écologique, ça c'est un vrai problème parce qu'en fait, tout le monde ne parle pas de la même chose quand on parle de transition écologique et donc ça, c'était un vrai souci. Donc si on

repart aux fondamentaux, c'est pour ça que je parle de Rob Hopkins parce que c'est lui qui a inventé le concept de transition, donc c'est bien de se référer quand même à l'origine du terme. Et je pense que nous, on est vraiment dans cette dynamique-là. Je ne pense pas que ça soit le cas du gouvernement. Il y a eu plusieurs discussions avec le ministère ou moi, j'étais en désaccord, clairement. » (Entretien président du PETR, mars 2020)

Le ministère, quant à lui, souhaitait mettre en avant un axe fort et unique pour chaque territoire signant un CTES (pour faire des projets exemplaires) ; mais le président du PETR s'est opposé à cette vision de la transition, qu'il juge insuffisamment « transversale » (qu'il définit comme « touchant à tous les domaines de la vie » et dont l'idée est reprise avec notre utilisation du terme multithématique). Il a ainsi négocié afin de faire le CTES à l'image de la transition plurielle qu'il revendique et a inscrit 5 axes thématiques. Pour lui, la transition ce n'est pas uniquement un gros projet technique comme la méthanisation (que donnait en exemple le ministère), mais elle doit reposer sur un ensemble de projets multithématiques. Le président du PETR a ainsi développé son propre projet, proposant la mise en place d'une boucle d'économie circulaire, inscrit à l'étude dans le CTES. Il présente ce projet qui représente, pour lui, plusieurs thématiques différentes et importantes pour la transition :

« Par exemple, au début je ne me suis pas rendu compte, mais c'est quand ils m'ont dit "il faut que vous choisissiez un axe". J'ai dit "mais je ne comprends pas là, un axe ? Mais ce n'est pas possible." "Ah si, si, il faut que vous choisissiez un axe." Je dis "mais la transition écologique il n'y a pas d'axe, c'est transversal par définition, ça touche tous les domaines de la vie donc c'est transversal." "Ah ouais mais là il faut que vous choisissiez un axe." Je dis "ben non, je ne vais pas choisir d'axe." Donc ils m'ont dit "ah mais vous ne comprenez pas ce que c'est que la transition écologique." Un technocrate du ministère me dit que moi, je ne comprends pas ce que c'est que la transition écologique. Il me dit "je vais vous donner un exemple, il y a des territoires qui choisissent la méthanisation." Mais c'est n'importe quoi, la méthanisation c'est un outil au service de la transition énergétique. Mais pour moi ce n'est pas un contrat de transition écologique, ça. Alors je leur ai dit "moi je vais vous donner un autre exemple. Nous on va affréter des chevaux pour aller chercher des déchets alimentaires dans les restaurants, ces déchets alimentaires seront compostés pour alimenter des serres agricoles, dans lesquelles il y aura 15 personnes en insertion qui vont produire des légumes

qui seront transformés dans une légumerie qui sera alimentée par le turbinage du torrent des Ayes en électricité et après, les produits transformés seront retransportés à l'hôpital et au centre Le Poire, qui fait 750 repas par jour. Donc ça c'est un projet, où on traite des déchets, du transport, de l'insertion, de l'agriculture, de l'alimentation, de l'énergie, du lien social, là il y a 7 axes et vous voulez que je choisisse un axe ? » (Entretien président du PETR, mars 2020)

D'autres acteurs sur le territoire relaient ce récit de la transition. Un citoyen qui a participé à plusieurs Clubs Climat appuie la définition de la transition que porte le président du PETR auprès du ministère : pour lui, la transition est « interdépendante » et ne peut pas se faire avec un unique axe (comme les énergies renouvelables) :

« Beaucoup de contrats ont des axes, donc on travaille sur des axes, les déchets, machin. Ce contrat-là, son axe c'est la transition. Parce que [le président du PETR] a compris ce que c'était que la transition, parce qu'apparemment beaucoup de gens au ministère de la Transition n'ont pas compris. Il a compris que la transition c'est interdépendant, c'est la transition de toutes les activités humaines, c'est la transition de tout un système. Et ça se fait par les acteurs du système. La transition ce n'est pas parce qu'un jour on va amener les renouvelables à 100 % et puis 10 ans après on va s'occuper des déchets et on va les réduire et puis 10 ans après on va s'occuper de l'eau, et puis 10 ans après des inégalités sociales et puis 10 ans après on s'occupera de nos manières de consommer et de produire, non, la transition c'est quand tout ça se transforme ensemble et ce contrat-là est fait comme ça. » (Entretien citoyen du club climat, mai 2020)

L'association Environnement et Solidarité (ayant participé à plusieurs projets du CTES) relaie aussi la vision du président du PETR en l'opposant à celle du ministère. Pour elle, il n'est pas question de faire un unique et gros projet technique mais bien une transition « multiple » qui implique les acteurs du territoire :

« Ce que voulait le ministère, ce à quoi il s'attendait et ce qui les aurait rassurés, c'est qu'on leur présente un projet techno, en disant : “OK, le projet de ma vallée c'est ça : [...] donnez-moi 3 millions je vous mets du photovoltaïque partout et je vous promets de passer à 30 % d'autonomie énergie”. Donc voilà, ça c'est facile pour eux, c'est du techno pur et dur. C'est un exemple, et ça [le président du PETR] a tout de suite refusé en disant “ah

ben non, il faut que ça émerge du territoire et [...] que ça soit une espèce de multitude d'ingrédients qui font que notre territoire..." Ça c'est hyper vertueux et je crois que c'est une conception un peu en pointe par rapport à d'autres territoires. » (Entretien Environnement et Solidarité, juin 2020)

Outre l'idée que la transition doit être multithématique et « transversale », plusieurs acteurs soulignent que, de toute manière, le territoire avec sa géographie et sa démographie fait que le CTES ne peut se réduire à un unique projet. Ce territoire rural avec beaucoup de petites communes a en effet des contraintes spécifiques. Pour les acteurs locaux, étant donné que le contrat est présenté comme étant « sur mesure » (par Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire et en charge des CTE à ses débuts), le CTES se doit d'être construit en prenant en compte les particularités de chaque commune. Cette réflexion existait déjà lors de la mise en place du programme précédent, TEPCV : des négociations avec le ministère avaient déjà eu lieu sur la question de la transversalité et du « saupoudrage ». La directrice du PETR souligne ce souhait du PETR de mettre en place plusieurs petits projets :

« Quand on avait fait le TEPCV, à cette époque-là on avait aussi affaire au ministère, c'était Ségolène Royal et son cabinet, et nous on a 36 communes, 36 petites communes, on avait dit "mais on veut une action par commune au minimum", on avait écrit un programme avec des actions par commune et on nous a dit "ah non, non, pas de saupoudrage" et on avait dit "ah mais non, c'est pas du saupoudrage nous, c'est comme ça qu'il faut pour aménager notre territoire, on peut pas, on n'est pas une grande ville où on met un seul gros projet pour tout, il vaut mieux plein de petits projets et c'est là que les dynamiques se créent et qu'effectivement, c'est utile". Et ça a été la même chose pour notre contrat de transition, et c'est pour ça que le président a voulu absolument 5 axes qui rentraient partout dans le territoire plutôt qu'une seule dynamique et qui n'aurait peut-être pas été pertinente pour tous nos villages et stations. » (Entretien directrice PETR, avril 2022)

Finalement, après des négociations, le PETR a réussi à inscrire 6 orientations stratégiques (dont une « transversale » à l'ensemble des thématiques qui concerne l'animation du CTES par les chargées de mission) plutôt qu'une seule, répondant ainsi à sa demande. Les cinq autres orientations se centrent sur les enjeux majeurs du territoire et identifiés par le PETR (à partir de leurs anciens programmes et dispositifs), à savoir l'autonomie alimentaire actuellement faible (en lien avec le PAT) ; une meilleure gestion des déchets en s'appuyant sur l'économie

circulaire (en lien avec le dispositif Territoire zéro déchet, zéro gaspillage) ; l'énergie dans le sens sobriété énergétique puis production et stockage d'énergie renouvelable (s'appuyant sur le PCAET et TEPCV) ; l'enjeu des mobilités difficiles en milieu montagnard.

3.1.3. LE RÔLE DU PRÉSIDENT - UN MONTAGE DU CTES D'ABORD CENTRALISÉ AUTOUR DE SES RELATIONS LOCALES

Le président du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras joue un rôle important pour le lancement du CTES mais aussi dans sa construction . Il a déjà un projet en tête en répondant à la demande du ministère pour faire partie de la démarche CTE et va tenter de le construire en associant les acteurs qu'il connaît sur le territoire. Cela renouvelle les conclusions de Douillet (2003), ici le président joue un rôle d'intercesseur et apparaît influent en matière d'organisation territoriale mais reste aussi important pour ce qui est de la définition des principes et des contenus de l'action publique.

Le début du CTES se construit sans ingénieur·es (puisque les postes ne sont pas encore créés) et est surtout porté par un élu moteur, le président du PETR, accompagné par la directrice du PETR – ce qui permet de nuancer assez fortement, au début tout au moins de la mise en place du dispositif, le récit de la transition coconstruite que le président promeut. Le président du PETR a sollicité un certain nombre de projets auprès des acteurs faisant partie de son carnet d'adresses, comme l'explique la directrice d'une association environnementale du territoire (dans la citation suivante). Cette organisation « en étoile », centralisée autour du président, est assez différente d'une organisation « plus attendue » par le ministère où ce sont les ingénieur·es de la collectivité qui font le travail de mise en réseau et d'émulation de projet (organisation que l'on retrouve dès la création des deux postes de chargé·es de mission).

« Ça s'est passé en étoile, [...] c'est-à-dire il [le président du PETR] est au milieu d'un réseau donc "toi je te connais alors je te cause" et en gros il y a des échanges bilatéraux entre les gens qu'il connaît autour de lui, mais il n'y a pas eu, et je lui ai reproché, mais en fait, comme il ne savait pas où il allait, il voulait garder la maîtrise de l'ensemble. Enfin je comprends aussi, j'ai été élue donc je sais ce que c'est [...] Du coup c'est pas du tout facile de monter, mais ça s'est passé en étoile, c'est-à-dire que lui, il a pris son carnet d'adresses local, qui est très large parce qu'il est implanté depuis longtemps et que c'est un gars qui est hyper dynamique, voilà il a pris son carnet d'adresses, il n'a pas forcément mis tout le monde dans l'équation mais il a essayé de voir

comment il pouvait placer des pions ou comment des pions pouvaient se placer sur son échiquier. » (Entretien directrice association environnementale, juin 2020)

Cette organisation centralisée, étonnante au vu du récit de la co-construction porté par le président, peut être expliquée par l'absence d'ingénieur·es en poste au PETR pour construire et animer le CTES (par la suite, quand les ingénieur·es sont embauché·es, l'organisation change pour se rapprocher du récit d'une transition coconstruite grâce à leur animation) ainsi que par les délais restreints imposés par le ministère et sa demande de construction d'un CTES avec des projets déjà prêts afin d'aller plus vite et plus concrètement sur les actions de transition.

Les premiers projets proposés au CTES témoignent de l'implication du président et de l'influence de son récit de la transition. En effet, la première version du CTES est composée de projets de deux types, selon un agent du PETR⁷⁹ : d'une part ceux qui étaient déjà prévus par certains acteurs locaux connus et dynamiques sur le territoire (comme l'attendait le ministère), et d'autre part, ceux dont l'initiative vient du président du PETR lorsqu'il est allé chercher les acteurs qui étaient nécessaires pour la mise en place du CTES :

« En fait, les projets, soit ils existaient déjà et c'était des gros projets financés et suivis, c'était des gros projets, [...] et en fait ils ont été mis dans le contrat pour faire valoir la dynamique de transition sur le Grand Briançonnais, auprès du ministère, auprès des partenaires. [...] Ensuite j'ai réalisé que tous les autres projets qui étaient inscrits en fait ils émanaient du [...] président, et [notamment un projet] qui était intéressant, un [...] pôle d'économie circulaire. » (Entretien ingénieur du PETR, avril 2020)

Si cette première organisation peut nuancer le récit d'une transition coconstruite, le projet promu fortement par le président du PETR de pôle d'économie circulaire reflète tout de même ce récit en intégrant de nombreux acteurs et thématiques différents. Le projet porté par le président n'est pas inscrit au CTES en tant que tel, c'est d'abord de l'étude de faisabilité de ce projet qu'il est question de mener dans ce cadre. Le projet a pour objectif d'atteler des chevaux pour aller chercher les déchets alimentaires de restaurants, pour les composter afin d'alimenter des serres agricoles. Ces serres seraient jardinées par des personnes en réinsertion pour produire des légumes qui seraient alors transformés dans une légumerie (alimentée en électricité par une microcentrale électrique). Les légumes transformés seraient alors servis dans l'hôpital et dans

⁷⁹ Ces types de projets sont identifiables aussi sur cette première version du CTES, en le mettant en regard avec les informations données en entretien, et notamment l'origine des projets.

un centre pour les repas. Le président construit ce projet à partir de cette idée. Il est allé voir plusieurs acteurs pour qu'ils y participent, comme l'explique la directrice d'une association environnementale :

« Il [le président du PETR] vient nous dire “bon est-ce que vous en seriez ?” et il est venu avec son projet d'utopie réaliste, appelez ça comme vous voulez mais avec son idée “I have a dream” de dire “bon moi je rêve de collecter les fermentescibles dans les grosses cuisines, de les composter, avec ça de faire du maraîchage, des légumes et de les livrer dans une boucle vertueuse au même client”, il est venu nous dire “il y a ça et est-ce que vous vous en seriez ? est-ce que vous êtes un acteur potentiel ? un maillon potentiel de cette chaîne vertueuse ?” Donc on lui a dit oui. » (Entretien directrice association environnementale, juin 2020)

Le deuxième type de projets provient des entreprises connues sur le territoire et notamment par le président du PETR, qui ont pu profiter de cet instrument pour valoriser les projets déjà prévus ou en cours, comme l'entreprise EDSB (Énergie, Développement, Services du Briançonnais), fournisseur d'électricité, producteur et gestionnaire réseau (avec un projet de microcentrales hydroélectriques par exemple) :

« Alors ce sont des projets qu'on avait déjà, on ne les a pas inventés pour le CTES mais comme ils s'inscrivaient vraiment dans l'esprit du CTES on en a profité pour les inscrire dans ce contrat. » (Entretien EDSB (Énergie, Développement, Service du Briançonnais), avril 2020)

La station de ski de Serre Chevalier, une des entreprises les plus importantes du territoire, a aussi inscrit certains de ses projets déjà prévus et prêts au CTES (programme de production d'énergie renouvelable : hydroélectricité, photovoltaïque et micro-éolien pour produire 30 % de la consommation énergétique du domaine skiable). Une personne de la station précise qu'avec ou sans contrat, les projets auraient été lancés. Pour elle, il est intéressant de s'inscrire dans cette démarche mais le CTES ne leur apporte aucun financement particulier :

« En fait nous, on s'est inscrit dans cette démarche-là mais en fait toutes les actions qu'on mène elles sont à notre initiative, on n'a pas eu particulièrement de financement, enfin on a eu des financements publics mais qu'on est allé chercher nous-même et on se dit que s'il y a un contrat sur le territoire, étant une entreprise importante du territoire, c'est bien d'y contribuer, par contre j'ai du mal à faire le lien entre notre démarche et le contrat en fait, [...] il n'y

aurait pas de contrat, on aurait fait la même chose. » (Entretien station Serre Chevalier, juin 2020)

De plus, le fait de partir de projets déjà existants était aussi une demande du ministère : d'après la directrice du PETR, cela permet d'avoir rapidement une version du CTES complète et représentant les dynamiques existantes au niveau du territoire. Cette forme d'organisation peut ainsi aussi s'expliquer par la pression des délais imposés par le ministère et le manque de moyens humains pour travailler à la construction du dossier. Cette première version a donc été construite à partir de projets déjà prévus et dans la suite, l'idée est de les faire évoluer et d'en faire émerger de nouveaux :

« Après on nous a demandé de partir sur les projets déjà existants, de pouvoir construire notre contrat avec des projets déjà existants donc ça a été assez facile pour nous, parce que comme on travaille, on est un PETR, donc on est un territoire de projet [...] Donc on a pris des projets qui étaient avancés et on les a mis à notre contrat pour que ça fasse déjà un premier, une première trame de contrat et maintenant, depuis bientôt un an et demi, on travaille à les faire évoluer, à avoir de nouveaux projets, à mettre en place de nouvelles dynamiques. » (Entretien directrice du PETR, juin 2020)

Finalement le président du PETR maintient une double posture : c'est un acteur particulièrement engagé, avec son propre récit de la transition qui va porter le dispositif quand il manque de moyens humains et collaborer avec le ministère en s'impliquant dans tous les dispositifs de transition écologique (en particulier pour obtenir des financements). Mais il allie ce travail à une posture plus critique du ministère en promouvant un récit d'une transition écologique multithématique et coconstruite sur son territoire – tout en centralisant en pratique l'élaboration du contrat en fonction de son carnet d'adresses. Certains acteurs du territoire en font une critique, puisque cela éloigne le territoire d'une transition véritablement coconstruite : cette dimension est d'abord suscitée par le président lui-même et non pas dans une démarche véritablement *bottom up* avec l'ensemble des acteurs du territoire. Cependant, c'est aussi un effet du dispositif et des attentes du ministère (en termes de délais notamment) qui participent à cette organisation. L'organisation est modifiée dès l'embauche de chargés de mission, (comme nous allons le voir dans la partie suivante) — chargés de mission qui contribuent et confortent ce récit d'une transition multithématique et coconstruite.

3.2. LE RÔLE DES CHARGÉ·ES DE MISSION DU PETR : UNE NOUVELLE ORGANISATION DU CTES QUI CONTRIBUE À RENFORCER LE RÉCIT D'UNE TRANSITION MULTITHÉMATIQUE ET COCONSTRUITE

. Pour la suite de sa construction, l'organisation du CTES au PETR s'inspire de celle du programme LEADER (et s'approche d'une organisation classique de contractualisation que l'on peut trouver dans d'autres collectivités), avec le rôle de deux chargé·es de mission embauché·es en mai 2019 (après la signature de la première version du CTE en avril 2019) qui facilitent l'accès pour les porteur·euses de projet aux financements existants et organisent un processus de sélection de nouveaux projets. Ces postes permettent de réorganiser l'élaboration du CTES et contribuent au récit d'une transition coconstruite et multithématique, par l'animation de la participation des acteurs locaux et la rédaction des fiches projets sur plusieurs thématiques. Les deux postes créés portent l'un sur l'énergie et la sobriété et l'autre sur l'économie circulaire et la concertation. Le processus de sélection des projets est composé de plusieurs phases. Dans la première phase, les chargé·es de mission envoient une fiche décrivant le projet (proposé par les différents porteurs de projet : association, entreprise, etc.) à tous les partenaires afin qu'ils puissent faire un retour avant le comité technique, selon un agent du PETR. Cela permet d'avoir un échange entre les différents partenaires. Le rôle de l'animateur·trice est alors ici assez central puisqu'il ou elle transmet les dossiers et fait part des retours des partenaires aux porteur·euses de projet avant le comité technique, comme l'explique un chargé de mission :

« On a un format de projet assez classique qu'on envoie à tous les partenaires. Les partenaires font des commentaires techniques, ils essaient de se positionner : Est-ce qu'on a un financement ? Est-ce qu'on a un expert ? Est-ce qu'on a juste un conseil, est ce qu'on a une critique ? Donc on essaie d'avoir tous ces retours sur les nouveaux projets pour qu'on puisse faire ces retours au porteur de projet avant ces comités techniques et ça permet d'avoir un premier aller-retour, un premier échange, avec le technicien qui est entre les deux. » (Entretien chargé de mission CTES du PETR, avril 2020)

Tableau 17 - Encadré - Présentation des chargé·es de mission CTES

Chargé de mission concertation et économie circulaire

Il est ingénieur de l'École Centrale de Nantes, après avoir suivi une option sciences de l'ingénieur pour l'habitat et l'environnement urbain et une option ville durable. Avant son

poste au PETR, il a été consultant déchets et écologie industrielle pendant 4 mois dans l'entreprise Inddigo. Il est resté au PETR en tant que chargé de mission Économie circulaire et concertation pendant 9 mois avant de quitter ce poste suite, en partie, à des déceptions quant à son impact sur la transition écologique sur le territoire via le CTES. Il est actuellement chargé de mission gestion des matières organiques au syndicat mixte de traitement des ordures ménagère du Guillestrois, du Queyras et de l'Argentiérois. Il se présente sur LinkedIn comme un « ingénieur décroissant ».

Chargée de mission sobriété et énergie

Elle est ingénieure en énergétique de l'École Centrale de Nantes⁸⁰, et a été embauchée pour son premier poste comme chargée de mission transition écologique au PTER pendant 1 an et 6 mois. Actuellement, elle travaille à la société d'économie mixte locale Soleil Eau Vent Énergie (SEVE) dans le Briançonnais.

La deuxième phase est celle du comité technique, qui a lieu généralement un mois après ce premier aller-retour. Le porteur de projet présente alors son projet pendant une dizaine de minutes devant les membres du comité technique – la DDT, la DREAL, le Département, la Région, l'ADEME, la Caisse des Dépôts et Consignations (Banque des territoires). Environ deux comités techniques sont prévus par an. Cette organisation du comité technique présente certains avantages, selon les acteurs. Les témoignages des interviewé·es permettent de mettre en avant ce qui, pour elles·eux, semble avoir fonctionné dans cette phase. Par exemple, selon la directrice du PETR, cela permet d'impliquer le porteur de projet dans la démarche, mais aussi cela met directement en contact les financeurs avec les personnes à l'initiative des projets. Ils peuvent alors poser leurs questions directement, d'après elle :

« Des porteurs de projet qui viennent, on trouvait que c'était beaucoup plus humain d'une part et puis c'est plus facile d'avoir directement le porteur de projet qui explique son dossier à des financeurs. D'une part parce que ça l'implique, ça lui montre que ce n'est pas évident d'avoir des financements comme ça. Ça l'implique et ça permet aussi aux financeurs de voir concrètement les personnes de pouvoir poser des questions parfois plus directement. » (Entretien directrice PETR, juin 2020)

⁸⁰ Les deux chargé·es de mission pour le début du CTES viennent de l'École Centrale de Nantes et se connaissent déjà.

À la suite de ce comité technique, les partenaires échangent plus dans le détail en comité technique réduit, en allant plus loin dans la démarche. Cette dernière phase d'échange, sans le porteur de projet, est celle qui détermine les financements qu'il aura ou non et si le projet sera inscrit au contrat ou non, comme l'explique un agent de la DDT (qui participe à ces comités) :

« Donc là, on va un peu plus loin dans la démarche, on essaie de voir ce qu'ils veulent faire, pourquoi ça s'inscrit dans le CTES, pourquoi ils auraient un financement du PETR là-dessus, etc. » (Entretien agent de la DDT, avril 2020)

Cependant, l'absence d'enveloppe spécifiquement dédiée au CTES et l'organisation dépendant des financeurs impliquent que certains projets sont plus valorisés que d'autres. Ce mécanisme tempère clairement la concrétisation du récit d'une transition multithématique portée par le président du PETR, qui exigerait plutôt de monter plusieurs petits projets sur des thématiques différentes et par des acteurs différents. Cet aspect est pointé par un ex-chargé de mission CTES, qui déplore que le comité technique privilégie les « gros » projets qui ne lui paraissent pourtant pas les plus pertinents pour la transition écologique sur ce territoire. Il explique que ce point fait partie des raisons pour lesquelles il quitte son poste et est remplacé par une nouvelle chargée de mission (diplômée en géographie et en sciences politiques) en janvier 2020 :

« Très rapidement, je me suis rendu compte qu'on n'aurait pas de moyens sur les projets qui nous paraissaient vraiment sensés, parce qu'il y avait un problème d'échelle, les projets qui moi me paraissaient sensés du point de vue écologique ce n'était que des petits projets, un essaimage de petits projets et en l'occurrence, les partenaires du contrat c'est des machines de guerre. Enfin, c'est l'ADEME, c'est la Banque des territoires, c'est la DDT, DREAL, CEREMA, et ils n'étaient pas regardants sur les petits projets à 1 000, 2 000, 3 000, 10 000 euros, eux ils voulaient des projets à 50 000, à 250 000. En fait ce qu'ils veulent c'est de l'investissement, c'est faire du chiffre, c'est faire des grands tableaux et montrer qu'on a investi tant dans la transition écologique. » (Entretien chargé de mission économie circulaire et concertation, avril 2020)

En parallèle est mis en place un Club Climat et Transition, animé par ce chargé de mission concertation et économie circulaire (puis sa remplaçante). Ce Club Climat et Transition est défini comme « un lieu d'expérimentation et de mise en œuvre d'actions opérationnelles autour de la transition écologique et solidaire, ouvert à tous », dont les objectifs sont d'informer et de partager les informations, de se former, et d'agir et d'impulser des actions, des projets.

L'existence de ce Club Climat et Transition illustre le récit d'une transition multithématique et coconstruite porté par le président. Il a été créé dans le cadre de la concertation pour le Plan climat, mais a été repris pour le CTES. Sa composition couvre les principaux acteurs du territoire (élu, institution, socio-économique, associatif et société civile). La charte du Club Climat et Transition établit 4 objectifs : le club doit être un médiateur, un fédérateur, un animateur et un révélateur. Le PETR joue le rôle d'animateur, mais les orientations du CCT sont établies par les membres : le club deviendra ce que les membres veulent en faire. Le poste de chargé-e de mission économie circulaire et concertation du CTES est dédié à 50 % à cette mission d'animation du Club Climat et Transition. Cette personne est chargée d'organiser, d'animer les réunions et d'en faire les comptes rendus. Elle s'occupe aussi de lancer certaines des actions décidées lors des Clubs Climat et Transition. Par exemple, pour une action consistant à mettre en place un sticker de sensibilisation à la réduction des déchets des mégots de cigarette dans l'espace public, elle va démarcher les communes pour les inciter à les installer et les financer. Réunir des citoyen·nes de cette façon a permis de faire émerger des thématiques et de lancer de nouveaux projets : par exemple, la question d'installer des toilettes sèches sur un des territoires a émergé de certaines réunions du Club Climat et Transition. Ces réunions mettent en avant la volonté d'inclure les citoyen·nes et les acteur·rices qui le souhaitent, ce qui fait émerger des thématiques et problématiques qui n'auraient peut-être pas été identifiées par le PETR spontanément. Elles permettent de faire tendre la transition sur le territoire vers une transition *bottom up* avec une importance forte de la place du local.

Cette phase d'élaboration du contrat se poursuit même après la deuxième version du CTES de décembre 2019, pour le mettre à jour et faire émerger de nouveaux projets de transition sur le territoire. La mission CTES va s'arrêter avec la fin des CDD des chargé·es de mission au printemps 2022 et va être remplacée par une mission CRTE, avec une nouvelle cheffe de projet qui continuera le travail engagé par le CTES et le contrat de ruralité.

Tableau 18 - Encadré - Trajectoire cheffe de projet CRTE

Cheffe de projet CRTE

Elle est diplômée d'AgroParisTech et a un double diplôme avec un Master d'économie sur la transition écologique et numérique avec l'université de Nancy (plus axé sur les enjeux internationaux que ceux des collectivités). Le poste de chargée de mission au PETR est son premier poste (non étudiant) après ses études et 2 mois d'enseignement dans un lycée agricole.

Avant ce poste, elle a eu un travail étudiant à la DDT des Vosges dans le service agriculture (instruction des dossiers PAC : Politique Agricole Commune), elle a aussi travaillé au sein d'une exploitation laitière (dans le Grand Est sur un observatoire de suivi des haies agroforestières), puis au sein d'une pépinière (en PACA sur le pastoralisme). Elle a aussi fait des stages en chambre d'agriculture (des Vosges, puis de Haute-Garonne) ainsi qu'un service civique européen de 7 mois au sein d'un organisme d'enseignement de langues étrangères en Slovaquie. Elle a ainsi un parcours marqué par un intérêt pour les thématiques agricoles (plus que d'aménagement et de transition territoriale).

3.3. UNE DIVERSITÉ DE PROJETS ET DE THÉMATIQUES, EN ÉVOLUTION

Le CTES a évolué au cours du temps et plusieurs projets ont été inscrits dans une première version en avril 2019. Puis, avec le travail mené par les chargé-es de mission, d'autres projets y ont été ajoutés. Ces projets suivent les orientations données (voir Annexe – Actions du CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, p. 314) : Alimentation ; économie circulaire et gestion des déchets ; énergie (sobriété et production d'énergie renouvelable) ; mobilité et rénovation du bâti⁸¹Le CTES comprend une grande diversité de projets, portés par des acteurs différents et suivant les 5 axes thématiques, confortant le récit d'une transition multithématique et coconstruite.

Parmi les projets inscrits au CTES (dans la première et la deuxième version), on note qu'il y a certains projets assez attendus, en particulier sur les thématiques énergétiques, par exemple les projets de production d'énergie renouvelable (photovoltaïque, hydroélectricité et micro-éolien) dans les stations ou les refuges de montagne. Mais il y a d'autres projets, plus originaux, comme le projet des défis des familles à énergie positive. Ce projet, porté par le CPIE Environnement et Solidarité, consiste à accompagner des familles (regroupées en équipes d'une dizaine de personnes) qui relèvent le défi pendant un an, afin de réduire leur consommation énergétique de 8 % (chauffage, électricité, déplacements, etc.) dans une optique de changement de comportement durable et vertueux. Cet acteur porte par ailleurs un autre projet de mise en place d'une filière de réemploi de déchets et restes de chantiers issus du bâtiment sur le territoire du nord des Hautes-Alpes, en partant de la Ressourcerie la Miraille (portée par l'association

⁸¹ L'intitulé précis des orientations sont : « Axe 1 : Pour une alimentation saine et durable : faire du territoire un territoire exemplaire en matière d'autonomie alimentaire » ; « Axe 2 : Faire du territoire un territoire exemplaire en matière d'économie circulaire et de gestion des déchets » ; « Axe 3 : Faire du territoire un territoire exemplaire et d'innovation en matière de sobriété d'énergie, production et stockage d'énergie renouvelable » ; « Axe 4 : Promouvoir de nouvelles mobilités plus sobres en émissions de GES en milieu montagnard » ; « Axe 5 : Promouvoir la rénovation du bâti, des logements et du parc résidentiel de loisirs ».

depuis 2012) sous forme d'atelier-chantier d'insertion – projet qui allie des enjeux environnementaux, économiques et sociaux.

Le projet phare du PETR, concernant l'étude du pôle économie circulaire (qui a déjà été présenté dans la section sur le président), a été mené par le bureau d'études Espelia qui, au fur et à mesure de l'étude, a renommé le projet « boucle alimentaire locale ». Le bureau d'études est parti d'une commande du PETR qui cherchait à concrétiser l'idée de son président pour en faire un projet démonstrateur qui allie plusieurs enjeux et thématiques (dont des enjeux sociaux, notamment de réinsertion). Le chargé d'étude d'Espelia explique :

« On était au point zéro, il n'y avait aucune matière, donc la commande ça a été de dire comment on peut préstructurer la réflexion pour avoir des pistes de travail qui nous permettent de concrétiser des premières avancées, histoire d'aller assez vite sur ce sujet-là et de ne pas perdre un temps fou sur des études, donc on a eu l'été. Moi je suis allé faire une visite de site où j'ai retrouvé [le président du PETR] et [la directrice du PETR], on a un peu échangé autour du projet et puis [le président] en fait nous a fait des topos sur un peu l'histoire locale et puis la façon dont il voyait le projet, donc on a vu les sites [les lycées, les parcelles pour l'exploitation agricole], on a rencontré les gens de la mairie, donc voilà, l'idée pour notre mission c'était d'identifier les différents maillons de la boucle alimentaire locale en disant “c'est qui les acteurs qui pourraient être impliqués dans ce projet-là ?” et recenser un peu leur motivation. [...] On avait quand même une idée préconçue de [président du PETR] qui était qu'il fallait faire de la réinsertion de personnes en difficulté, voire en situation de handicap, pour gérer l'exploitation agricole. »
(Entretien Espelia, juin 2022)

Cette étude a donc été menée (entre juin et septembre 2019), mais la mise en place du projet en lui-même n'a pas encore débuté. Le chargé d'étude d'Espelia regrette l'absence de suite donnée au projet :

« Pour nous c'est une étude qui a été menée sur une durée très courte puisqu'on a vu qu'on a commencé en juin et terminé en septembre, donc pas la meilleure période pour mobiliser du monde, et il devait y avoir une suite après notre étude, [...] mais j'ai eu l'impression qu'il y a eu un flottement et qu'après on est entré dans la crise donc j'avoue que je ne sais même pas aujourd'hui jusqu'où ils sont allés ». (Entretien Espelia, juin 2022)

Les axes 4 sur la mobilité et 5 sur les logements dépendent plutôt des compétences du Département et non du PETR et n'ont que peu été suivis dans le cadre du CTES avec peu de projets inscrits, comme l'explique la directrice du PETR dans la citation suivante. Ce ne sont donc pas les enjeux qui ont été le plus valorisés sur le territoire dans le cadre du CTES, en partie parce que le PETR n'avait pas de poste dédié à ces enjeux. Cela nuance aussi le récit d'une transition particulièrement multithématique.

« Alors le Département était en charge et puis finalement, le poste qui a été pourvu est à l'échelle du territoire, alors la mobilité et le logement sont des axes sur lesquels le PETR a travaillé pendant plusieurs années via le programme CEE et TEPCV et une dynamique et des réseaux pour suivre l'axe 5 avec le Département, aucun projet émergent n'a été présenté en comité technique et peu d'actions et d'animation territoriale sur le territoire du PETR sur la mobilité [...] Je me rappelle qu'on avait eu une discussion avec l'ADEME et les partenaires, où je leur ai dit “mais je ne vais pas faire travailler des agents du PETR sur la mobilité alors qu'on est financé économie circulaire, concertation, sobriété et énergie renouvelable” » (Entretien directrice du PETR, avril 2022)

À la suite de l'inscription de ces projets au CTES, le travail se poursuit dans le CRTE et grâce aussi au Club Climat et Transition. Plusieurs projets du Club Climat et Transition sont mis en place et font perdurer la dynamique du CTES, même sans y être concrètement inscrits. Une liste de courses « zéro déchet » a été montée par les citoyen·nes du Club Climat et Transition. Ces dernier·es ont démarché des commerces pour savoir s'ils proposent du vrac et s'ils acceptent les contenants apportés par les client·es, et ont constitué cette liste avec une carte qui recense l'ensemble de ces commerces. Un autre projet a été mené à la suite du CTES, de construction d'un guide à destination des collectivités qui recense des actions pour réduire les déchets de mégots de cigarettes : cendriers ludiques, espaces sans tabac, flocage des avaloirs « la mer commence ici, ne jetez rien ». Les citoyen·nes se sont proposé·es pour rencontrer les différentes mairies afin de leur expliquer le projet (dans le nord du département). Dans le sud du département c'est plutôt du travail sur l'énergie et l'organisation d'un évènement sur la transition écologique.

Le travail sur la transition écologique, avec la fin du CTES, se poursuit à travers le CRTE. La sous-préfecture décide qu'il sera signé à l'échelle du PETR (ce qui permet de continuer le travail déjà mené avec le CTES), comme elle l'explique :

« Mais c'est nous, on a évacué d'office je veux dire, en interne au niveau de l'État d'une part le CRTE c'était quand même la succession du CTE qui était sur l'échelle du PETR, porté par un acteur qui a très bien travaillé et qui travaille très bien, qui est le PETR. Donc moi, je ne voyais absolument pas le CRTE par intercommunalité, ça n'avait pas de sens. Donc ça a été quand même, je veux dire, évacué d'office. Ça n'a même pas été discuté au niveau des comcom, ça aurait pu mais on l'a présenté comme ça. Il y avait une logique. » (Entretien sous-préfecture, juin 2022)

Les deux postes CTES sont remplacés par un unique poste CRTE financé en VTA (Volontariat Territorial en Administration)⁸² avec une sélection des missions qui sont conservées : Écologie industrielle territoriale, Économie circulaire et entreprise, Plan avenir montagne, Tourisme durable diversifié, Sobriété numérique, Mission concertation, CEE (Certificat d'Économie d'Énergie).

Les actions du CTE contribuent à construire le récit de la transition propre au territoire du Briançonnais, que l'on a qualifié de récit d'une transition multithématique et coconstruite (avec toutefois quelques nuances et contradictions). La diversité de projets inscrits rend ainsi compte de la « transversalité » recherchée par les acteurs du PETR avec un nombre important de thématiques traitées. Cependant, deux orientations (mobilité et logement) ont été moins traitées, nuancant cette forte multisectorialité. Ensuite, parmi les projets (surtout les nouveaux projets qui ont été ajoutés à la suite de la signature), certains sont portés par des acteurs plus marginaux de l'action publique locale, notamment les citoyen·nes participant au Club Climat et Transition, renvoyant au récit d'une transition coconstruite porté par le président du PETR, malgré la sélection par le comité technique qui favorise les « gros » projets. Si certains projets sont assez attendus (production d'énergie renouvelable, travail sur la mobilité), d'autres projets témoignent d'une volonté de transition solidaire (emploi de personnes en réinsertion par exemple), à l'image de l'ajout du S de Solidarité dans le nom du contrat.

Finalement, cette trajectoire du territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras nous permet de montrer, en étudiant les différents dispositifs précédents le CTE sur le territoire,

⁸² [Le volontariat territorial en administration est un contrat de travail à durée déterminée de 12 à 18 mois \(et au moins 75 % d'un temps plein\). Ce dispositif s'adresse aux jeunes de 18 à 30 ans diplômés d'un Bac+2 minimum \(en droit public ou droit des collectivités locales, gestion de projets, urbanisme, ingénierie des travaux publics ou développement territorial, par exemple\). Source : https://www.vie-publique.fr/en-bref/279543-lancement-du-volontariat-territorial-en-administration-vta](https://www.vie-publique.fr/en-bref/279543-lancement-du-volontariat-territorial-en-administration-vta)

qu'ils sont pour la plupart conçus pour répondre à des enjeux précis et sectorisés (énergie, alimentation, etc.). Cela semble indiquer que la transition écologique serait transversale et multisectorielle (par rapport aux autres dispositifs de l'action publique environnementale territoriale). Le récit d'une transition coconstruite et multithématique, identifié grâce à l'étude du CTES, témoigne aussi de cette multisectorialité. Il renvoie aussi et surtout à une plus forte volonté de transformativité et de radicalité (par rapport à la notion de développement durable) avec cependant des nuances fortes (organisation du lancement du CTES centralisé autour du président, certaines orientations non traitées comme le logement et la mobilité, un chargé de mission déçu qui quitte ses fonctions, etc.). Le territoire (le PETR en particulier) porte ce récit et tente d'orienter la transition vers une action plus radicale et accuse le ministère de vouloir faire une transition plus technophile et maîtrisée (en témoignent les négociations sur le nombre d'orientations à inscrire au CTES par exemple).

Nous montrons aussi que le rôle du local est central dans ce CTES. Le récit d'une transition coconstruite et multithématique traduit une volonté d'association d'un certain nombre d'acteurs du territoire, en particulier les citoyen.nes (avec notamment la mise en place des Club Climat et Transition) grâce à l'animation faite par les chargé.es de mission du PETR. De plus, en montrant que le CTES s'est appuyé au début sur des projets déjà existants, cela nous permet de renforcer l'hypothèse que pour le territoire (mais aussi l'État qui fait la demande de s'appuyer sur des projets préexistants pour la construction du CTE), la transition écologique est plus pertinente quand elle est faite par et sur le territoire.

Enfin, cette trajectoire nous permet de montrer que le président a un rôle important dans les négociations avec le ministère (avec des échanges en direct) et permet d'orienter le CTES selon son récit de la transition, malgré des contraintes qui persistent et qui contribuent au montage du CTES (délais et financement notamment). Par ailleurs, cette trajectoire semble aussi dessiner une forme de gouvernement à distance de la part de l'État via le processus de labellisation : le territoire, du fait de ses dispositifs précédents et de son travail sur la transition, se décrit comme un territoire exemplaire lui permettant de participer aux CTE (que nous décrirons plus précisément dans le chapitre 7).

CHAPITRE 5 – TRAJECTOIRE DU ROYANS-VERCORS – UNE FORTE MOBILISATION LOCALE POUR UNE TRANSITION COCONSTRUITE ET SOCIALE

La trajectoire du territoire du Royans-Vercors s'appuie sur ses caractéristiques (difficultés et potentialités du fait de sa géographie rurale de moyenne montagne) qui le font s'intéresser de près à la transition écologique, ainsi que sur la vie socio-économique locale dynamique sur cette question.

Comme pour le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, la communauté de communes s'implique dans de nombreux dispositifs répondant à des enjeux environnementaux (alimentation, énergie, éclairage public, etc.) mais aussi de cohésion territoriale. Ces dispositifs sont à la base de la construction du CTE, mais du fait de la co-construction importante dans le CTE, d'autres enjeux qui n'étaient pas spécifiquement identifiés auparavant y sont aussi inscrits (comme l'enjeu de mobilité ou les enjeux sociaux). L'étude des dispositifs précédant le CTE nous permet de constater qu'avant la transition écologique (territorialisée avec le CTE), il était surtout question de dispositifs sectoriels, et qu'aucun de ces dispositifs ne porte le terme de développement durable (comme sur les deux autres territoires). Le CTE semble moins sectorisé que les dispositifs précédents.

Avec le CTE nous identifions alors, sur le territoire, le récit d'une transition écologique coconstruite et sociale. Ce récit met en avant que la transition doit être coconstruite avec l'ensemble des acteurs du territoire, y compris les citoyen·nes (de la même manière que sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras), ce qui participe de la construction de la transition sur le territoire (en y intégrant les enjeux de mobilité en plus des enjeux identifiés au préalable avec les dispositifs précédents, et les enjeux sociaux grâce à la participation active de certaines associations d'éducation populaire). Nous montrons aussi le rôle important d'entrepreneur de transition d'un élu local (à l'image du président du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras).

Si ce récit est dominant sur le territoire et semble refléter une volonté transformative (avec une mobilisation d'acteurs diversifiés, à l'image des *Transition Towns*), il reste trop peu ambitieux selon un citoyen et certaines institutions locales qui portent le récit d'une transition cohérente et contraignante, ce qui nuance la transformativité de la transition. Cette critique révèle combien le CTE demeure un dispositif « à la carte » et relativement opportuniste, qui

permet certes de valoriser des actions vertueuses mais n'offre aucun moyen pour contrer des actions contradictoires avec les objectifs écologiques.

Enfin, nous montrons que l'élaboration de ce CTE se fait sur le territoire avec assez peu d'échange avec l'échelle nationale (à l'exception du lancement initié par la députée de la 3^{ème} circonscription de la Drôme). Ici, l'État central n'est que très peu présent et le territoire s'approprie fortement le dispositif, nuanciant la thèse du gouvernement à distance (résultat que nous développerons plus précisément dans la troisième partie, spécifiquement dédiée à cette question de recherche).

1. LE TERRITOIRE DU ROYANS-VERCORS – UNE DYNAMIQUE FORTE CONCERNANT LES ENJEUX DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1.1. UN TERRITOIRE DE MOYENNE MONTAGNE AVEC POUR ENJEU LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le territoire est situé dans le département de la Drôme, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il est composé d'un ensemble de communes rurales du piémont et des hauts plateaux de la partie occidentale du massif du Vercors. À l'ouest du territoire se trouve la plaine de Valence, au sud la vallée du Rhône, au nord la vallée de l'Isère et à l'est la partie orientale du massif du Vercors.

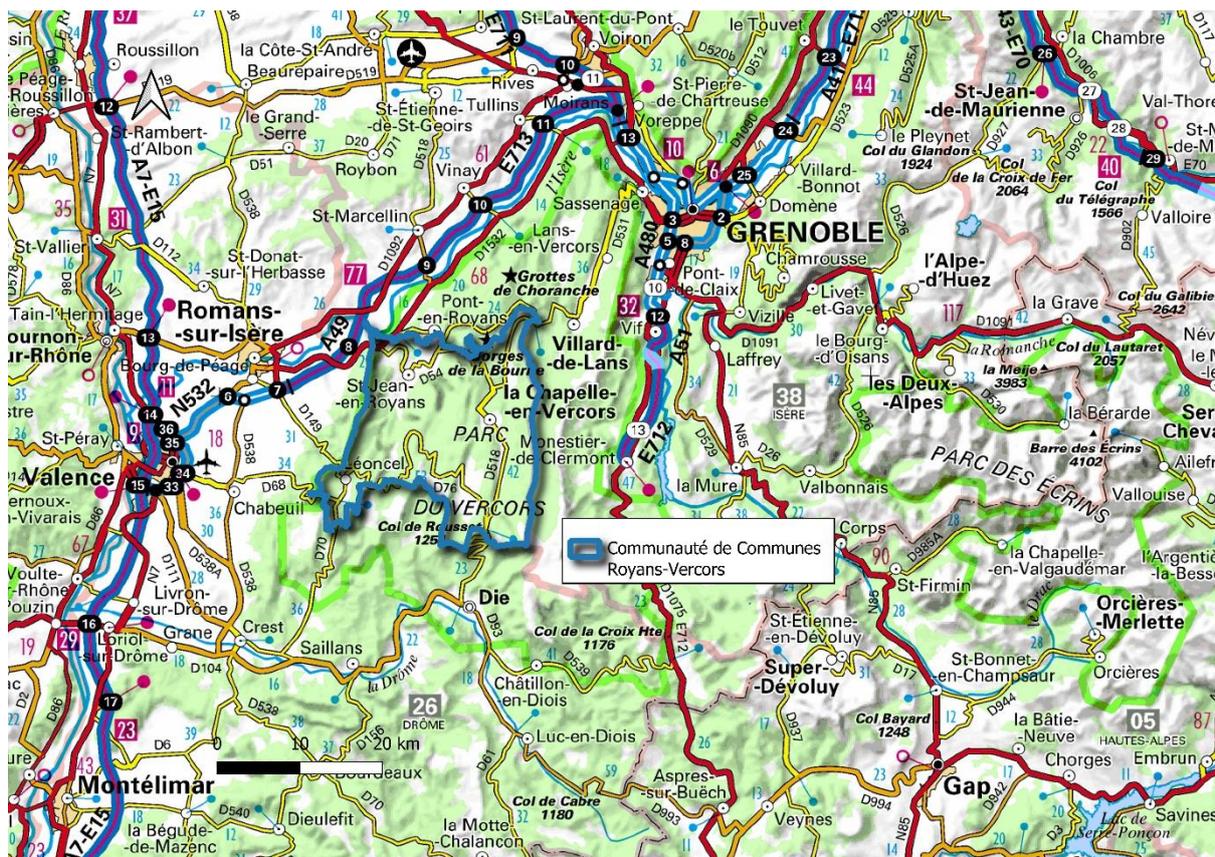


Figure 7 - Carte du territoire du Royans-Vercors – carte réalisée sur QGIS par Perle Charlot

Ce territoire rural de moyenne montagne recense des handicaps et des potentialités qui le font s'intéresser aux problématiques de transition écologique. Il est à l'écart des grands axes et des grands centres urbains (Saint-Jean-en-Royans est la seule petite unité urbaine du territoire et seul bassin de vie). Le territoire est vaste et enclavé, et fait ainsi face à des problématiques de mobilité, selon Activ'Royans, une association d'éducation populaire sur le territoire :

« On est sur un territoire [...] qui est enclavé et il y a des grosses problématiques autour de la mobilité, que ça soit au niveau de la jeunesse et même des adultes, avec un réseau de transports en commun qui est quasi inexistant en dehors des transports scolaires. Il est inexistant et ça nécessite soit d'avoir le permis, soit de recourir à l'autostop, au système D, avec... sur le territoire c'est quand même assez vallonné, on n'a pas forcément d'infrastructures existantes pour le vélo et puis ce n'est pas évident de faire des gros trajets en vélo ici, à part passer sur du vélo électrique. » (Entretien Association Activ'Royans⁸³, novembre 2021)

⁸³ Association d'éducation populaire du territoire

Le territoire est coupé en deux entités géographiques complémentaires : le Vercors, secteur de moyenne montagne à l'est et le Royans, sur les piémonts à l'ouest. Les falaises, à l'est du territoire, font aussi une fracture physique mais constituent le trait d'union d'un territoire dans lequel le Royans constitue le débouché naturel de la montagne. Royans et Vercors partagent une identité liée à la montagne. L'écosystème montagnard est considéré comme un vaste refuge écologique pour de nombreuses espèces animales et végétales. Les paysages sont constitués de vastes milieux naturels, de cultures traditionnelles (élevage) et d'ensembles bâtis typiques.



Figure 8 - Photo Saint-Laurent-en-Royans⁸⁴

De plus, le territoire fait partie du périmètre du Parc Naturel Régional (PNR) du Vercors. Présent depuis 1970, ce parc permet de protéger et de mettre en valeur l'espace rural habité. Il crée et développe des activités économiques et un modèle social durable tout en préservant le patrimoine naturel, culturel et paysager, les richesses et savoir-faire locaux. Le parc s'organise autour d'un projet concerté pour le territoire : la charte.

⁸⁴ Licence : [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/), [2.5 Generic](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/), [2.0 Generic](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) and [1.0 Generic](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/1.0/) license. Auteur : Bserin, 28 juillet 2009. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Saint-Laurent-en-Royans_vu_du_sud.jpg

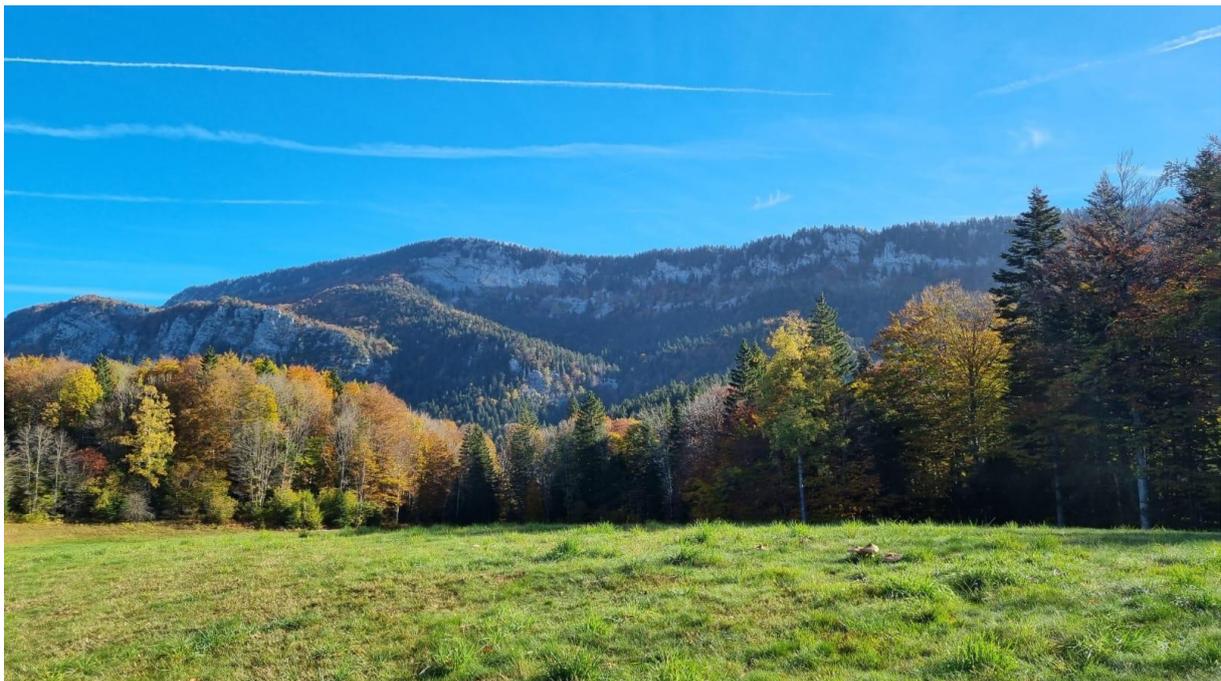


Figure 9 - Photo Parc Naturel du Vercors- Laureline Leclerc

Le territoire, du fait de ses ressources naturelles importantes, cherche à se placer en leader sur les questions de transition écologique, comme l'explique la députée de la 3^{ème} circonscription de la Drôme, Célia de Lavergne. Comme pour le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, la transition écologique peut être une opportunité de compenser des difficultés du territoire (cf. récit de la transition pour les territoires en difficulté porté à l'échelle nationale).

« On est un territoire ressource et qui veut s'appuyer sur ses ressources naturelles pour dynamiser le territoire et pour y développer des activités, qui à la fois préserve la richesse et la biodiversité du territoire et qui en même temps le place en position de leadership sur les questions de transition écologique » (Entretien députée, Célia de Lavergne, décembre 2021)

1.2. UNE VIE SOCIO-ÉCONOMIQUE LOCALE DIVERSIFIÉE ET INTÉRESSÉE PAR LES ENJEUX DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

La communauté de communes est composée de 18 communes, pour une population de 9 593 habitants et une densité de 20,1 habitant·es au km² (soit une superficie de 476 km²). Elle est formée par la fusion au 1^{er} janvier 2017 (suite à la loi NOTRe, de la communauté de

communes « Le Pays du Royans » et celle du Vercors⁸⁵. Cette fusion (le fonctionnement de la nouvelle communauté de communes permet de renouveler la gouvernance afin d’appréhender le territoire dans sa globalité pour apporter des réponses plus efficaces aux enjeux d’aménagement et de développement. De plus, l’intercommunalité correspondant au plateau du Vercors n’est pas d’une taille suffisamment convenable pour un bon fonctionnement (moins de 2 000 habitants). La fusion de ces communautés de communes permet de développer les solidarités entre les vallées et le massif et de redonner une lisibilité aux relations entre Royans et Vercors. Elle aidera aussi le territoire sur le plan fiscal et financier.

Le territoire ne possède pas de grosses industries, d’infrastructures ou de tourisme de masse. L’agriculture est riche et diversifiée (environ 180 exploitations présentes) et le territoire possède un potentiel touristique fort basé sur ses richesses naturelles, paysagères et environnementales (notamment pour la pratique de sport de plein air, 4 saisons). Le tourisme de nature est en pleine expansion sur le territoire. À l’exception de deux communes (Léoncel et le Cheffal), le territoire appartient à la zone d’emploi de Grenoble et partage des enjeux liés à la croissance démographique, à la protection de l’environnement et au développement économique.

Le territoire est un producteur d’énergies renouvelables, notamment en hydroélectricité et en bois énergie. Il permet aussi de stocker du CO₂ grâce à ses étendues de forêts et de prairies : 100 fois plus que ses émissions et équivalent aux émissions de gaz à effet de serre des départements de la Drôme et de l’Ardèche réunis⁸⁶. Sur les questions d’énergie, il fait un travail étroit avec le Parc Naturel Régional (PNR) et le Syndicat D’Énergie de la Drôme (SDED) en particulier sur la mobilité et le secteur résidentiel et tertiaire.

⁸⁵ La communauté de communes est administrée par un conseil communautaire (avec 33 conseiller-es municipaux·ales). Le président, qui a renouvelé son mandat, est accompagné par 6 vice-président-es avec différentes attributions : économie, emploi, ressources humaines ; environnement ; affaires sociales ; développement touristique ; affaires culturelles ; services techniques, ainsi que deux conseiller-es déléguée-es : une au PAT et un à l’agriculture et à la forêt.

Le siège de la communauté de communes est situé à Saint-Jean-en-Royans. Le budget général de la communauté de communes en 2021 est du même ordre de grandeur que celui pour le Trièves ou le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, c’est-à-dire de : 5 005 183 euros pour les dépenses de fonctionnement ; 5 489 645 euros pour les recettes de fonctionnement ; 1 106 226 euros pour les dépenses en investissement et 532 497 pour les recettes en investissement.

L’équipe technique de la communauté de communes est constituée de plusieurs services comportant en tout une soixantaine d’agent·es (moitié moins que pour le Trièves, mais nettement plus que pour le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras) : la direction générale des services, la direction générale adjointe (services ressources), la direction services aux habitants, la direction des transitions et de l’aménagement du territoire, la direction des services techniques et de l’environnement ainsi que le service accueil et assistance administrative.

⁸⁶ Candidature au CTE

C'est aussi un territoire présenté dans le CTE comme un « territoire vivant avec un tissu économique, artisanal, touristique et agricole dynamique »⁸⁷. Il possède un tissu associatif très actif et des citoyen.nes impliqué.es dans la vie locale⁸⁸. Deux centrales villageoises (sociétés citoyennes de production d'électricité photovoltaïque) ont été créées ces dernières années. De plus, selon un élu, les acteurs sociaux sont nombreux et dynamiques sur ce territoire :

« On est sur un territoire où les acteurs sociaux sont très très présents et très parties prenantes de plein de choses [...] C'est exceptionnel si je puis dire, comme je vous le disais il y a un très gros (il me semble, mais je n'ai pas beaucoup d'expérience d'autres territoires) un très gros tissu associatif, il y a des passionnés d'astronomie, des passionnés du vélo, les intéressés du machin, etc. Et en fait on s'aperçoit qu'évidemment si on doit pouvoir les coller à un projet de transition, mais c'est des balades, c'est des déplacements doux, c'est de la biologie, c'est de l'espace naturel, c'est de la vie au grand air, c'est de l'alimentation saine, ça tourne autour de ça, donc c'est très naturellement en lien [...] Ça représente peut être des milliers de personnes d'une certaine manière, parce qu'il y en a 12 au truc, il y en a 20 à machin, il y a le groupe patrimoine ils sont 16, il y a l'association du machin chouette, la ferme, et puis c'est 47 adhérents et puis ça fait tout de suite beaucoup de monde. » (Entretien élu Royans-Vercors, septembre 2021)

La centrale villageoise Vercors Soleil (une des deux centrales créées) est très présente lors des échanges sur le CTE et participe à certains projets. Elle naît en 2015 d'un mouvement citoyen accompagné par le PNR, suite à un projet de parc solaire au sol dans la vallée entre Autrans et Méaudre. Cette centrale villageoise réunit 126 associé-es, dont les communes du territoire. Aujourd'hui, elle a mis en place 25 toitures solaires moitié privées, moitié publiques et s'intéresse aussi à l'énergie hydraulique et éolienne.

D'autres associations importantes du territoire ont participé aux réflexions sur le CTE, parmi elles on peut citer notamment le centre social La Paz, Activ'Royans et Dromolib. Le centre social La Paz est une association d'éducation populaire qui intervient, depuis 1973, sur tout le territoire de la communauté de communes du Royans-Vercors. Elle intervient sur 4 champs d'action : la petite enfance, l'enfance, l'animation collective (c'est-à-dire l'accompagnement des habitants et de leurs projets) et le service aux personnes (avec un service mandataire du portage de repas à domicile et la mise à disposition de personnel). Activ'Royans

⁸⁷ Candidature au CTE

⁸⁸ Candidature au CTE

est une petite structure avec cinq équivalents temps plein. Elle reçoit des subventions de la communauté de communes du Royans-Vercors pour mettre en œuvre des actions de jeunesse. L'association a aussi deux autres secteurs d'activité : la jeunesse (conventionnée par la communauté de communes) et l'animation de la vie sociale (agrément de la CAF), c'est-à-dire qu'elle écoute les habitant·es et les accompagne sur les idées qui émergent et sur leurs envies. Elle porte trois axes : un autour de l'enfance et la jeunesse comme richesse pour le territoire, un autre sur la transition écologique et le troisième sur l'accès à la culture pour tous et la réflexion autour des habitats alternatifs. Dromolib, quant à elle, regroupe cinq salarié·es qui travaillent sur la promotion de l'écomobilité en territoire rural afin de réduire la dépendance à la voiture. Elle développe un plan d'activité autour de l'animation, la sensibilisation, les temps d'information, les rencontres, etc.

Le Service Public d'Énergie de la Drôme (SDED) est aussi un acteur important de la transition sur le territoire. C'est le syndicat mixte qui regroupe l'intégralité des communes de la Drôme. Il organise et contrôle la distribution de l'électricité et du gaz, il est maître d'ouvrage des travaux d'électrification rurale, il a la compétence d'éclairage public, il produit de l'énergie renouvelable, achète de l'énergie pour les consommations des collectivités, etc. Il est présenté comme un acteur départemental opérationnel de la transition énergétique⁸⁹.

La population vit en milieu rural et a une sensibilité particulière de ce fait. Un élu local décrit la diversité des types de sensibilité à l'écologie présents dans la population :

« La population n'est pas spontanément écolo dans le sens, je sais pas, intellectuelo-politique mais sensible, je connais beaucoup d'agriculteurs nés au pays qui adorent le milieu naturel mais d'une certaine manière à l'ancienne, respectueuse ou attentive, voilà. Donc ce qui n'est pas toujours facile c'est de faire progresser des thèses, des projets qui, d'un point de vue médiatique ou électoral sont souvent un petit peu extrémisés, un petit peu intellectualisés, un côté bobo, un coté intello, un coté citadin, voilà, qui n'accroche pas spontanément les habitants d'un territoire rural. Enfin ils ne se retrouvent pas forcément dans l'ingénieur du CEA qui amène ses enfants en vélo à l'école à la maternelle parce que voilà, la vie n'est pas pareille. [...] Tout ça pour dire que le territoire du Royans-Vercors est habité par une partie de gens franchement écolo mais ruralisés, et puis une partie de gens attentifs, enfin convaincus et puis une troisième partie, pour différentes raisons, les gens s'en

⁸⁹ <https://www.sded.org/le-sded/carte-identite>

foutent complètement, “encore un truc de machin”... Mais je veux dire il y a quand même 2/3, enfin je ne sais pas mais ce n'est quand même pas neutre, ce n'est pas 10 %, il y a plus de la moitié des gens qui sont, pour différentes raisons, moteurs, acteurs, sensibles.» (Entretien élu Royans-Vercors, septembre 2021)

2. HISTORIQUE DES DISPOSITIFS – UNE IMPLICATION ANCIENNE DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Tableau 19 : Sigles des dispositifs de la communauté de communes du Royans-Vercors

Sigle	Dispositif
PAT	Plan Alimentaire Territorial
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
TEPOS	Territoire à Énergie Positive
RICE	Réserve Internationale de Ciel Étoilé
TEPCV	Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte
PCAET	Plan Climat Air Énergie Territorial

Le territoire du Royans-Vercors travaille depuis plusieurs années avec des dispositifs pour accompagner la transition écologique, ce qui lui a permis d'engager un premier travail sur ces enjeux (du fait des caractéristiques décrites ci-dessus qui le font s'intéresser à la transition écologique). L'étude de ces dispositifs nous permet, comme pour les deux territoires précédents, de montrer qu'avant le CTE, les dispositifs sont plutôt sectoriels (alimentation, énergie, etc.) ou alors traitent d'enjeux de cohésion territoriale et d'enjeux sociaux. De la même manière que les deux premiers territoires, ils permettent aussi au Royans-Vercors de se construire une image « exemplaire » concernant la transition et d'engager un travail en concertation avec d'autres acteurs du territoire.

En 2018, après la fusion des deux communautés de communes du Royans et du Vercors, la nouvelle intercommunalité poursuit un travail datant de 2013 sur le pays du Royans pour améliorer l'alimentation dans les crèches et lance un travail plus global dans le cadre du PAT (Plan Alimentaire Territorial). L'Étude de la capacité nourricière du territoire a débuté en 2019 dans ce cadre. Ce projet s'appuie sur un diagnostic partagé, faisant un état des lieux de la

production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire du bassin de vie et identifiant les atouts et contraintes socio-économiques et environnementales du territoire. Les enjeux sont d'offrir une alimentation locale de qualité pour tous et de renforcer l'économie agricole en soutenant une agriculture nourricière de proximité.

En 2019, le territoire participe aussi au dispositif Smart Village afin de mobiliser des acteurs et leurs projets autour des nouvelles technologies, pour apporter des solutions conjointes aux défis sociaux et environnementaux.

En 2020, il s'implique dans le dispositif « Petites villes de demain », présenté comme un vecteur de cohésion territoriale et accélérateur du Plan de relance. Les enjeux et objectifs de la signature (en 2021) sont l'attractivité démographique et l'amélioration du cadre de vie. Pour cela, il est question d'agir sur la vacance et la vétusté des logements dans le centre-ville, d'adapter l'offre à la demande et aux besoins en matière d'habitat, de dynamiser le commerce de proximité situé en centre-ville, de déconstruire et de réaménager les îlots urbains les plus dégradés, de relier ces îlots urbains et ce nouveau quartier au centre de la ville par un mail piéton et des voies douces, de favoriser la fluidité, les déplacements doux entre les différentes places, de favoriser les mobilités douces en centre-ville et de revoir la place de la voiture (le dispositif a été mis en place à La Chapelle-en-Vercors et à Saint-Jean-en-Royans).

En parallèle, le territoire participe au programme LEADER géré par un GAL (Groupe d'Action Locale) appelé LEADER Terres d'Échos, formé par Saint-Marcellin Vercors Isère Communauté, la communauté de communes du massif du Vercors, la communauté de communes du Royans-Vercors et le PNR. Le territoire a reçu une enveloppe de 1 800 000 euros à investir d'ici 2020, sur le thème de l'économie de proximité et de la stratégie alimentaire durable. Les 4 axes stratégiques sont : Structurer l'offre économique du territoire : soutien à l'entrepreneuriat innovant ; Structurer les relations intra/inter filières et mettre en réseau les acteurs ; Activer les modes de consommation locaux et les actions de développement durable ; Ouverture du territoire vers l'extérieur : projets de coopération.

La communauté de communes travaille aussi avec le PNR sur plusieurs autres dispositifs. Depuis 2016, le PNR travaille avec la métropole de Grenoble, la communauté de communes du massif du Vercors et la communauté de communes du Royans-Vercors sur une convention Territoire à Énergie Positive (TEPOS). Il a été aussi reconnu Territoire à Énergie Positive Pour la Croissance Verte (TEPCV) par le ministère de la Transition écologique. La convention TEPOS permet aux communautés de communes de bénéficier d'aides directes sur 3 ans, avec un financement à hauteur de 80 % pour des projets de réhabilitation énergétique de bâtiments publics, d'extension de réseaux de chaleur, d'acquisition de véhicules électriques, d'études de

faisabilité sur l'éolien, etc.). Les axes principaux portent sur la rénovation énergétique des bâtiments, la mobilité rurale, le développement des énergies renouvelables et notamment l'autoconsommation collective.

Le PNR monte aussi d'autres travaux. Il fait un projet RICE : Réserve Internationale de Ciel Étoilé. Il travaille également avec la communauté de communes du Royans-Vercors pour élaborer un plan d'actions de transition énergétique (qui remplace le PCAET). Cette dernière n'est pas concernée par l'obligation de faire un PCAET (moins de 20 000 habitants) mais souhaite initier ce travail sur les enjeux de transition écologique et élaborer un plan d'actions de transition énergétique, en partenariat aussi avec le Syndicat D'Énergie de la Drôme (SDED). Cette démarche s'inscrit dans la continuité du TEPOS et permet de s'approprier la stratégie au niveau local.

À la suite de l'ensemble de ces travaux, en 2019, la députée de la 3^{ème} circonscription de la Drôme, où est présent le territoire, contacte la communauté de communes du Royans-Vercors pour les inciter à s'impliquer dans le dispositif CTE. Le territoire a déjà travaillé avec de nombreux dispositifs et a ainsi débuté le travail de construction de la transition écologique sur le territoire. Selon un agent du PNR, le CTE a permis de prendre le relais du TEPOS sur ce territoire, par exemple sur les questions de mobilité :

« C'était la fin du TEPOS et je pense que oui, ça a permis de prendre un peu le relais, de prendre un peu la suite sur la CCRV⁹⁰. Un exemple c'est que dans le CTE du Royans-Vercors, il y a un axe mobilité qui est assez fort, donc ça c'est quelque chose que le parc a amené » (Entretien PNR, octobre 2021)

En 2021, le CTE et le contrat de ruralité fusionnent dans un CRTE (Contrat de Relance et de Transition Écologique). La communauté de communes avait signé un contrat de ruralité en 2017 avec l'État. Cet outil coordonne et structure les politiques publiques territorialisées. Il permet notamment de soutenir les projets issus des mesures des comités interministériels aux ruralités à l'échelle infra départementale. À l'échelle locale, il va permettre de soutenir des projets d'aménagement opérationnels durables, en cohérence avec les engagements de la charte ÉcoQuartier du ministère du logement et de l'habitat durable. C'est un dispositif plus transversal que le CTE (qui ne traite pas spécifiquement des enjeux écologiques).

Finalement, comme pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, les dispositifs retracés ici ne relèvent pas du vocabulaire du développement durable et restent découpés en secteurs d'action publique. Le CTE, en mobilisant la notion de transition, semble permettre de

⁹⁰ Communauté de communes du Royans-Vercors

dépasser en partie cet aspect, tout en s'appuyant sur les travaux déjà menés. Il intègre aussi des enjeux de cohésion territoriale et sociaux (à la suite des dispositifs décrits ci-dessus).

Nous pouvons aussi faire le même constat que sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, concernant le travail avec les acteurs du territoire, déjà bien entamé grâce à ces dispositifs notamment. Cette co-construction semble s'amplifier avec le CTE (comme nous le montrons dans la partie suivante) et permet de travailler sur de nouveaux enjeux qui n'étaient pas spécifiquement identifiés via ces anciens dispositifs (comme la mobilité par exemple). Enfin, comme pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, le territoire commence à se construire une image de territoire qui travaille sur les enjeux de transition (et ainsi à faire partie des territoires exemplaires de la transition pour être labellisé).

3. LE CTE – LE RÉCIT D'UNE TRANSITION COCONSTRUITE ET SOCIALE

Après avoir précisé les enjeux importants pour le territoire et retracé la trajectoire de l'action publique locale en ce qui concerne les enjeux environnementaux, nous explicitons dans cette section l'arrivée du CTE et son élaboration, et avec celles-ci la construction de la (des) conception(s) de la transition.

Nous allons montrer que l'élaboration du CTE est marqué par une forte mobilisation des acteurs du territoire. En retraçant cette trajectoire, nous identifions un récit de la transition dominant sur le territoire et porté par la communauté de communes du Royans-Vercors : le récit d'une transition coconstruite et sociale. Ce récit rend compte de la mise en place de projets citoyens, associatifs et émergeant de réunions avec l'ensemble des acteurs du territoire (dont des acteurs travaillant sur des enjeux sociaux comme le centre social ou une association d'éducation populaire). La transition de ce récit tend à être plus transformative (avec l'intégration des enjeux sociaux) et plus *bottom up* en mettant au centre la pertinence de l'échelon local pour sa conception (avec une participation citoyenne importante).

Cependant, le lancement du CTE se fait par la députée dans une démarche plutôt *top down*, ce qui nuance les analyses ci-dessus, même si, à part ce lancement, peu d'échanges ont lieu avec l'échelle nationale. De plus, ce récit dominant dans l'élaboration du CTE n'est pas consensuel sur le territoire et un autre récit émerge, celui d'une transition cohérente et contraignante sur l'ensemble du territoire. Notamment, un citoyen met en avant que malgré le CTE et la volonté de faire une transition écologique coconstruite et sociale, d'autres projets voient le jour sur le territoire, projets en incohérence avec la transition écologique (rallye

automobile, rénovation des routes et belvédères pour un tourisme de voiture). Pour lui, le CTE devrait être un cadre général cohérent et impliquer des contraintes de mise en phase avec sa définition pour faire la transition écologique sur le territoire et ne pas être uniquement une liste de projets vertueux. Ici, il est question d'une transition radicale et cela témoigne finalement aussi d'un manque de radicalité de la transition construite dans le CTE.

3.1. LE RÔLE DE LA DÉPUTÉE POUR LE LANCEMENT DU CTE – LE CHOIX D'UN TERRITOIRE EN MANQUE D'INGÉNIERIE

En 2019, au moment du lancement de l'appel à manifestation d'intérêt, la députée de la Drôme, Célia de Lavergne (dans la majorité présidentielle) propose à la communauté de communes du Royans-Vercors de s'engager dans la démarche des contrats de transition écologique. La candidature du CTE du Royans-Vercors est donc impulsée, au départ, par le niveau national (*top down*), comme pour le CTES du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras. La députée est, à ce moment-là, en relation avec l'échelle nationale qui travaille sur les CTE et souhaite valoriser un territoire de sa circonscription. Elle choisit d'inciter la communauté de communes du Royans-Vercors à s'impliquer dans un CTE lors d'un déjeuner avec son président et deux autres membres du bureau, dont le vice-président à la transition écologique qui portera le CTE par la suite, comme elle l'explique :

« Alors moi, il se trouve que le Contrat de Transition Écologique, j'en ai entendu parler à sa création, parce qu'au niveau national j'étais la responsable de cette commission [des affaires économiques] pour les député-es du groupe majoritaire de La République En Marche [...] et donc quand les premiers contrats de transition écologique sont apparus et donc ça en fait, cette fonction fait qu'on est en contact très régulier avec les ministères, quasi hebdomadairement, et donc on est courant assez tôt de la conception des politiques publiques et donc j'ai eu beaucoup d'échanges en amont avec le cabinet, [...] ils ont présenté l'outil et [...] j'en ai parlé la première fois lors d'un petit déjeuner avec elle [Emmanuelle Wargon] où elle m'a dit que voilà, ils avaient lancé les premiers, [...] ils étaient en train de lancer la deuxième vague, elle m'a dit "faut y aller", et moi "est ce que tu me soutiendras si on dépose des candidatures drômoises ?" Elle a dit "ben évidemment, on les regardera avec beaucoup d'attention". Donc, ce que j'ai fait c'est que j'ai

organisé un déjeuner, [...] j'ai considéré à ce moment-là que le territoire le plus adapté, de ce que je voyais du territoire, et le plus mûr pour porter un contrat de transition, il y en avait plusieurs mais en l'occurrence le Royans-Vercors était un bon candidat. » (Entretien députée de la 3^{ème} circonscription de la Drôme, décembre 2021)

Tableau 20 – Encadré - Présentation de la députée de la 3^{ème} circonscription de la Drôme

Députée de la 3^{ème} circonscription de la Drôme

Célia de Lavergne est diplômée de l'École Polytechnique et de l'École Nationale des Ponts et Chaussées et devient ingénieure spécialisée dans les questions d'eau et d'environnement puis d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Elle dirige l'Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement (l'ASTEE) de 2011 à 2014 puis jusqu'en 2016 elle est conseillère chargée du développement durable et de la ville intelligente auprès de l'adjoint à la mairie de Paris (où elle s'investit dans la COP 21)

Elle est membre de La République En Marche. Elle est élue dans la 3^{ème} circonscription de la Drôme en 2017 et siège à la commission des affaires économiques, où elle officie de 2018 à 2019 comme coordonnatrice du groupe LREM avant de devenir porte-parole du groupe.

Pour elle, il est important de cibler l'accompagnement pour les territoires qui sont plus en difficulté en ce qui concerne l'ingénierie territoriale :

« Je suis souvent allée accompagner les projets de structures moins solides en ingénierie et en passif de réponse aux appels à projets pour défendre justement le fait d'inclure, le fait de dire “vous ne pouvez pas faire des appels à projets qui correspondent aux mêmes territoires. Il faut aller en chercher des nouveaux et donc il faut être plus tolérant aussi et accepter de regarder un peu avec bienveillance les dossiers qui arrivent.” » (Entretien députée, décembre 2021)

Selon elle, elle choisit d'accompagner ce territoire dans le dispositif CTE parce que c'est un territoire avec peu d'ingénierie. Pour elle, il est plus intéressant d'accompagner des territoires dans le but de compenser un manque d'ingénierie et de moyens humains que des territoires qui en ont et qui ont l'habitude de répondre aux dispositifs du ministère. Députée du groupe majoritaire, elle porte un discours similaire à celui du ministère concernant les territoires

cibles des CTE : Il est intéressant pour elle de privilégier des territoires « en avance » ou du moins qui se préoccupent des questions de transition écologique mais surtout, qui ont peu d'ingénierie pour les accompagner. On retrouve, dans le discours de la députée, le récit du ministère d'une transition par l'accompagnement des territoires en difficulté et aussi, sous-jacent, le récit sur les territoires exemplaires (ou du moins volontaires et moteurs) sur les enjeux de la transition écologique :

« Moi je considère que j'ai joué un rôle important, [...] en disant qu'on est capable d'aller chercher des collectivités moins structurées et de les accompagner dans une réponse, même si le contenu correspond moins aux critères types de sélection à Paris, accompagner une candidature comme ça par une présentation et une explication. » (Entretien députée, décembre 2021)

Il semblerait aussi que les relations entretenues entre la députée et les élus du Royans-Vercors ont aussi pu contribuer à ce choix, puisqu'ils et elle ont l'habitude d'échanger sur les enjeux territoriaux, comme l'explique un élu de la communauté de communes :

« Pour tout vous dire c'est vraiment l'histoire de relations humaines, il se trouve qu'on connaît bien la députée du coin, qui habite La Chapelle-en-Vercors, il y a une proximité indiscutable et on déjeune régulièrement ensemble. » (Entretien élu Royans-Vercors, février 2022)

3.2. LE VICE-PRÉSIDENT À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU ROYANS-VERCORS – ENTREPRENEUR DE LA TRANSITION DU TERRITOIRE

À la suite de l'échange avec la députée et lors de la délibération du 22 janvier 2019 du conseil communautaire, la décision est prise de mettre en place un CTE. Il s'inscrit dans la décision d'élaborer un plan d'actions pour la transition énergétique. Le vice-président chargé de la transition écologique du Royans-Vercors⁹¹, qui a participé au déjeuner organisé par la députée, s'engage dans la mise en place du CTE sur ce territoire. Il s'empare du sujet et rencontre des acteurs du territoire pour commencer à penser et élaborer la candidature du territoire au CTE, comme l'explique la députée avec qui il échange (en particulier au début de l'élaboration du CTE) :

« C'est [le vice-président] qui s'est saisi du sujet, enfin tous ensemble on s'est dit "c'est une super idée, ça serait bien d'y aller" et il a vraiment pris le sujet. Il est allé rencontrer les acteurs, il est allé rencontrer McPhy sur l'hydrogène,

⁹¹ Présenté plus précisément dans l'encadré suivant

il est allé rencontrer tout plein d'acteurs sur le territoire pour ce projet-là, pour faire acte de candidature. Et puis nous, on l'a accompagné par les services de l'État et puis après, moi je l'ai porté au niveau national en disant que c'était un projet important. » (Entretien députée, décembre 2021)

Tableau 21 – Encadré - Présentation du vice-président à la transition écologique de la communauté de communes du Royans-Vercors

Vice-président de la communauté de communes

Il est kinésithérapeute puis a fait une formation pour être orthoprothésiste. Il crée une nouvelle activité : il fait du mobilier sur-mesure pour enfants porteurs de handicap (principalement des sièges).

À côté de son activité professionnelle, il est élu conseiller municipal en 2002, puis il effectue un mandat de premier adjoint à la commune de Saint-Agnan-en-Vercors, puis de 2014 à 2020 il fait un mandat de maire à Saint-Agnan-en-Vercors, de vice-président à l'environnement de la communauté de communes et il est délégué au PNR du Vercors sur l'énergie et la transition.

Il n'est pas formé à l'environnement, mais il développe un engagement environnemental voire décroissant depuis sa jeunesse :

« Moi d'abord, j'ai eu une éducation, une vie familiale, des parents très sensibles. Deuxièmement culturellement, je ne sais pas comment dire... Encore une fois familialement j'ai été élevé comme ça, je m'émerveille assez facilement : on campait, on n'a jamais eu de grosses bagnoles, ou on va tous à Porto Rico, donc ça participe... Je me suis installé dans le Vercors, bon il y a un petit moment mais je n'en suis pas natif, mais bon ce n'est pas pour rien non plus, c'était parce que j'étais en région parisienne et que ça ne m'intéressait absolument pas. Et je pense qu'il y a quand même des vraies évolutions dans la société, moi-même il y a 20 ans je pensais plus à avoir une petite 4L parce qu'il n'y a pas besoin d'avoir une grosse voiture mais je ne me posais pas la question de savoir à quoi elle marchait, ce genre de choses. » (Entretien vice-président du Royans-Vercors, septembre 2021)

Cet élu est considéré par plusieurs acteurs du territoire comme un élu moteur et qui a été important dans le montage du CTE. Il joue un rôle similaire à celui du président du PETR du

Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, d'entrepreneur de la transition sur son territoire. Ce rôle renvoie aussi à la notion de *leader* politique (Pinson, 2006a), du fait de la capacité de cet élu à gérer des réseaux d'acteurs pour amener une coopération sur le territoire. Par exemple, la centrale villageoise Vercors Soleil mentionne :

« On voyait bien qu'effectivement, en tant que vice-président de la transition écologique [...], il impulsait vraiment une dynamique de faire bouger les choses, allait vraiment dans un sens de prise de conscience des enjeux importants et de l'urgence de cette transition, et du coup ce CTE c'était ancré encore un peu plus. » (Entretien Centrale villageoise Vercors Soleil, novembre 2021)

Il a aussi fait le lien avec le PNR du Vercors, acteur important sur le territoire concernant ces thématiques, étant élu à la communauté de communes mais aussi au PNR. Le PNR a pu contribuer notamment au diagnostic du territoire utile pour la construction de la candidature.

« Ce qui nous a pas mal rapproché de la CCRV⁹² aussi c'est qu'on avait un élu commun. En fait l'élu en charge de la transition énergétique au parc et à la comcom, c'était le même. [...] Donc voilà, ça facilitait les rapports et ce qui fait qu'on a été pas mal impliqué en amont sur ces questions de diagnostic. » (Entretien PNR du Vercors, octobre 2021)

Ce vice-président met en place des comités de transition (assez semblables aux Clubs Climat et Transition du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras) à partir d'avril 2019, avant l'élaboration du CTE et initie, à ce moment-là, le récit d'une transition coconstruite et sociale (dont nous préciserons les paramètres dans la partie suivante). Ces comités regroupent un ensemble de citoyen·nes du Royans-Vercors pour échanger sur la transition écologique. Ils sont alors animés par le vice-président chargé de la transition écologique à la communauté de communes. La première réunion a lieu le 5 avril 2019. Elle rassemble 70 personnes et commence par faire un état des lieux des productions et consommations énergétiques du territoire. Le second comité a lieu le 11 juin 2019, 20 personnes sont présentes et travaillent dans des ateliers thématiques : production d'énergie renouvelable, rénovation énergétique des bâtiments, mobilité, exemplarité des collectivités. L'objectif est d'identifier les questions, problèmes, solutions et propositions par thématique. Ces comités ont permis d'avancer le travail avant l'élaboration du CTE. Ils permettent aussi de construire collectivement l'exemplarité du territoire en matière de transition écologique en s'appuyant sur les projets proposés par les

⁹² Communauté de communes du Royans-Vercors

acteurs locaux. Dans ces comités sont identifiées des thématiques à prioriser : par exemple la mobilité douce est ressortie comme une thématique importante lors des échanges, ce qui a permis d'engager un travail pour mettre en lien des actions y répondant.

Le vice-président du Royans-Vercors joue un rôle qui rejoint les conclusions de Douillet (2003) en étant très présent en matière d'organisation territoriale mais moins pour ce qui est du contenu des CTE (contrairement au président du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras). Il met en lien les acteurs du territoire pour construire le contrat à partir d'idées et de projets en émergence, mais n'est pas lui-même à l'origine de certaines actions, comme il l'explique :

« On a pris les 75 envies, semi-projets, petites dynamiques associatives [...] pour construire un contrat avec des actions qu'on aurait pu déjà faire, qu'on avait envie de faire, qui étaient en train de démarrer [...] Grosso modo c'était surtout un contrat — et j'y tenais — d'abord appuyé sur de vraies envies, des vraies dynamiques et qui nous ressemblaient, et l'idée ce n'était pas de faire une navette à hydrogène sur rail autoporté de 4/5 milliards [...] Ce comité de transition avait déjà un peu dégrossi, parce que le démarrage de ce comité, c'était de dire : “bon alors qu'est-ce que vous entendez par ?” ou “qu'est-ce que vous penseriez si ? Qu'est-ce que vous pourriez proposer ? Qu'est-ce qui vous paraît complètement fumeux ? Qu'est-ce qui vous paraît important ?” Donc il y avait quand même de la matière, après on a quand même continué les comités pour affiner, présélectionner, choisir, mais à l'origine c'était en grande partie cette matière-là. » (Entretien vice-président Royans-Vercors, septembre 2021)

Sur ce territoire il semblerait, à l'image des travaux de Faure (1992) sur les nouvelles pratiques gestionnaires chez les élu·es locaux·ales, que ce sont les réseaux socio-économiques qui sont privilégiés par cet élu local plutôt que le système politico-administratif traditionnel. Cela renvoie à une discussion sur la légitimité des élu·es urbain·es, qui se ferait soit plutôt par les *outputs* (les résultats et l'efficacité des politiques) (Béal & Pinson, 2009), soit au contraire plutôt par les *inputs* (le relais de demande sociale et de clientèle) (Cadiou, 2014). Si ces travaux sur les élu·es urbain·es montrent que les deux s'articulent, c'est la place de l'un sur l'autre qui est discutée. Dans ce territoire rural, où le rôle de l'élu ne peut être complètement identifiable à celui d'un·e élu·e urbain·e (Pinson, 2014), il semblerait que les relations avec les associations, relais du territoire, soient primordiales pour l'élaboration de ce CTE (ainsi que pour celui du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras) Finalement, dans ce territoire, le lien avec l'État

s'est fait avant même la candidature via la députée et ensuite par validation des projets par les services déconcentrés de l'État (DDT notamment), mais c'est surtout à partir d'échanges entre les acteurs.

De plus, l'importance du rôle du vice-président pour la transition et le CTE est confirmé par les acteurs du territoire. Avec le changement d'organisation politique, après les élections municipales de 2020 — sa volonté de ne pas reconduire son mandat et la suppression du rôle de vice-président à la transition de l'équipe municipale (c'est maintenant au président que revient la charge de cette mission) — est ressenti, de la part de certains acteurs du territoire, un dynamisme beaucoup plus faible. Selon une membre d'une organisation locale du Royans-Vercors, le CTE n'est plus actif, comme il n'est plus porté politiquement par cet élu :

« Politiquement ce n'est plus porté donc c'est devenu du grand n'importe quoi... Donc ça n'existe plus quoi, c'était vraiment lié à un individu qui était absolument convaincu de ce qu'il mettait en œuvre et qui, à mon avis, était dans le vrai. Mais derrière on a des élus qui ne portent plus ça, c'est le sentiment que j'ai. » (Entretien centre social, novembre 2021)

En parallèle, un travail se met en place entre la sous-préfète et la communauté de communes (en particulier le vice-président à la transition écologique et l'ingénieure Environnement déjà en poste à la collectivité), pour rédiger la candidature pour le CTE. Cette candidature s'appuie sur un diagnostic du territoire rédigé à partir des données du PNR dans le cadre du TEPOS (bilan énergétique du territoire et émission de GES, essentiellement transport, résidentiel, productions existantes d'énergie renouvelable et potentiel de développement des ENR). Le dossier de candidature est remis le 24 mai 2019 et la communauté de communes est lauréate du CTE en juillet 2019. Le dossier comprend plusieurs questions auxquelles le territoire doit répondre. Il permet d'expliquer les raisons qu'a le territoire de réaliser un CTE et de préciser ses attentes. Il reprend les dispositifs mis en place sur le territoire. Il précise le contexte du territoire, avec ses singularités, le contexte économique et les différents enjeux en termes de transition écologique. Il rend compte d'actions envisagées dans le cadre du CTE (mais sans une description particulièrement précise de celles-ci), c'est-à-dire : la mobilité, les énergies renouvelables, la rénovation énergétique, la gestion forestière, la transition agricole et l'exemplarité des collectivités⁹³. La candidature met aussi en évidence les acteurs locaux

⁹³ Plus précisément : 1. La mobilité rurale (autostop organisé, développement du vélo à assistance électrique, promotion de carburation alternatives comme l'électrique et l'hydrogène) ; 2. Le développement des énergies renouvelables (bois énergie, projet d'hydroélectricité, potentiel de développement de la filière solaire, thermique

(entreprises, associations, etc.) présents et mobilisables dans le cadre du CTE. Elle précise aussi le portage du CTE au sein de la collectivité et sa gouvernance.

3.3. L'ÉLABORATION DU CTE – LE RÉCIT D'UNE TRANSITION COCONSTRUITE ET SOCIALE

À la suite de la décision de faire un CTE sur ce territoire, la communauté de communes du Royans-Vercors ouvre un poste d'une durée de 3 ans financé à 80 % par le programme LEADER en septembre 2019. La création de ce poste permet d'engager une chargée de mission CTE le 15 septembre 2019 et corrobore le récit porté par la députée concernant le manque d'ingénierie du territoire (comblé en partie par ce poste). Cette création de poste participe aussi et surtout au récit de la transition dominant dans le Royans-Vercors, récit d'une transition coconstruite et sociale.

Le contexte de ce récit d'une transition coconstruite et sociale consiste en deux éléments : le premier est le travail précédent sur la transition écologique et les liens qui ont pu être mis en place sur ces questions, notamment avec le PNR ; le deuxième est le positionnement et le travail mené par le vice-président de la communauté de communes qui a mis en place et anime des comités de transition.

Le récit, ici, ne renvoie pas à un unique personnage central (que l'on pourrait imaginer être la communauté de communes) mais au contraire replace l'ensemble des acteurs du territoire comme des personnages importants du récit. L'intrigue renvoie à la volonté d'une co-construction avec ces acteurs (acteurs socio-économiques, associations, citoyen·nes, autres acteurs institutionnels comme le PNR, etc.), ce qui participe à construire une transition avec de nombreuses thématiques, plus concrètes et plus sociales (que s'il n'y avait pas eu cette co-construction) comme en témoigne la citation suivante par le centre social. Le centre social souligne que la transition a été élargie à des questions plus sociales grâce à l'implication d'acteurs qui travaillent sur des thématiques sociales, comme le centre social ou Activ'Royans :

« Je pense que pour faire un raccourci là aussi, on a... je vais vous le dire avec mes mots et comment moi je l'ai appréhendé... on a élargi les questions économiques et environnementales à des questions sociales, économiques et environnementales, pour nos élus localement, la transition énergétique était une question économique avant tout et un petit peu environnementale alors

et photovoltaïque) ; 3. La rénovation énergétique des logements ; 4. La gestion forestière qui favorise l'effet puits de carbone ; 5. La transition agricole (en lien avec le PAT) ; 6. L'exemplarité des collectivités à travers une charte des pratiques de transition (gestion du patrimoine, rénovation énergétique, modification du parc de véhicules).

qu'il me semble que pour les acteurs locaux, il fallait absolument élargir ça à des questions sociales, sociétales, en fait traiter d'économie et d'environnement ce n'est plus suffisant aujourd'hui. » (Entretien centre social, novembre 2021)

L'implication des acteurs locaux participe aussi à construire une transition plus « concrète ». Le PNR souligne que « les acteurs, ils sont sur les actions : “mais on fait quoi concrètement ?” Ils sont beaucoup là-dessus ». Cette transition est voulue par la communauté de communes, qui met en place des espaces de co-construction (comités de transition et réunions participatives notamment), et possible grâce à la création du poste de chargée de mission CTE (qui témoigne de cette volonté de la part de la communauté de communes). Ce récit semble confirmer l'hypothèse (en réponse au premier ensemble de questions de recherche) que la notion de transition écologique tendrait à être plus opérationnelle et concrète.

Tableau 22 - Encadré - Présentation de la première chargée de mission CTE

Chargée de mission CTE de la communauté de communes

Elle a fait des études d'ingénierie en gestion de l'environnement en Belgique.

Elle a eu quelques petits postes avant le poste de chargée de mission CTE, mais c'est son premier poste de moyenne durée (CDD de 3ans), qu'elle va quitter pour raisons personnelles en avril 2021.

Elle apprécie la dynamique qui a pu être lancée grâce à la labellisation en CTE, et qui est importante pour concrétiser la transition selon elle :

« Au niveau local, ça nous a permis de vraiment acter un programme d'actions et du coup c'est bon, on arrête de se poser des questions, enfin au moins l'action elle agit, et puis après on verra. Mais au moins, ça pousse à l'action on va dire, d'avoir quelque chose d'écrit, un slogan, et puis il y a des projets qui attendaient de voir le jour qui étaient repoussés et du coup une fois que ça a été pris en CTE, paf, ça a été lancé [...] C'est quelque chose qui a quand même un peu accéléré la dynamique transition sur le territoire... C'est sûr qu'elle était déjà en marche, forcément, mais là du coup d'avoir un label un peu ça accélère et c'est plus facile de faire un peu une évolution. » (Entretien ingénierie du Royans-Vercors, octobre 2021)

Cette chargée de mission anime la suite des comités de transition. Son premier comité (et le troisième comité de la communauté de communes du Royans-Vercors) est spécialement

dédié au CTE et a lieu le 26 septembre 2019. Il rassemble les associations, les entreprises et les citoyen·nes du territoire qui le souhaitent. Au cours de cette réunion s'effectue une présélection des actions. Cette réunion permet d'avoir un échange et un travail sur un ensemble de projets avant de faire une sélection avec les acteurs institutionnels (services de l'État et financeurs notamment) lors d'une réunion suivante, comme l'explique la chargée de mission :

« C'était une réunion avec uniquement les acteurs du territoire, y compris les habitants, les associations, on avait identifié des thèmes et après on avait une liste très longue d'actions pour donner des idées et juste alimenter la discussion on va dire, et c'est là qu'on a déjà présélectionné, je ne sais pas, il devait y avoir une quarantaine d'actions. » (Entretien chargée de mission CTE du Royans-Vercors, octobre 2021)

Ce troisième comité est le premier temps fort de l'élaboration du CTE. 55 personnes y participent. L'objectif du comité est de coconstruire un programme d'actions à mettre en œuvre sur le territoire dans les 3 ou 4 ans à venir, dans le cadre du CTE. Des idées d'actions avaient déjà été recueillies à travers les comités précédents, le programme TEPOS, le travail avec le PNR, le PAT, etc., formant une base de travail à partir de laquelle il est question d'établir (dans ce troisième comité) les priorités d'actions et de définir les modalités de mise en œuvre des actions prioritaires. Le comité commence par une présentation du CTE par le vice-président de la communauté de communes du Royans-Vercors, puis cinq ateliers sont mis en place autour de différentes thématiques identifiées préalablement à partir du premier travail sur le CTE et lors des comités précédents : énergie, mobilité, agriculture et alimentation, économie circulaire et environnement et actions sociales et intégratives (thématiques présentes dans les axes du CTE). Chaque table définit des priorités parmi la liste d'idées fournies par le Royans-Vercors (et construite à partir aussi des comités précédents) puis définit les modalités de mise en œuvre des actions prioritaires.

À la suite de ce premier échange, la chargée de mission CTE anime un deuxième temps fort de l'élaboration de ce CTE : la réunion de lancement du CTE le 22 octobre 2019. Une soixantaine de personnes sont présentes, dont les acteurs institutionnels (DDT, préfecture, Région, Département, PRN du Vercors, etc.) et les acteurs associatifs et partenaires du territoire (soit presque autant de personnes que pour le premier et troisième comité de transition du Royans-Vercors). Des ateliers sont mis en place pour définir les priorités dans le programme d'actions et coconstruire des fiches actions prioritaires.

Ces réunions ont permis de coconstruire les projets et de mettre en relation les acteurs grâce au travail de la chargée de mission CTE. Les services déconcentrés de l'État jouent aussi un

rôle d'accompagnateur et d'aidant. Pour la communauté de communes « c'était assez facile de demander des infos, même des autres contacts au sein des services de l'État, c'était une porte d'entrée facilitée. » (Entretien ingénieure Royans-Vercors, octobre 2021) parce qu'il y avait un chargé de mission axé Royans-Vercors à la DDT. La DDT commence à s'impliquer dans les CTE après que le territoire est retenu (donc après la candidature). Elle participe à la réunion de lancement et aux différents groupes de travail organisés puis elle est en appui à la collectivité dans la rédaction des fiches projet puis en validation de ces fiches sur la plateforme. La validation se fait sur plusieurs niveaux, d'abord une validation par la DDT au niveau local, puis par la DREAL au niveau régional et enfin la validation finale à l'échelle nationale. Des échanges entre les différents niveaux des services de l'État se font pour préciser ou échanger sur les projets ou encore pour partager les difficultés rencontrées. Les relations de la collectivité avec l'État passent principalement par les services déconcentrés et très peu en direct avec la mission de coordination nationale (contrairement au PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras).

D'autres acteurs prennent part aux échanges et à la construction du CTE. Les réunions organisées par la chargée de mission permettent de mettre en place une coopération et de faire émerger des projets du fait de ces échanges, participant ainsi à la construction de la transition sur le territoire. Les associations interrogées (Dromolib et Activ'Royans par exemple) ainsi que les ingénieures et élus du Royans-Vercors soulignent comme apport du CTE la fédération des acteurs, la mise en place de projet et la coopération et association des acteurs y participant. Par exemple, l'association Activ'Royans⁹⁴, dans le cadre du projet de plateforme web des initiatives du CTE (dont elle est partenaire), fait la rencontre de l'ADRETS⁹⁵. Suite à cela, un projet de location de vélos à assistance électrique est lancé, comme l'explique Activ'Royans :

« Nous, on a été accompagné par le dispositif Smart Village, territoire intelligent, c'est un dispositif où on a été accompagné par l'association ADRETS et là pas tant par l'action qui a été mise en œuvre concrètement, parce que c'est une action qui a été portée par les élus d'avoir une plateforme numérique qui permettait de recenser les initiatives locales [...] Par contre, le fait d'avoir eu les ADRETS qui nous accompagnent, ça a permis de développer d'autres projets et notamment autour du vélo électrique [...] C'est les contacts avec les ADRETS qui nous ont permis de voir des

⁹⁴ Association d'éducation populaire sur la communauté de communes du Royans-Vercors

⁹⁵ Association regroupant des acteurs de territoire souhaitant œuvrer et partager des ressources pour le développement de l'accès aux services des publics dans les territoires ruraux des Alpes

expérimentations avec des vélos électriques sur d'autres territoires et qui nous ont donné envie de pousser plus loin et d'expérimenter ça. » (Entretien Activ'Royans, novembre 2021).

Les premières réunions participatives organisées par la communauté de communes ont aussi permis de faire émerger des enjeux qui n'étaient pas bien identifiés par la collectivité, comme les enjeux sociaux mais aussi, par exemple, les enjeux de mobilité et de déplacement à vélo sont inscrits au CTE à partir de ces échanges. Dromolib⁹⁶ constate aussi que la communauté de communes n'avait pas forcément prévu de faire un travail sur les mobilités douces initialement, mais à la suite des premières réunions, ces questions sont devenues prégnantes et des projets ont été inscrits au CTE :

« Il y a eu cet atelier-là, qui a été un vrai atelier, on a vraiment pu échanger avec les différents participants, et c'était vraiment intéressant parce que ben principalement sur la partie vélo, il y avait une demande effectivement des associations d'aller sur de la mise en place, de sécuriser les déplacements, et donc d'aménager la voirie, disons que la collectivité n'était pas du tout prête à ça et pourtant à l'issue de l'atelier ça a vraiment été identifié comme une action et ça a été vraiment mis en œuvre puisque maintenant, le territoire est doté d'un schéma aménageur cyclable pour prioriser les aménagements à réaliser. » (Entretien Dromolib, octobre 2021)

Les acteurs s'impliquent dans le CTE et y adhèrent avec une forme de consensus. Aucun acteur interrogé n'a quitté le dispositif suite à des déceptions ou des conflits. Les déceptions existent mais sont surtout liées à certains projets spécifiques plutôt qu'à la mise en place des réunions et des comités participatifs. Par exemple, le centre social La Paz critique le projet de plateforme internet « L'écho des falaises » qui n'est pas adapté au territoire selon lui, et auquel les acteurs n'ont pas ou peu participé :

« Il y a tout un volet qui a traité de créer une plateforme numérique pour faire connaître les projets et moi, ça, je n'y crois pas du tout, moi perso. Les gens ne se sont pas mis autour de la table... Donc je n'ai pas arrêté d'alerter sur le fait que si les gens ne viennent pas c'est qu'il ne fallait pas faire. Mais ça s'est fait quand même et ce n'est pas pour faire l'oiseau de mauvais augure mais il y a un moment, il faut s'arrêter avant d'aller trop loin, accepter le fait que ce n'est pas adapté. » (Entretien Centre social La Paz, novembre 2021)

⁹⁶ Association basée à Crest qui promeut et développe l'écomobilité en territoire rural et contribue à l'accompagnement au changement

À la suite de ces réunions, la chargée de mission CTE du Royans-Vercors continue le travail de rédaction des fiches actions avec les acteurs porteurs et partenaires des projets retenus, pendant deux mois. Le programme d'actions doit être rédigé et déposé sur la plateforme nationale des CTE le 15 novembre. Les actions alors inscrites au CTE sont regroupées en 5 thématiques (voir pour plus de détails sur les projets, Annexe – Actions du CTE du Royans-Vercors, p. 318) : mobilité ; énergie ; production locale ; gestion des déchets et pollution ; sensibilisation⁹⁷

En observant les projets inscrits dans les différents documents au cours du temps – candidature CTE ; compte rendu du comité de transition ; réunion de lancement ; et enfin CTE – on peut identifier les projets qui ont été ajoutés (ou supprimés/modifiés) au CTE du fait des échanges avec les acteurs locaux. On peut citer comme projets qui ont émergé des discussions dans le cadre du CTE : le projet d'aménagement et de sécurisation des voiries pour les mobilités actives ; le développement de l'usage du vélo comme mode de déplacement ; le suivi du dispositif des navettes solidaires ; la rénovation de l'éclairage public ; le partenariat entre les recyCLERies et les déchetteries ; la mise en place de sites de compostage partagé, etc., confirmant ainsi les dires des interviewé·es quant à la prise en compte des points de vue des acteurs locaux dans la construction de la transition dans le CTE, notamment en ce qui concerne les enjeux de mobilité.

Ce récit met en avant que la transition écologique sur ce territoire doit être concrète, coconstruite avec les acteurs locaux, ce qui permet de mettre en place des projets sur des enjeux nouveaux dans une volonté transformative (en particulier avec la prise en compte des enjeux sociaux). Il met au centre de la transition le territoire, au sens où l'élu, les chargées de mission et les acteurs socio-économiques ont un rôle important et la participation citoyenne est active.

3.4. LE RÉCIT DE LA TRANSITION COCONSTRUITE ET SOCIALE EN DIFFICULTÉ : CRISE COVID, CHANGEMENT D'ÉLUS ET D'INGÉNIEURES

Le récit identifié précédemment doit cependant être nuancé, faisant face à des difficultés qui rendent difficile la mise en œuvre prévue. Une fois le programme d'actions remis, la chargée de mission CTE du Royans-Vercors commence une animation de la mise en œuvre des actions

⁹⁷ Les intitulés exacts des orientations sont : « Orientation 1 : révolutionner les mobilités rurale et touristique pour s'affranchir des produits pétroliers et diminuer les émissions de GES » ; « Orientation 2 : réduire les consommations d'énergie, produire et utiliser des énergies renouvelables » ; « Orientation 3 : produire de manière durable, consommer des produits et services locaux de qualité » ; « Orientation 4 : limiter les déchets et les pollutions, protéger la biodiversité » ; « Orientation 5 : sensibiliser, associer, collaborer, montrer l'exemple ».

inscrites au CTE. Elle se charge d'organiser des réunions et de suivre l'avancement de chacune des actions (indépendamment les unes des autres). Elle crée aussi une newsletter pour tenir au courant les acteurs intéressés par l'avancement des différentes actions. En parallèle, la signature du CTE est repoussée pour finalement se dérouler le 10 février 2020. La chargée de mission explique que certaines actions ont plus avancé que d'autres, et ont notamment plus maintenu la dimension participative et coconstruite recherchée, comme sur le sujet du vélo et du compostage :

« Au niveau de chacune des actions, ben elles ont vécu chacune leur petite vie particulière, et des fois elles sont bien avancées, d'autres moins. Par exemple, on a bien gardé la dynamique participative sur le sujet du vélo, on a quand même... pendant tout le confinement on a fait des réunions ouvertes à tous, pour identifier les problèmes sur les routes, comment améliorer ça... Donc là on a eu un groupe de travail avec les habitants, qui a bien marché et aussi sur le sujet du compostage, où là on a quand même pu faire une réunion publique ouverte à tout le monde, c'était en septembre 2020 et puis du coup après on a fait un appel à candidature pour des formations sur le compostage, où on a eu beaucoup d'engouement donc voilà, ça peut être ces deux actions-là où on a pu garder le *mood* un peu participatif. » (Entretien ingénieure du Royans-Vercors, octobre 2021)

Des groupes de travail par projet se mettent donc en place pour faire avancer les projets, mais avec les difficultés liées à la crise sanitaire de la covid-19 qui a lieu juste après, les réunions participatives sont difficiles à mettre en place, la visio-conférence n'étant encore pas bien utilisée, comme l'explique la chargée de mission :

« Ce qui est prévu, mais qui a été un peu chamboulé avec le confinement et tout c'est de continuer sur la même dynamique avec des réunions participatives régulières. Par exemple, 2 fois par an, et pendant ce temps-là, on est dans le feu de l'action. Et du coup, pour chaque action, elles ont leurs partenaires à elles donc ce n'est pas toujours les mêmes partenaires qui interviennent, mais de faire un peu une réunion participative avec tout le monde, inviter 2 fois par an pour faire le point sur les actions, qu'on puisse vraiment débattre de ce qu'est la transition écologique sur le territoire, de façon à ce qu'on ait cette dynamique de participation globale, pendant tout le CTE. C'est ce qui était prévu sauf que du coup on n'a pas trouvé le temps parce qu'on a fait la réunion de lancement, c'était en février 2020, clairement

après on était confiné et on n'a pas pu faire de réunion participative. Il fallait le faire en visio-conférence mais il n'y avait pas trop de gens pour ça... Déjà pour les réunions en interne, la visio-conférence il a fallu le temps que ça se mette en place et tout, on n'avait pas forcément les compétences d'animer une réunion participative en visio et enfin du coup on n'a pas fait ça. » (Entretien chargée de mission CTE, octobre 2021)

En avril 2021, la chargée de mission part (du fait d'autres projets personnels) et est remplacée pour continuer l'animation des projets du CTE. La nouvelle chargée de mission finit tout juste ses études dans le domaine du développement durable et ce poste est son premier après des stages effectués en master. Ce changement de chargée de mission a ralenti la mise en place des projets, puisqu'il lui a fallu du temps pour s'approprier le réseau à animer et les projets à accompagner.

Tableau 23 -Encadré - Nouvelle chargée de mission CTE de la communauté de communes

Chargée de mission CTE de la communauté de communes

Elle a un master dans le développement durable, grâce auquel elle a réalisé des stages : en collectivité sur une politique biodiversité et à la Cité de l'agriculture de Marseille sur la thématique de l'alimentation durable (travail en co-construction avec les centres sociaux de certains quartiers nord).

Elle a été embauchée fin avril 2021 sur le poste de chargée de mission CTE.

De plus, en 2020, ont eu lieu les élections municipales et le vice-président à la transition écologique de la communauté de communes, qui suivait activement le CTE, a fait le choix de ne pas se représenter⁹⁸. La communauté de communes a aussi fait une modification des missions des élu·es : il n'y a plus d'élue spécifiquement dédiée à la transition écologique, puisque cette thématique est considérée « transversale », elle revient à la charge du président (déjà bien chargé). Ce changement et la perte du vice-président, très impliqué dans le CTE, a ralenti ce dispositif, selon plusieurs acteurs comme le centre social et la centrale villageoise Vercors Soleil :

« Donc on a eu la chance d'avoir une première technicienne qui était très très opérationnelle, avec qui c'était un vrai plaisir de bosser, qui malheureusement

⁹⁸ En partie pour se concentrer sur son activité professionnelle « passionnante » et sa vie personnelle et familiale. L'entretien avec lui ne retransmet pas l'idée qu'il aurait quitté ses fonctions du fait de déceptions importantes du CTE. Sans en être complètement convaincu, il maintient un discours assez positif de ce dispositif.

a quitté aussi son poste. Je dis malheureusement parce que le fait que [le vice-président à la transition écologique] et [la technicienne] ne sont plus là, et sans faire injure à [la nouvelle ingénieure] qui a repris la suite... politiquement c'est plus porté donc c'est devenu du grand n'importe quoi, donc ça n'existe plus quoi... C'était vraiment lié à un individu qui était absolument convaincu de ce qu'il mettait en œuvre et qui, à mon avis, était dans le vrai. Mais derrière on a des élus qui ne portent plus ça, c'est le sentiment que j'ai. » (Entretien centre social La Paz, novembre 2021)

« A l'époque où il y avait un vice-président transition écologique, qu'il n'y a plus... Est-ce que c'était, je pense, lié à sa personne parce qu'il était très impliqué et très volontariste et persuadé qu'il fallait bouger vite et fort, donc moteur ? Ensuite c'était le maire de Saint-Agnan, que je connaissais bien comme c'était un maire du plateau, donc peut-être que c'était plus facile, plus sensible, voilà. [...] Quand il y a eu les nouveaux élus qui ont été à la communauté, il y a eu ce choix de dire "on n'a plus de vice-président à la transition écologique parce que ça doit être partout, c'est important, ça doit être transversal". C'est un choix, moi j'ai quand même le sentiment que du coup, en tout cas sur la partie qui nous concerne des énergies renouvelables et des économies d'énergie, du coup on n'a plus de contact avec personne. » (Entretien centrale villageoise Vercors Soleil, novembre 2021)

Ces éléments permettent de préciser et d'apporter des nuances au récit d'une transition coconstruite et sociale : si la volonté des acteurs locaux et de la collectivité était forte, en particulier du vice-président de la collectivité et de la chargée de mission, elle a pu être mise à mal et rencontrer quelques difficultés qui n'ont pas permis la concrétisation initialement attendue. Outre ces difficultés (et les critiques de certains projets qui ont été précédemment mentionnées), un autre récit accompagne le récit dominant et apporte, de la même façon, quelques nuances et prises de recul face au récit apparemment consensuel d'une transition coconstruite et sociale : le récit d'une transition cohérente et contraignante, présenté dans la section suivante.

3.5. UNE UTILISATION DÉTOURNÉE DU CTE POUR ARRÊTER DES PROJETS NON VERTUEUX – ÉMERGENCE DU RÉCIT D’UNE TRANSITION COHÉRENTE ET CONTRAIGNANTE

Un autre récit coexiste (et parfois entre en conflit avec le récit de la transition coconstruite et sociale), porté par certains acteurs locaux : le récit d’une transition cohérente et contraignante. Ce récit émerge en réponse à certains projets « non vertueux » pour la transition sur le territoire, malgré le contexte d’élaboration et de mise en place du CTE. L’intrigue de ce récit s’appuie sur l’idée qu’un territoire qui fait de la transition doit le faire de manière cohérente, sur l’ensemble du territoire. Il n’est pas question d’être labellisé CTE grâce à une liste de projets de transition et en parallèle, de laisser faire d’autres projets non vertueux, voire néfastes pour l’environnement. C’est cette critique qui est la base de ce récit. Le personnage central est, ici, la collectivité et son rôle est d’être le garant de la transition écologique sur le territoire et ainsi de freiner et interdire les projets non vertueux.

Ce récit est mobilisé par certains acteurs pour arrêter des projets qu’ils estiment être en contradiction avec la transition : ils se réapproprient alors le CTE dans ce but. Par exemple, un projet de poulailler intensif devait être mis en place à La Chapelle-en-Vercors mais la communauté de communes du Royans-Vercors et le PNR du Vercors se sont positionnés contre ce projet en s’appuyant sur le PAT (Plan Alimentaire Territorial) et le CTE, comme l’explique la centrale villageoise Vercors Soleil :

« Ils [la communauté de communes et le PNR du Vercors] ont trouvé derrière le PAT et à travers le CTE : “ah ben non, ce n’est pas avec les objectifs sur lesquels on s’est engagé” donc la CCRV⁹⁹ s’est très vite positionnée en disant “ce projet en tout cas ne correspond pas à nos objectifs, le parc a fait de même avec sa charte” et du coup la commune a pu s’appuyer dessus en disant “ben ça ne correspond pas.” » (Entretien centrale villageoise, novembre 2021).

Par ailleurs ce récit, s’il a pu empêcher ce projet, n’a pas toujours pu être imposé par ses porteurs. Un citoyen du Royans-Vercors, début 2021, a aussi voulu empêcher certains projets en s’appuyant sur le CTE et en portant ce récit mais n’a pas réussi. Les projets considérés comme néfastes par ce citoyen sont, d’abord un rallye automobile qui est organisé tous les ans sur le territoire, et ensuite un projet sur les « sublimes routes du Vercors » pour faire des belvédères pour développer le tourisme routier. Il contacte la mission nationale des CTE pour

⁹⁹ Communauté de communes du Royans-Vercors

savoir s'il y a un cadre légal qui pourrait freiner ces projets du territoire en contradiction avec le CTE, comme il l'explique :

« En fait, on se dit c'est un projet d'un autre temps, et en plus on est soi-disant engagé sur des contrats de transition écologique. Donc, c'est là que je me suis dit, en parlant avec un élu, "mais on a fini ça, c'est quand même fou qu'on mette un projet sur la table comme ça". Et donc j'ai voulu me renseigner, c'était l'objet de mon mail. Moi j'ai tapé "contrat de transition écologique" sur internet, j'ai vu qu'il y avait le site du ministère, je ne savais pas à qui j'allais m'adresser spécifiquement quand j'avais adressé ce mail. Une demande d'information : c'était de dire "je considère, moi, que ce contrat n'est pas respecté sur le territoire, qu'est-ce qu'on peut faire ? Est-ce qu'en tant que citoyen, ou est-ce qu'il faut former une association pour entamer une démarche juridique ? Est-ce que c'est un contrat qui est incitatif ou qui est contraignant ?" C'était un peu ça l'objet de ma question, ce n'était pas de dire "aujourd'hui j'ai la motivation ou l'envie de faire", mais voilà. » (Entretien citoyen, novembre 2021)

La mission nationale reçoit cette demande et la renvoie à la DDT, comme cette dernière le raconte :

« On a eu un citoyen dernièrement qui a questionné la mission nationale et la mission nationale l'a gentiment renvoyé vers nous, ce citoyen voulait savoir quels étaient les moyens juridiques qui étaient à sa disposition pour attaquer les élus de son territoire ou le territoire pour non-respect du CTE, parce qu'il avait l'impression que les actions qui étaient menées par la collectivité n'étaient pas en phase avec le CTE, donc en termes de philosophie probablement [...] enfin il se disait "il y a un décalage, on est sur un territoire qui a signé un CTE et au final il y a des choses qui se font qui ne sont pas en phase". » (Entretien DDT, octobre 2021)

La réponse alors donnée par les services de l'État a été la suivante : le contrat n'a pas de valeur juridique, pour l'attaquer il faut être partie prenante et sur le fond, le CTE est une liste d'actions non exhaustives (c'est-à-dire que la collectivité peut mener un certain nombre d'actions pour la transition écologique et d'autres contradictoires à côté). Le citoyen explique alors sa déception et la contradiction que ça crée vis-à-vis de la transition selon lui :

« Oui j'ai eu une réponse, donc là j'étais surpris parce que c'était d'emblée, ça partait : "vous avez contacté le ministère". Alors ça, j'étais déjà surpris, je

savais que c'était national puis après ça se décline dans les différents territoires, mais voilà, bref. Et du coup la réponse, enfin, ce que moi j'ai compris c'est que c'est une liste d'actions non exhaustives et des actions qui étaient listées pour aller dans ce sens-là, de la transition écologique mais que si on avait envie de mener ou que si des élus avaient envie de mener d'autres actions qui ne sont pas dans la liste de ce contrat-là, eh ben en fait ils peuvent le faire. Enfin, c'est comme ça que je l'ai compris, et donc du coup effectivement ils ont listé un certain nombre d'actions et donc ça, moi je m'en veux un peu de ne pas avoir été au bout parce que je n'ai pas vraiment conscience quelles actions sur le territoire sont vraiment menées et si en parallèle, on peut mener des actions destructrices ou qui vont à l'encontre, ben en fait moi j'estime que ça ne sert à rien. » (Entretien citoyen)

Ce récit renvoie à une volonté de transition plus radicale et transformative que ce qui est mis en place avec le CTE sur le territoire. Le CTE permet, sur ce territoire, d'être plus transformatif sur certains points, comme l'intégration d'enjeux sociaux et la participation active de l'ensemble des acteurs locaux, mais reste insuffisamment globale et contraignante selon ce citoyen et les institutions ayant œuvrés contre le projet de poulailler.

Finalement, comme pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, l'étude de l'évolution des dispositifs précédant le CTE montre que ces derniers sont sectorisés. Le récit d'une transition coconstruite rappelle aussi celui du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras et contribue de la même manière à confirmer l'hypothèse que la transition est participative et met au centre de la transition le territoire (rôle important de l' élu, des chargées de mission pour l'animation et la participation citoyenne).

Cependant, l'aspect transformatif de la transition existe avec la prise en compte des enjeux sociaux et l'organisation *bottom up* mais est tout de même fortement nuancé par les difficultés auxquelles le CTE a fait face, mais surtout par l'opposition du récit dominant avec celui d'une transition cohérente et contraignante. Le CTE est peut-être transformatif dans certaines de ses actions mais il n'a pas de dimension contraignante et ne peut empêcher des actions non écologiques à côté de se dérouler.

Cette trajectoire nous permet aussi de contribuer à l'identification des modes de gouvernement et de gouvernance. Le lancement du CTE *top down* amène d'abord à penser à une forte influence de l'État dans le CTE, mais c'est une influence qui ne dépasse pas ce

lancement : le territoire s'approprie fortement le CTE – via un « entrepreneur de transition » - le vice-président - et n'a que peu d'échanges avec le ministère (seulement avec les services déconcentrés de l'État présents en appui). Le territoire coconstruit son CTE avec les acteurs locaux, nuancant la thèse du gouvernement à distance (point qui sera plus développé dans la troisième partie).

BILAN DES TRAJECTOIRES – LA TRANSITION DANS CES TROIS CTE ENTRE RENOUVELLEMENT ET RECYCLAGE DE L’ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE

Ces trois trajectoires nous permettent d’expliciter des récits différenciés de la transition, avec des points communs et des différences qui nous permettent de répondre à nos trois ensembles de questions de recherche (sur le passage du développement durable à la transition écologique ; sur le rôle du local ; sur les modes de gouvernement et de gouvernance). Sur le Trièves et Grenoble, au moins trois récits différents peuvent être identifiés. Le récit porté par la Métropole est celui d’une transition par l’innovation. Pour elle, il est question d’utiliser le CTE pour faire passer des projets qui sont innovants et bloqués par la réglementation et la législation. Le récit du Trièves est celui d’une transition surtout énergétique mais aussi *bottom up*. Leur projet de plateforme de transition phare et pour lequel ils se sont impliqués dans le dispositif témoigne de ce récit : il est question de rénovation énergétique, (élargie à d’autres thématiques) mais aussi d’une manière de faire. L’État fournit une enveloppe que le territoire peut utiliser pour financer les projets que ce dernier trouve pertinents, et donc moins influencés par les appels à projets et par l’État central. Ces deux récits, différents, rendent compte de la difficulté de correspondre au récit porté par le ministère d’une transition exemplaire qui passe par la coopération entre ville et campagne.

Sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, le récit de la transition renvoie à une transition coconstruite et multithématique. Il est question de la construire et de la mettre en œuvre avec l’ensemble des acteurs du territoire, dont les citoyen·nes (animation de cette co-construction faite par le PETR), et ainsi faire une transition multithématique (qui répond à l’ensemble des enjeux identifiés par les acteurs) — récit qui s’oppose au récit par l’exemplarité porté par le ministère, avec qui échange le PETR pendant l’élaboration du CTE.

Sur le Royans-Vercors, le récit de la transition porté par la collectivité est celui d’une transition coconstruite et sociale (avec la mise en place de réunions participatives grâce à une chargée de mission CTE et l’inscription des différents projets). Un autre récit un peu différent est porté par un citoyen et certaines institutions sur ce territoire, qui s’oppose à différents projets de la collectivité (pas inscrits sur le CTE). Ces acteurs portent un récit d’une transition cohérente

et contraignante sur le territoire, en regrettant l'absence d'une réflexion générale à partir du CTE, qui aurait permis de bloquer la mise en place de projets non vertueux sur le territoire (rallye automobile par exemple).

Ces récits nous permettent de comprendre les conceptions de la transition des acteurs autour de certains points saillants, mais ils permettent aussi de comprendre pourquoi un CTE « marche » ou pas, selon que les récits soient déçus, confrontés, etc.. Les récits permettent de mettre en avant des processus de construction de sens de la transition mais aussi les éventuelles oppositions, et les stratégies des acteurs pour faire valoir leur conception de la transition.

Les récits nous permettent aussi de préciser les trajectoires de transition sur les territoires. Le CTE en est une étape dans un processus plus long de construction de la transition écologique pour les territoires. Avant d'identifier les récits, nous avons vu qu'ils étaient influencés par les dispositifs d'action précédents et nous faisons l'hypothèse que ces récits alimenteront la construction de la transition écologique dans les dispositifs d'action publique à venir (ce qu'on commence déjà à constater avec les CRTE, que nous développerons dans le chapitre 8).

1. ENTRE RENOUVELLEMENT ET RECYCLAGE DE LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

À partir de ces trois trajectoires et les différents récits résumés ci-dessus, nous montrons que la notion de transition renouvelle l'action publique environnementale sur certains aspects mais recycle aussi des éléments des politiques précédentes (en particulier du développement durable). Nous empruntons la notion de recyclage à Lascoumes (1994) qu'il définit comme une conversion-adaptation du « déjà-là » de l'action publique. Nous montrons alors que vis-à-vis du développement durable, la notion de transition renouvelle surtout le rôle du local avec une forte territorialisation, mais ne permet pas véritablement de faire une action publique plus radicale et transformative en matière d'écologie (même si on retrouve une volonté plus transformative dans certains cas).

Tout d'abord, les trajectoires des territoires nous montrent que le vocabulaire autour des enjeux environnementaux a évolué dans l'action publique territoriale. Les dispositifs avant le CTE se centrent sur des enjeux sectoriels comme l'énergie, l'alimentation, la mobilité, etc., ou bien sont des dispositifs de cadrage très généraux de l'action publique locale comme les contrats de ruralité ou les contrats de plan État-Région. Le CTE semble regrouper ces deux types de dispositifs en intégrant une pluralité d'enjeux sectoriels, en lien avec l'écologie, dans une visée plus transversale.

Dans les trois territoires, beaucoup de projets (et de thématiques) différents sont inscrits (et non pas un unique projet avec un investissement fort), témoignant d'une vision multithématique de la transition (présente même explicitement dans le récit dominant sur le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras). Les CTE rappellent, ainsi, le dispositif des Agendas 21 locaux du fait de cette multisectorialité. Les Agendas 21 locaux sont la traduction de la problématique du développement urbain durable (Emelianoff, 2005, voir aussi chapitre 1). Ils tentent de répondre aux enjeux du changement climatique, de la biodiversité, des milieux et des ressources, de la cohésion sociale, de la solidarité, de production et consommation responsable, tout en mobilisant les acteurs. Cependant, à la différence des CTE, les Agendas 21 locaux ne sont pas véritablement opérationnels (manque de concrétisation, baisse de la participation) selon Emelianoff, mais permettent plutôt de la sensibilisation au développement durable.

De nombreuses thématiques sont ainsi abordées à travers les projets, certaines sont présentes dans les trois CTE, comme la mobilité, la gestion des déchets et l'alimentation, même si elles ne sont pas présentes à la même échelle. Par exemple, le Royans-Vercors a plus d'actions sur la mobilité que les deux autres territoires (5 actions contre 2 actions pour les autres) et se centre aussi sur des enjeux sociaux (avec un travail en commun avec des associations). Des thématiques sont communes aux territoires du Royans-Vercors et du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, comme l'énergie par exemple. Pour le Royans-Vercors, les actions qui concernent l'énergie sont plutôt sur de la rénovation énergétique (ce qui renvoie à une forme de sobriété énergétique, plutôt qu'un investissement fort dans la production d'énergie alternative). À l'inverse sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, on retrouve plutôt de la production d'énergie renouvelable. En plus des thématiques déjà citées, le Trièves et Grenoble ont inscrit deux actions qui concernent l'innovation et l'expérimentation législative et réglementaire et des actions qui concernent l'économie (sur le tourisme et l'insertion).

Cette pluralité d'enjeux contribue à alimenter nos analyses sur la transformativité¹⁰⁰ de la transition écologique. Par exemple, le président du Briançonnais négocie avec le ministère pour construire une transition qu'il veut rendre plus radicale et transformative, à l'image des *Transition Towns* (avec aussi plus de thématiques qu'un dispositif centré sur l'énergie). Certains enjeux tendent aussi à aller vers une transformativité forte (comme les enjeux sociaux

¹⁰⁰ Pour rappel, nous utilisons ce terme pour faire référence à un changement significatif dans les conceptions des politiques publiques environnementales, qui permettrait de dépasser les critiques du développement durable, changement qui pourrait aller jusqu'à remettre en cause l'idée même de croissance (même verte).

présents dans le CTE du Royans Vercors, la volonté de sobriété énergétique) mais ne renouvelle par ailleurs pas le caractère polysémique de la notion. On retrouve une forte polysémie avec beaucoup de récits différents et une multiplicité d'enjeux traités, qui peut entraîner des compromis et tempérer la transformativité recherchée.

Mais la multisectorialité n'est pas mise en place sur certains territoires uniquement pour correspondre à une certaine conception plus radicale de la transition mais aussi pour d'autres raisons (géographique et organisationnelle). Pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, cette diversité de projets est aussi due à sa géographie (beaucoup de petites communes étalées) ainsi qu'aux délais courts pour la signature, qui l'a contraint à s'appuyer sur un grand nombre de projets déjà pensés ou commencés afin de répondre aux attentes du ministère (mais par la suite, les projets qui ont été ajoutés sont le fruit d'une co-construction par les acteurs du territoire — dans le Club Climat et Transition par exemple). Pour le Trièves et Grenoble, ce grand nombre de projets témoigne (en partie du fait des délais contraints) du manque de coopération entre les deux collectivités de la construction d'une vision globale du CTE et de la transition sur leurs deux territoires. Sur le Royans-Vercors, les nombreux projets témoignent surtout de la participation active de nombreux acteurs différents du territoire.

2. UNE PLACE IMPORTANTE DU RÔLE DU LOCAL : UNE INGÉNIERIE D'ANIMATION POUR LA CO-CONSTRUCTION ET DES ÉLUS ENTREPRENEURS DE LA TRANSITION

Les récits de la transition dans ces trois territoires témoignent d'une importance forte du territoire. Pour les acteurs des territoires ainsi que pour l'État, c'est aux territoires de définir et de construire la transition écologique dans le CTE, les territoires étant considérés comme plus pertinents et plus légitimes (en particulier, ils connaissent les enjeux propres au territoire et peuvent associer la population).

Pour les trois territoires, est mentionnée et revendiquée l'importance d'une enveloppe financière dédiée pour le CTE, soit pour laisser la main aux collectivités sur le financement des projets, soit pour financer un ou plusieurs postes d'ingénierie territoriale. Cette revendication témoigne du fait que pour les territoires, la transition doit se faire par eux et avec l'ensemble des acteurs locaux, dont les citoyen-nes. Les territoires cherchent à obtenir un financement propre au CTE pour être moins dépendants des appels à projets et ainsi, inscrire les projets qui leur semblent pertinents pour leur territoire et selon leur récit de la transition écologique. Il est

aussi question de coconstruire la transition avec l'ensemble des acteurs des territoires (et des citoyen·nes grâce à des groupes de travail participatifs), grâce à l'animation permise par les chargé·es de mission dont les postes sont financés.

Cependant, ces récits des territoires témoignent aussi de degrés d'importance différents quant à cette co-construction selon les acteurs. Cette co-construction a émergé sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras à partir des négociations entre le PETR et le ministère et la réussite d'obtention du financement de postes d'animation du CTE. Ce sont ces chargé·es de mission nouvellement embauché·es qui permettent d'animer la co-construction. Ces négociations témoignent d'un degré d'importance fort de cette dernière pour le PETR dans son récit de la transition. Pour le Royans-Vercors, un poste de chargé·e de mission a été financé dans le cadre du CTE, sur demande de la collectivité, ce qui montre l'importance donnée, ici aussi, à l'animation de la co-construction. Mais sur le Trièves et Grenoble, il n'y a pas de postes spécifiquement dédiés au CTE (et à la coopération entre les deux collectivités). De plus, des délais contraints imposés par le ministère ont restreint la possibilité d'organiser sur le territoire une participation citoyenne selon les acteurs des collectivités. Dans ce territoire, il n'y a pas véritablement eu de négociation ou d'engagement fort quant à cette volonté de co-construction, ce qui semble indiquer un degré d'importance plus faible dans leur récit que pour ceux des deux autres territoires. Nous pouvons aussi noter qu'un type de profil transparaît de l'étude de ces chargé·es de mission, celui de l'ingénieur·e qui vient dans ces territoires aussi par sensibilité environnementale : parmi les agent·es des collectivités étudiés, plus de la moitié est ingénieur·e (leurs profils seront étudiés en détail dans la partie III, chapitre 6).

Ces trajectoires montrent aussi que certains élus (du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras et du Royans-Vercors) se positionnent en entrepreneurs de la transition. Ils sont moteurs et vont défendre leur récit de la transition, qui pourra devenir peu à peu dominant dans les territoires concernés. Selon eux, c'est le territoire (et tous les acteurs qui le composent) qui est légitime pour savoir ce qu'est la transition et comment la mettre en place sur le territoire. L'existence de ces entrepreneurs locaux de la transition qui ont un certain pouvoir localement conditionne le succès du CTE : dans le cas de Grenoble-Trièves, qui n'a pas d'entrepreneur local de transition, le CTE avorte. Ce CTE, considéré comme décevant par les acteurs locaux, semble en partie confirmer l'hypothèse que le portage politique est un élément important dans l'appropriation de la transition écologique via les CTE par les territoires : sans ce portage politique, il semble plus difficile pour le territoire de s'approprier le dispositif.

Les acteurs politiques locaux apparaissent ainsi importants pour lancer la démarche CTE (en présentant les territoires comme exemplaires, en négociant des financements et en construisant des relations avec l'État), mais ils participent aussi à la construction du contenu et des orientations des CTE (modalités de mise en œuvre et proposition d'actions) à différents niveaux selon les territoires. Les élus du Royans-Vercors et du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras sont acteurs dans la construction du CTE, soit pour organiser les relations facilitant les échanges et l'émergence de projets, soit à l'origine même d'un projet à concrétiser grâce au CTE (pour le président du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras).

Ces résultats semblent aussi témoigner d'une mise en concurrence des territoires pour être labellisés CTE : ce sont surtout les territoires avec un portage politique fort et/ou présent dans les réseaux d'interconnaissances du ministère qui sont sélectionnés. Le Royans-Vercors, par exemple, est défendu par la députée (dans la majorité présidentielle). Par ailleurs, le cas de la candidature du Trièves — qui n'a pas été retenue dans la première vague de CTE — renforce aussi cette idée que ce sont plutôt les territoires qui ont des relations privilégiées avec le ministère qui sont retenus. Ces trajectoires nous permettent aussi de montrer qu'il y a un profil de « notable de campagne » qui peut être mis en évidence parmi les acteurs des territoires (présentés dans les encadrés) : plusieurs acteurs importants (élus) ont une profession dans le médical (un kinésithérapeute, un cadre de santé et un médecin). Cela peut suggérer des hypothèses sur le type de personnes qui contribuent à porter la transition sur les territoires : il n'est pas question de ruraux natifs et ni de « bifurqueurs » c'est-à-dire des diplômés qui feraient le choix de devenir agriculteurs, mais plutôt des personnes avec une profession pouvant être libérale (avec certains diplômes et moyens) qui peuvent exercer leur métier loin des villes, et qui font le choix de s'établir dans ces régions par goût et sensibilité écologiste (et ou sociale).

3. RENOUVELLEMENT DES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES ?

Si le territoire joue un rôle important dans l'élaboration et la mise en place de la transition via le CTE, l'État garde une influence sur la construction de la transition (ce point sera plus précisément discuté dans la partie III). Nous avons montré, dans cette partie, que les récits des territoires se confrontent (et parfois se conforment) au récit du ministère. Par exemple, l'État négocie fortement avec le PETR pour faire valoir sa conception de la transition (par l'exemplarité) et bloque certains projets portés par Grenoble Métropole et le Trièves ne

correspondant pas à son récit de la transition. Cette partie nous permet alors d'initier une première réponse (et des hypothèses) à ces questions sur les modes de gouvernement et de gouvernance, avant de la développer dans la partie suivante.

Nous avons mis en avant que les trajectoires des territoires montrent des différences dans les relations entre État et territoires et dans les modes de gouvernement. Si parfois, elles semblent témoigner d'un gouvernement à distance, avec une influence non négligeable de l'État (dans la sélection des territoires, la labellisation, les contraintes imposées qui conditionnent la transition du CTE, etc.), parfois le territoire se réapproprie suffisamment le CTE (sous réserve d'en avoir les moyens) pour nuancer cette thèse du gouvernement à distance.

Dans les trois territoires, le lancement du CTE se fait « par le haut », témoignant de la place importante de l'État dans la sélection des territoires et de la phase de lancement des CTE. Pour le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, c'est le coordonnateur de la mission nationale des CTE qui propose au PETR de faire partie du dispositif (étant donné qu'il a été repéré comme territoire de montagne exemplaire sur les questions de transition écologique). Pour le territoire du Trièves et Grenoble, c'est la préfecture (sur proposition de la mission nationale des CTE) qui fait la proposition de signer un CTE commun (même si le Trièves avait fait une candidature non retenue lors de la vague de CTE précédente). Pour le territoire du Royans-Vercors, c'est la députée (élue de La République En Marche et proche de la ministre) qui impulse le démarrage du CTE en parlant à la ministre puis aux élus locaux, qui s'empareront alors de la démarche par la suite.

Si le lancement de ces trois CTE a plutôt été fait dans une démarche *top down*, les territoires se sont aussi appropriés de manières différentes le CTE par la suite, témoignant de nuances quant à l'influence de l'État. Le PETR du Briançonnais s'est investi de manière forte sur la transition, en négociant et en imposant des conditions pour la signature du CTE afin de faire valoir son récit de la transition coconstruite et multithématique. Même si les contraintes budgétaires et de temps ont participé à la construction du dispositif, le territoire a pu en dépasser certaines pour faire exister son récit de la transition. Le Royans-Vercors s'est lui plutôt conformé aux attentes du ministère, tout en se réappropriant le CTE mais sans négociation ni échange avec l'État central. Il a composé avec les marges de manœuvre qui lui étaient laissées. Enfin, le Trièves et Grenoble ont rapidement abandonné le CTE au vu de l'absence de marge de manœuvre que l'État leur laissait (refus de financement de projets notamment).

Finally, this second part has allowed us to confirm certain hypotheses raised by the first part. The ecological transition renews certain aspects in relation to sustainable development: a stronger concretisation and territorialisation, but a transformativity that remains dependent on actors (with a certain mastery of the State). It has shown the importance of the local role with co-construction and citizen participation in two of the three territories as well as a strong mobilisation of local elected officials as transition entrepreneurs on their territory who participate in the definition of the transition. This has allowed us, finally, to initiate a first response regarding modes of government and governance — this analysis of the relations between State and territories will be specified in the following part.

PARTIE III : QUEL RENOUVELLEMENT DES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES ?

Les deux premières parties se centrent principalement sur les conceptions de la transition à l'échelle nationale, puis à l'échelle de trois territoires particuliers (en étudiant la genèse du CTE et les trajectoires d'élaboration du dispositif dans ces territoires). Elles permettent de mettre en avant que l'arrivée de la transition écologique dans l'action publique pose la question de la territorialisation des enjeux environnementaux. Elles nous ont permis de montrer que la transition écologique renouvelle le rôle du local et réinterroge la transformativité et la radicalité (sans pour autant mettre en place une transition radicale dans l'action publique). La place importante du territoire dans ces différentes conceptions de la transition (identifiée à partir des récits) pose alors la question de la relation de ces territoires à l'État (qui propose le dispositif CTE aux territoires). Le chapitre 2 (partie I), en particulier, met en avant que les trois récits identifiés à l'échelle nationale actualisent différentes relations entre État et territoires (accompagnement, récompense des bons élèves, généralisation).

Cette troisième partie nous permet alors de répondre plus précisément à notre troisième ensemble de questions de recherche sur les relations entre État et territoires. Elle nous permet de discuter la thèse du gouvernement à distance à partir des entretiens menés à l'échelle nationale et à l'échelle des trois territoires étudiés, ainsi que de la littérature grise. Pour rappel, Epstein identifie ce modèle de gouvernement à distance en étudiant la politique de la ville. Selon lui, l'État central guide l'action des acteurs : les collectivités locales définissent leurs projets et les soumettent à l'ANRU (Agence Nationale de Renovation Urbaine). La distribution des ressources se fait alors via une mise en concurrence nationale des projets locaux : le recours à un système d'appel à projets permet de responsabiliser les élu·es en leur confiant la charge de la définition du projet mais elle réduit leur autonomie (pour être choisis, les élu·es sont amené·es à intégrer l'approche et les objectifs définis par l'agence) (Epstein, 2006). L'État reprend en main la définition des finalités et des réalisations des politiques urbaines tout en déléguant la responsabilisation de leur mise en œuvre. Une nouvelle forme de régulation concurrentielle de la coopération territoriale est mise en place à travers les appels à projets, les labels et les indicateurs de performance (Epstein, 2015).

Les deux premières parties explicitent les récits portés à l'échelle nationale et à l'échelle locale, ces derniers mettent en avant différentes formes de relations entre État et territoires

(accompagnement de territoires en difficulté, mise en concurrence de territoires exemplaires, suivi de l'ensemble des territoires). En nous appuyant sur différentes approches, nous montrons que les CTE ne confirment pas pleinement la thèse du gouvernement à distance : l'État joue un rôle important qui peut rappeler en partie le gouvernement à distance, pour autant, du fait de ses capacités limitées, certains territoires vont pouvoir s'approprier parfois la gouvernance du CTE et faire converger la transition vers leur propre conception.

En nous appuyant sur les différents récits de la transition que nous avons identifiés, nous nous intéressons à certains points de tension révélateurs des types de relations entre les territoires et l'État. Dans le chapitre 6, nous nous intéressons plus particulièrement à la tension concernant le choix des territoires et la façon de les sélectionner : soit des territoires en difficulté soit des territoires déjà « en avance ». Le récit « d'accompagnement » questionne et tente de renouveler la logique de l'appel à projets qui valorise « toujours les mêmes » territoires, tandis que le récit « d'exemplarité » suit explicitement ce processus de valorisation des « bons élèves » (par une labellisation). Nous interrogeons alors le renouvellement et la prise de distance vis-à-vis de la logique de l'appel à projets, permis ou non, dans les CTE des trois territoires et l'éclairage que cela donne sur les modes de gouvernement.

Le chapitre 7 repart, quant à lui, de l'ambiguïté entre les récits autour de l'enjeu d'équité territoriale notamment. Si faire des territoires démonstrateurs des alliés pour les autres territoires, et ainsi rendre les apprentissages accessibles, peut faire penser à une forme de solidarité territoriale, la mise en concurrence des territoires et la différenciation induite par la récompense du label CTE (porté par le récit « d'exemplarité ») peut aussi renforcer des inégalités territoriales. Le récit « d'exemplarité » n'a pas disparu et a, au contraire, accompagné la mise en place des CTE dans les trois territoires étudiés. Nous nous intéressons alors dans ce chapitre à cette exemplarité : comment les territoires construisent-ils leur exemplarité et qu'est-ce que cela nous dit sur les conceptions de la transition ? Pour quelles raisons construisent-ils cette image ? Et quelle est l'influence de l'État via le récit dominant ?

Nous finissons cette partie par un chapitre qui précise les relations entre l'État et les territoires dans les CTE, à l'échelle de nos trois territoires et à l'échelle nationale. Nous montrons aussi que les CTE ont permis d'expérimenter une nouvelle façon pour l'État de contractualiser avec les territoires, qui est renouvelée en partie dans les CRTE. Ce chapitre contribuera à discuter la littérature sur le gouvernement à distance, le gouvernement à crédit et la gouvernance territoriale en proposant une nouvelle lecture de ces modes de gouvernement à travers l'exemple du CTE et du CRTE et en identifiant un nouveau mode de gouvernement que nous appelons le « gouvernement par délégation » : l'État cherche à gouverner la transition dans

les territoires (via les CTE, puis les CRTE) mais du fait de ses capacités limitées (notamment financières et par l'absence d'objectifs clairement définis), son influence est fragilisée et il délègue la mise en œuvre de ces dispositifs aux territoires, qui peuvent alors (sous réserve de moyens financiers et humains et d'un portage politique) s'approprier les dispositifs et défendre leur conception de la transition.

CHAPITRE 6 – PRISE DE DISTANCE AVEC LA LOGIQUE DE L'APPEL À PROJETS ?

Nous nous centrons, dans ce chapitre, sur la tension entre les récits portés par le ministère qui porte principalement sur le renouvellement et la prise de distance vis-à-vis de la logique de l'appel à projets, et qui nous permet d'interroger la thèse du gouvernement à distance. Le récit « d'accompagnement », contrairement à celui « d'exemplarité » (qui labellise les territoires « champions » des appels à projets sur la transition) narre que le CTE doit être mis en place en renouvelant la logique de l'appel à projets, en en dépassant les critiques et en favorisant l'accompagnement de territoires en difficulté (et en particulier en manque d'ingénierie territoriale comme les territoires ruraux). En effet, pour les appels à projets, les dossiers doivent respecter un certain nombre de critères entraînant des investissements multiples, des sur-anticipations de la part des candidats et plus largement, un façonnement de leurs manières de travailler (Breton, 2014). Ils engagent une forme d'urgence et d'improvisation du fait des délais notamment, mais aussi d'anticipation des critères implicites (du fait de la mise en concurrence) (Breton, 2014). L'appel à projets a aussi tendance à favoriser les porteurs de projet qui ont l'habitude d'y répondre.

Le dispositif de l'appel à projets a pris une place croissante dans le fonctionnement des organisations publiques depuis plus d'une décennie. Il s'inscrit dans un contexte de réforme gestionnaire de l'action publique visant à la rendre plus efficace. Le principe de l'appel à projets est assez simple : une institution souhaitant stimuler le développement d'un certain type de projets en les finançant dans un secteur donné détermine une enveloppe et un cahier des charges constitué de critères qualitatifs et quantitatifs (Breton, 2014). Dans l'action publique environnementale et territoriale, le dispositif d'appel à projets TEPCV (Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte), lancé en 2014 par le ministère de l'Écologie et du Développement durable a été très mobilisé par les collectivités. Ce dispositif permet aux territoires lauréats de recevoir une aide financière de 500 000 euros (jusqu'à 2 millions en fonction des territoires et de leurs projets) sous forme de subventions pour soutenir leurs actions en faveur de la transition énergétique. C'est avec ce dispositif qu'est souvent comparé le CTE (dans les discours des acteurs).

Les appels à projets sont des instruments de gestion de la pénurie, selon Epstein (2013b, 2015). Ils permettent à l'État d'être sélectif et de ne faire profiter des financements que les

projets jugés comme les meilleurs. Ils permettent de respecter les principes d'autonomie et de subsidiarité (initiative des acteurs locaux). La mise en concurrence des territoires pousse ceux-ci à innover pour se distinguer mais aussi et surtout à se conformer aux attentes nationales. L'appel à projets, puisqu'il est sélectif, permet à l'État de stimuler la coopération territoriale et de retrouver une capacité d'orientation à distance des politiques urbaines. Mais, selon Crespy et Simoulin (2016), le recours à l'appel à projets contribue à renouveler les formes de gouvernement, sans pour autant que ceci puisse s'apparenter à un véritable pilotage à distance de la part des services de l'état. Les auteur.rices ne décèlent pas une intention explicite et claire de la part du niveau central. Les contournements sont nombreux et le « pilote » n'a aucunement renoncé à entrer dans le détail du contenu des projets et à être présent au niveau local. Il n'est donc pas sûr que les porteurs de projet aient réellement été contraints de se soumettre aux critères du centre.

Nous mettons alors en avant, en étudiant les CTE des trois territoires, que le dispositif CTE permet de renouveler en partie la logique de l'appel à projets et de recomposer les relations entre l'État et les territoires. D'abord, en étudiant précisément les projets des CTE en mettant une focale sur leurs financements, nous montrons (1) que l'État, en adoptant une posture qui privilégie l'appel à projets tout en le modifiant, influence la transition concrètement mise en place sur les territoires. Cependant, la diversité des possibilités de financement permet aussi aux territoires de se réapproprier la transition en cherchant d'autres types de financement pour des projets qui correspondraient à une approche plus *bottom up* de la transition. Cette diversité rend compte de la multiplicité des thématiques et des projets abordés dans les CTE, s'éloignant d'une vision classique de l'appel à projets pour un gros projet remarquable (et pouvant être médiatisé). Ensuite, nous montrons (2) que les chargé-es de mission CTE ont un rôle important dans les étapes de montage du CTE (sur le choix des actions et de leur financement) – rôle qui interroge aussi la logique de l'appel à projets. Ils et elles sont à l'interface entre plusieurs types d'acteurs : les porteurs de projet, les élu-es et les services de l'État. Ils et elles vont porter leur propre vision de la transition, qui va leur permettre de façonner les CTE grâce à une certaine autonomie mais tout en restant formaté-es par le dispositif des CTE et la vision de la mission nationale (à l'image des effets critiqués des appels à projets). Finalement, nous montrons (3) que le CTE renouvelle (tout en en permettant un potentiel dépassement) la logique de l'appel à projets : il est pensé avec une certaine influence de l'État central mais les territoires peuvent se le réapproprier pour actualiser des récits de la transition qui diffèrent de ceux portés par le ministère.

1. DES CIRCUITS DE FINANCEMENT RENOUVELÉS

Nous examinerons dans cette section, successivement, les trois circuits de financement qui accompagnent la mise en place des CTE. Nous montrerons notamment que cette variété de circuits de financement ne corrobore pas l'idée d'un essor de la privatisation des financements de l'action publique environnementale : bien que la moitié des financements des actions entreprises au titre des CTE proviennent d'acteurs privés à l'échelle nationale, la proportion des financements privés est en réalité très variable selon les territoires, et très marginale dans les trois territoires étudiés. Il s'agit de montrer ainsi que les acteurs privés n'ont pas ou peu imposé leur approche de la transition dans ces territoires-là. Les financements accompagnant ces trois CTE tendent plutôt à reproduire en partie les financements sur appel à projets et les limites et problèmes qui les caractérisent, tout en les modifiant et en les rendant plus inclusifs.

1.1. DES FINANCEMENTS PRIVÉS SUSCITÉS PAR LA LABELLISATION

Le CTE peut être considéré comme un label : il doit valoriser les territoires mais n'apporte cependant aucun nouveau financement dédié. Le dispositif CTE, tel que pensé par le ministère de la transition écologique, s'inscrit ainsi, en partie du moins, dans le modèle du « gouvernement à distance » (Epstein, 2006). Différent d'un appel à projets avec des critères précis auxquels répondre pour accéder à des financements (comme pour TEPCV), il est défini comme un label et permet à l'État de peser à distance sur les contours de l'action publique territoriale. Il organise une mise en concurrence des territoires et cherche à valoriser les territoires engagés pour en faire des exemples pour les autres.

Le processus de sélection des territoires correspond notamment à certaines des caractéristiques du gouvernement à distance. Si, pour le début de l'expérimentation CTE (une quinzaine de territoires), la sélection s'est faite plutôt en fonction des réseaux d'interconnaissance et des attentes du ministère (notamment concernant l'exhaustivité des typologies de territoire), pour l'extension du dispositif les territoires sont mis en concurrence pour répondre à un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI). La procédure de sélection est alors plus standardisée, même si elle reste moins rigoureuse que celle d'appels à projets classiques : les territoires doivent surtout mettre en avant un fil rouge, une ambition, et afficher une volonté d'association avec les acteurs économiques. Ils sont alors mis en concurrence pour faire partie du dispositif CTE et doivent proposer des candidatures qui conviennent aux attentes du ministère (nous traiterons ce point plus précisément dans le chapitre suivant sur la construction par les territoires de leur exemplarité).

Cette labellisation et la mise en concurrence permettent des effets d'image pour les territoires CTE : une fois labellisés, ils sont reconnus par les acteurs privés notamment et peuvent ainsi obtenir de nouveaux financements (provenant de ces derniers). Ce financement par les acteurs privés était une attente du ministère avec la mise en place de ce dispositif : le ministère a en effet largement mis en avant l'importance d'associer ces acteurs privés au montage du CTE, dans l'objectif notamment d'obtenir des financements, reprenant ainsi la logique néo-libérale qui s'est développée ces trente dernières années concernant l'environnement (Bakker, 2010 ; Castree, 2008) ou encore dans les politiques urbaines (Béal & Rousseau, 2014). Béal et Rousseau (2014) mettent ainsi en avant que les processus de standardisation de ces politiques s'appuient souvent sur la consécration de modèles (expériences exemplaires qui finissent par acquérir le statut de bonnes pratiques, auxquelles les CTE peuvent être assimilés). Début 2020, la moitié des financements des CTE proviennent des entreprises privées¹⁰¹, comme le précise une agente de la mission nationale des CTE (ainsi qu'un membre du cabinet ministériel dans un autre entretien) :

« Sur le 1,5 milliard d'actions, la moitié vient du privé, c'est pour ça que c'est intéressant, en fait on a créé les conditions de confiance, parce qu'en fait les CTE n'ont pas de lignes dédiées de financement, ça c'est intéressant. »
(Entretien mission nationale CTE, novembre 2020)

Cette mobilisation de financements privés peut être expliquée par le fait que les acteurs privés veulent financer des projets labellisés par le ministère, dans une logique de mécénat, comme l'explique un acteur du cabinet ministériel. Chercher des projets, vérifier leur pertinence vis-à-vis de la transition demande des ressources que les acteurs privés ne peuvent pas forcément mobiliser. Financer un projet labellisé et ainsi déjà vérifié par le ministère leur permet alors de participer à la transition écologique – et d'afficher cette participation — sans pour autant perdre du temps à monter et/ou vérifier eux-mêmes des projets. Cet acteur du cabinet ministériel indique que les groupes privés disent être prêts pour financer ces projets s'ils sont labellisés (par exemple le projet de rénovation énergétique de la Déodatie dans les Vosges) :

« En fait ce qui s'est passé, c'est la chose suivante : les grands groupes privés nous ont dit "on est prêt à mettre de l'argent pour financer la transition écologique, par contre on n'a pas les ressources humaines pour construire le projet, si maintenant vous me dites que le pays de la Déodatie dans les Vosges

¹⁰¹ Site internet des CTE : <https://territoires-en-transition.ecologie.gouv.fr>

a un super projet de rénovation énergétique on est prêt à mettre tant de millions d'euros si le projet est ficelé et tamponné et labellisé par le ministère comme étant de qualité et répondant aux objectifs de la transition écologique.” Et donc c'est comme ça qu'on a réussi à embarquer des grands groupes qui se disaient prêts à investir mais n'ayant pas la masse critique pour analyser et faire travailler les gens sur l'élaboration des projets. » (Entretien cabinet ministériel, novembre 2020)

Dans certains des territoires, ces effets de label ont pu permettre aux territoires d'accéder à ce type de financement. Le CTE de la Déodatie — pour reprendre cet exemple — est ainsi financé à moitié par des acteurs privés. Cependant, il faut noter que certains projets inscrits aux CTE peuvent être des projets déjà prévus et proposés par des acteurs privés. Ces projets ne témoignent pas de cet effet de la labellisation et sont pour autant pris en compte dans le décompte des financements privés. Par exemple, dans le CTES du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, la société EXtruflex (entreprise de fabrication de plaques, feuilles, tubes et profilés en matière plastique) autofinance à hauteur de 70 % (193 700 euros) son projet de collecte et de valorisation des déchets. Le CTE s'apparente alors à une sorte de certification par les acteurs publics de l'engagement d'un acteur privé.

Si parmi les trois territoires étudiés plus spécifiquement – le Trièves et Grenoble, le Royans-Vercors et le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras — la majorité des financements ne vient pas du privé, le Royans-Vercors a tout de même bénéficié des effets d'image du label CTE : certaines entreprises, comme EDF Territoire, l'ont contacté pour proposer des projets du fait qu'il a signé un CTE, comme le suggèrent ces propos d'un élu du Royans-Vercors :

« Il faut reconnaître que quand j'étais encore élu, plusieurs fois j'ai eu des contacts d'EDF Territoire, de je ne sais quel organisme me disant “ah ben puisque vous avez signé un CTE, est-ce que vous seriez intéressé par ceci, par cela, ou on aimerait bien...”, voilà il y a eu incontestablement un effet d'image, qui sans doute se diluera au fur et à mesure que les territoires signeront des CTE mais c'était relativement exceptionnel, remarquable. » (Entretien élu Royans-Vercors, septembre 2021)

Le CTE comme label permet ainsi au Royans-Vercors d'être identifié comme travaillant sur les questions de transition écologique. Mais l'effet d'image qui permet d'accéder à ces financements privés n'est pas aussi présent pour les deux autres territoires étudiés. Le cas d'étude du Royans-Vercors permet, tout de même, de souligner que le CTE peut permettre de mettre en place cette logique de labellisation pour accéder à des financements privés.

Le financement d'actions pour la transition par, et dans, le secteur privé peut être critiqué et perçu comme du *greenwashing* et de la création de profit pour le privé pouvant accentuer des inégalités sociales et environnementales (Bakker, 2010). Cette logique entrepreneuriale peut aussi réduire l'autonomie des gouvernements locaux (Béal & Rousseau, 2014) et ainsi orienter la transition écologique vers l'économie et/ou l'innovation notamment. Cependant, ces financements privés ne sont pas les seuls mobilisés pour financer les actions des CTE. Les CTE s'appuient aussi beaucoup sur des financements publics existants. Sur les trois territoires étudiés, se sont d'ailleurs ces financements publics qui sont le plus mobilisés. Pour le CTE du Royans-Vercors, seuls 2 % des financements viennent des acteurs socio-économiques, pour celui du Trièves et Grenoble Métropole, 6 % et pour celui du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, 14 %. Il faut noter aussi que les financements privés recensés correspondent à tous types de financement d'acteurs socio-économiques, par exemple sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, certains projets déjà prévus par des acteurs privés (comme les projets de développement de la production d'énergies renouvelables et de stockage d'énergie de la station de ski de Serre Chevallier par exemple¹⁰²) ont été inscrits au CTE et sont donc comptés dans les 14 % (et ne viennent pas d'un grand groupe privé attiré par le label CTE, mais permettent une forme de « verdissement » du fonctionnement des stations de ski). Finalement, sur ces trois territoires, c'est à la marge que des acteurs privés sont venus financer des projets du fait de l'effet d'image du CTE. Ce circuit est mobilisable pour les territoires mais reste peu mobilisé dans nos trois cas, qui s'appuient plutôt sur le circuit plus « classique » de financement public de droit commun (présenté dans la partie suivante). La mise en place de ce circuit de financement privé ne corrobore donc pas, dans nos cas, l'idée d'un essor de la privatisation des financements de l'action publique environnementale.

1.2. DES FINANCEMENTS PUBLICS EXISTANTS FACILITÉS

1.2.1. UNE MISE EN RELATION DES ACTEURS POUR L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS

Outre certains financements privés permis par la labellisation, le CTE a été surtout pensé comme un facilitateur pour que les territoires puissent accéder à des financements publics

¹⁰² Actions de développement de la production d'énergies renouvelables et de stockage d'énergie : hydroélectricité, photovoltaïque et micro-éolien, source : CTES du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras.

existants, comme des appels à projets de l'ADEME¹⁰³, des dotations de la préfecture¹⁰⁴, des financements de la Région, du Département, de l'Europe, etc. Le CTE doit permettre aux territoires labellisés d'avoir des accès plus faciles aux financements publics existants : comme les projets sont validés par le ministère, ce dernier souhaiterait que les dossiers de demande de financement soient mis « en haut de la pile » et plus facilement financés (même si cela n'a pas toujours été le cas en pratique). L'idée initiale était que le CTE soit un guichet unique et qu'il vaille comme droit de passage dans toutes les commissions des financeurs. Finalement, cette facilitation n'a pas pu être mise en place et les porteurs de projet doivent malgré tout passer devant les comités des financeurs. Cependant les financeurs savent que les projets sont soutenus par le ministère dans le cadre du CTE, ce qui peut contribuer ici aussi à un effet du label dans l'obtention des financements publics.

En outre, le CTE permet de réunir tous les acteurs, dont notamment les financeurs, lors de comités techniques. Ces réunions facilitent ainsi les échanges entre les acteurs et peuvent alors rendre l'accès aux financements possibles plus aisé : il est plus facile pour un porteur de projet de présenter son projet directement aux financeurs et de connaître et/ou comprendre les dispositifs financiers existants pour cibler celui en cohérence avec le projet et répondre aux attentes du financeur. Plusieurs acteurs rencontrés en entretien ont fait part du fait que mettre tous les acteurs autour d'une table permettait de faciliter l'accès à certains financements publics existants, comme cette personne membre de la mission de coordination nationale des CTE :

« C'est vrai que de mettre tout le monde autour de la table au service d'un projet, ça permet que chacun se positionne par rapport à des dispositifs financiers ou d'accompagnement et de trouver les complémentarités, et ça évite à partir du projet de toquer à 10 portes différentes et qu'on le renvoie vers quelqu'un d'autre. » (Entretien mission nationale, novembre 2020)

Nous avons ainsi pu constater par exemple qu'un projet d'étude de coworking et de télétravail dans le Trièves avait pu être financé grâce à des réunions en comité technique du CTE. Dans ces réunions est présente la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS) (anciennement DIRRECTE) : en échangeant avec les porteurs de projet, la DDETS a pu trouver des dispositifs financiers (fonds Contrat de Plan État-Région) pour financer l'étude de faisabilité. Elle consiste en une première étape de diagnostic et de définition du programme d'actions (état des lieux des fonctionnements actuels et identification

¹⁰³ Agence de la transition écologique

¹⁰⁴ Par exemple la DETR : Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux ou DSIL : Dotation de Soutien à l'Investissement public Local

des besoins, propositions d’actions pour le développement de ces thématiques) qui servira de base à des actions opérationnelles ciblées prévues par la suite. L’agente de la DDETS précise en entretien qu’elle a contribué à trouver un budget pour aider à la mise en place de ce projet de coworking :

« À chaque fois qu’il était question d’emploi, qu’il y avait des activités à développer, ben je prenais la parole pour expliquer qu’on était susceptible à la DIRRECTE — qui était encore l’appellation de l’époque — qu’on pouvait éventuellement soutenir des projets visant justement à développer l’emploi, donc j’ai fait part à chaque fois des aides qu’on était en mesure de mobiliser et c’est comme ça que, eh bien pour la communauté de communes du Trièves j’avais débloqué sur des fonds Contrat de Plan État-Région, une enveloppe pour travailler sur... enfin pour mener à bien une étude de faisabilité quant à un espace de coworking. » (Entretien DDETS, mai 2021)

Cette mise en relation des acteurs se fait par l’intermédiaire de l’action de chargées de mission CTE au niveau de la collectivité porteuse du CTE. Ce sont ces mêmes chargées de mission (dont nous développerons plus précisément les missions dans la troisième partie de ce chapitre) qui aident à monter les projets et à chercher les financements, rédigent les fiches projets à soumettre à l’État et font le lien avec l’ensemble des acteurs (porteur de projet, service de l’État, financeurs).

Ce circuit de financement est plus « classique » : il repose sur des financements existants, souvent sur le modèle d’appel à projets. La nouveauté avec le CTE est qu’il offre aux territoires des conditions facilitant l’accès à ce financement : par les effets de label, par la mise en réseau des acteurs, et – dans certains cas — par l’apport de compétences en montage de projet (ingénierie territoriale). Ce n’est pas le CTE en lui-même qui est un appel à projets qui apporterait les financements, mais il s’appuie en partie sur les mécanismes préexistants d’appel à projets public, tout en facilitant leur accès pour limiter certains freins de ces dispositifs et permettre à des projets plus variés d’être financés.

1.2.2. LES LIMITES DU FINANCEMENT DE LA TRANSITION PAR APPEL À PROJETS

Le CTE est censé mettre en relation les acteurs et faciliter l’accès aux financements existants, cependant, comme on l’a déjà suggéré plus haut, ce n’est pas toujours le cas et certains projets ne trouvent pas de financement.

Tout d’abord, pour organiser cette mise en relation, il apparaît indispensable qu’une ingénierie d’animation soit mise en place (voir section suivante), or elle n’a pas été financée

sur certains territoires. Ce n'était d'ailleurs pas un financement apporté par le CTE et ce manque de financement d'animation, permettant de recruter des chargés de mission qui puissent aider à mettre les CTE en œuvre, est la critique la plus vive des associations d'élus ou environnementales interrogées à l'échelle nationale (et parfois aussi locale). Par exemple, le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras a dû négocier longuement avec le ministère pour obtenir le financement de deux postes d'animation, la communauté de communes du Royans-Vercors a embauché une chargée de mission spécifique au CTE qui a pu être financée par un programme LEADER (mais la collectivité était initialement prête à payer 100 % du poste), concernant le CTE de la communauté de communes du Trièves et de Grenoble-Alpes Métropole, aucune personne n'a été embauchée, l'élaboration du CTE s'est faite par les agents déjà en poste, qui ont alors déjà beaucoup d'autres missions. Cette différence d'animation peut expliquer les résultats contrastés des différents CTE et notamment les déceptions et l'arrêt du CTE du Trièves et de Grenoble Métropole.

De plus, les financements existants sont souvent sous la forme d'appels à projets et reproduisent des effets critiqués de ces dispositifs. Les dossiers des projets doivent respecter un certain nombre de critères (Breton, 2014), comme l'explique un chargé de mission concernant les appels à projets de l'ADEME qui sont cadrés, qui ne peuvent pas être dépassés et qui sont proposés à tous les porteurs de projet qui le souhaitent (sans une simplification pour les territoires porteur d'un CTE) :

« T'as l'ADEME qui est plutôt assez claire sur ce qu'elle finance et ce qu'elle ne finance pas. Et moi ce que je trouvais frustrant c'est ce qu'elle finance c'est dans les appels à projets que tout le monde peut consulter sur leur site, et on ne voit pas l'intérêt du contrat et du fait qu'on ait l'ADEME comme partenaire. » (Entretien chargé de mission d'une des collectivités étudiées, mars 2020)

La directrice du PETR souligne aussi que la seule façon d'obtenir des financements c'est d'avoir des projets qui correspondent aux critères, qui sont éligibles :

« Ce n'est pas du choix, parce qu'un financement, c'est soit on l'a soit on ne l'a pas donc c'est par rapport à l'éligibilité, l'éligibilité des dossiers fait que le projet peut vivre. » (Entretien directrice PETR, juin 2020)

L'appel à projets a aussi tendance à favoriser les porteurs de projet qui ont l'habitude d'y répondre (Breton, 2014). Nous pouvons retrouver ce constat dans les entretiens menés, par exemple un agent du ministère souligne :

« C'est toujours les abonnés du guichet qui gagnent, appel à projets parce que c'est toujours les mêmes, l'argent pleut toujours au même endroit » (Entretien agent du ministère, novembre 2020)

Une association dans le Guillestre-Queyras, Cosmos¹⁰⁵ rend compte que pour elle, sans certaines connaissances et compétences, il peut être difficile d'accéder à des financements, mais cette difficulté a été en partie dépassée grâce à l'ingénierie territoriale du CTES du PETR (ingénierie que nous étudierons plus précisément dans la section suivante) :

« En fait nous on vient tous d'horizons différents mais on n'est pas du tout spécialisé dans la vente, dans la création d'associations, enfin il y a plein de choses qu'on ignore et petit à petit on apprend [...] J'ai eu pas mal d'aide de Domitille pour faire un dossier de subvention à la Fondation de France, c'était un gros dossier et on n'était pas capable de le faire seul et elle a été vraiment très présente pour nous aider. » (Entretien association Cosmos, avril 2020)

De plus, la facilitation d'accès aux appels à projets existants promise par le CTE n'est pas toujours effective. Les chargé·es de mission doivent finalement remplir les dossiers des projets pour les ajouter au contrat du CTE mais aussi refaire ce travail pour répondre aux appels à projets afin d'obtenir des financements (ce travail des chargé·es de mission sera précisé dans la dernière section de ce chapitre). Les calendriers de réponse aux appels à projets et de réponse au CTE ne correspondent pas toujours, ce qui peut aussi compliquer l'accès aux financements. De plus, certains acteurs locaux du CTE du Trièves et Grenoble Métropole pointent le fait qu'être labellisé CTE ou pas n'aurait pas changé grand-chose dans leur cas quant à l'accès aux financements publics existants : tous les projets qui correspondent aux critères semblent être financés (qu'ils soient dans un CTE ou non), comme l'explique une ingénieure de la DDT de l'Isère :

« Au final, il n'y avait pas plus que les subventions de droit commun auxquels toute collectivité peut prétendre, quelle que soit la nature du projet. Et on avait dit que le CTE permettrait de prioriser s'il y avait un choix qui devait être fait entre un projet issu d'un CTE et un autre, eh bien si les enveloppes de droit commun étaient restreintes et qu'il fallait prioriser ça serait le cas, mais en fait dans les faits ça ne s'est pas fait. En fait tous les projets ont été subventionnés, il n'y a pas eu de priorisation, il n'y a pas eu de projets auxquels on disait : "ben non là on ne vous subventionne pas parce que par

¹⁰⁵ Collectif Œuvrant à des Solutions pour un Monde Ouvert et Solidaire

« ailleurs on va un peu plus donner à ce projet qui est intégré dans un CTE ». »
(Entretien agent de la DDT 38, avril 2021)

Certaines thématiques sont aussi plus difficilement finançables, par manque de dispositifs existants. Par exemple, les projets portant sur la biodiversité sont peu financés en comparaison de projets qui traitent de la thématique énergétique (cette dernière est financée notamment par des appels à projets de l'ADEME). Les « petits » projets qui ne rentrent pas forcément dans les cases des dispositifs de financement ont aussi été difficilement finançables.

L'appel à projets engage aussi une forme d'urgence et d'improvisation du fait des délais notamment, mais aussi d'anticipation des critères implicites (du fait de la mise en concurrence) (Breton, 2014). Sur notre terrain nous montrons que les territoires, avec les délais contraints qu'impose le CTE vont proposer des projets déjà prévus et presque finalisés. C'est en particulier vrai sur le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras qui s'appuie sur plusieurs projets déjà en cours : par exemple le projet d'énergie renouvelable de la station de ski de Serre Chevalier ou encore le projet de collecte et de valorisation des déchets chez EXtruflex (entreprise du territoire).

Finalement, le CTE reproduit certains effets critiqués des appels à projets quant au financement des projets et ce malgré la volonté de « sortir de cases », en particulier le fait que les projets doivent correspondre aux critères des dispositifs existants pour être financés. De plus, il renforce la nécessité d'avoir une ingénierie territoriale (comme pour les appels à projets : les collectivités qui n'en ont pas ou moins sont défavorisés) en amenant un travail administratif supplémentaire pour mobiliser ce circuit de financement. D'autant plus que c'est ce circuit de financement que l'on retrouve dans l'ensemble des CTE et qui semble être le plus mobilisé par les acteurs locaux (probablement parce qu'il est plus « habituel »). Cependant, sur certains territoires comme le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras ou le Royans-Vercors, le CTE a permis la mise en place d'une ingénierie territoriale spécifique, facilitant ainsi les financements des projets et résolvant en partie certaines limites de l'appel à projets (notamment sur les compétences en rédaction des dossiers).

1.3. DE NOUVEAUX FINANCEMENTS *BOTTOM UP* POUR UNE MULTIPLICITÉ DE PROJETS

Malgré la prédominance de la mobilisation des financements publics (et appels à projets notamment) mentionnée ci-dessous, sur nos territoires nous pouvons mettre en avant une prise

de distance de la logique de l'appel à projets via la mobilisation de nouveaux financements et d'une multiplication des projets et des thématiques diverses.

Ces nouveaux financements, non anticipés par les promoteurs des CTE au ministère, apparaissent sur certains territoires grâce à la mise en relation des acteurs parties prenantes des CTE. Des acteurs vont se rencontrer et monter des projets ensemble. Certains cherchent à mettre en place des projets sans avoir encore de financement et d'autres approuvent leur projet et proposent de le financer. Le CTE du Royans-Vercors est un bon exemple de d'opportunités qui peuvent se créer. En tout, 23 projets sont inscrits sur ce contrat, portés par des collectivités, des associations, le PNR ou autres acteurs socio-économiques du territoire. De la même manière que pour le PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras, le CTE est élaboré avec l'ensemble des acteurs locaux volontaires et présents pendant les comités de transition et les réunions organisées par la communauté de communes. Ces temps d'échanges ont permis de recenser de nombreux projets qui ont ensuite été priorisés. La diversité des acteurs y ayant contribué participe de la construction d'une transition très diversifiée. Chacun met en avant le ou les projet(s) qui lui paraît(ssent) pertinent(s), ce qui construit un CTE avec beaucoup d'actions différentes mais cohérentes puisqu'elles ont été priorisées et discutées par un ensemble d'acteurs lors de ces réunions. Ainsi, l'idée de disposer d'une voiture en autopartage au niveau du territoire a émergé des échanges entre les acteurs. La centrale villageoise Vercors Soleil avait les fonds nécessaires (après le financement de ses projets) pour mener une première expérimentation et le projet se lance, comme elle l'explique :

« On parlait des mobilités, et du coup dans nos discussions assez fréquentes avec [la communauté de communes du Royans-Vercors] on a parlé de mettre en autopartage les véhicules électriques et c'était dans l'air du temps, ils se tournaient un peu autour, est-ce que c'était un axe à développer dans le CTE ? et on s'est quand même dit "tout le monde trouve l'idée géniale mais dans la réalité ce n'est quand même pas si simple et comment ça va se passer ?" Et à l'époque, nous on venait de finir nos deux premiers projets, on venait de retirer, du coup les habitants ont bien répondu à l'appel de fonds, donc on avait pas mal de trésorerie et donc on a proposé d'acheter une Zoe¹⁰⁶, d'en assurer pendant 2 ans l'entretien, l'assurance, etc., et de mettre en place donc un autopartage de cette voiture au départ de La Chapelle, un peu à titre expérimental, pour voir un peu comment les gens allaient s'accaparer le

¹⁰⁶ Voiture électrique

concept et si ça valait effectivement le coup de le faire à plus grande échelle avec des aides régionales, de la communauté de communes du Royans-Vercors, etc., pour mettre une voiture dans chaque village ». (Entretien président centrale villageoise, novembre 2021)

Les rencontres permises grâce au CTE ont aussi pu rapprocher des acteurs dont certains maîtrisaient les réponses aux appels à projets permettant de concrétiser le projet d'un autre. Par exemple, le projet de location de vélo à assistance électrique a émergé de l'échange entre plusieurs associations (Activ Royans, ADRETS et le centre social) et notamment l'idée est venue des contacts avec l'ADRETS qui « a permis de voir des expérimentations avec des vélos électriques sur d'autres territoires et qui nous ont donné envie de pousser plus loin et d'expérimenter ça » (Entretien Activ'Royans, novembre 2021). Le financement de ce projet a été possible grâce notamment au centre social (habitué à répondre aux appels à projets), qui « a déposé des projets, des appels à projets sur des fondations et autres pour récupérer de l'argent pour acheter ces vélos » (Entretien Activ'Royans, novembre 2021) et donc aussi mobilisé le circuit de financement public présenté précédemment.

Cependant, si ces financements ont pu être mis en place sur ce territoire, ce n'est pas le cas sur les deux autres territoires étudiés. Le CTE peut ainsi, dans certains cas, ouvrir ce type de circuit mais ce n'est pas systématique. Dans le cas du Royans-Vercors, il a permis de financer des projets en dehors du cadre des financements publics existants, en mettant en relation des acteurs voulant se l'approprier. C'est aussi sur ce territoire que certains acteurs locaux tentent de s'approprier le CTE pour freiner des projets qu'ils considèrent en contradiction avec l'idée de transition écologique portée par le CTE. Ce cas particulier ne montre pas que le CTE crée un nouveau circuit de financement systématique mais il montre qu'il peut, par contre, favoriser l'apparition de ce circuit de financement *bottom up*. Ce territoire a un tissu associatif dense et dynamique, de plus, beaucoup d'acteurs du territoire ont connaissance du CTE, ce qui peut expliquer que ce circuit a été mis en place dans ce cas.

Toutefois, même si ce type de financement n'a pas été directement mobilisé dans les autres territoires, leur organisation et leurs projets témoignent d'un dépassement du circuit classique d'appel à projets. Le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras signe un CTE avec 5 axes : bâtiments, mobilité, énergie, économie circulaire et déchets et alimentation (après de longues négociations avec le ministère). Ce CTE recense 24 actions pour une collectivité de 36 communes. La multiplicité de projets va dans le sens d'une mise à distance par rapport à l'appel à projets : il n'est pas question de chercher un unique financement important pour construire un projet technique mais plutôt de mobiliser une diversité de financements différents en cohérence

avec les enjeux du territoire. La directrice du PETR explique alors que cette transition, avec de nombreux projets différents et mise en œuvre dans chaque commune, correspond au besoin du territoire, qu'il n'est pas question de « saupoudrage » mais bien du besoin du territoire (en faisant la comparaison avec TEPCV, pour lequel l'État avait reproché cette diversité de petits projets). De même, un chargé de mission du PETR défend aussi une vision de la transition par petits projets (projets qui ne rentrent pas forcément dans les cases des dispositifs de financement). Selon lui, c'est l'essaimage de plusieurs petits projets à l'initiative du territoire qui font transition et non pas des projets à fort investissement (comme attendu dans les appels à projets) qui feraient « du chiffre, [...] des grands tableaux et montrer[ait] qu'on a investi tant dans la transition écologique » (Entretien agent du PETR, mars 2020)

Cette vision portée par le PETR s'oppose à la demande du ministère qui était de faire, selon la directrice du PETR, « un projet techno, en disant “OK, le projet de ma vallée c'est ça, je ne sais pas moi mettre du photovoltaïque partout, donnez-moi 3 millions, je vous mets du photovoltaïque partout et je vais, je vous promets de passer à 30 % d'autonomie énergie » (Entretien directrice PETR, juin 2020). Selon la directrice, ce type de projet pourrait avoir du sens sur d'autres territoires (par exemple pour une Métropole) mais ici, ne correspond pas à la demande du territoire.

Les projets demandés par la Métropole de Grenoble témoignent aussi d'une distance avec la logique d'appel à projets, étant donné qu'il n'est pas question de financement mais d'une volonté de proposer plusieurs projets expérimentaux en termes de législation : police de l'environnement, voie de covoiturage, interdiction de vendre de chauffage au bois non performant. Assez loin d'une logique d'appel à projets, cette approche défend le fait de tester des projets et de dépasser des contraintes législatives et réglementaires de manière exceptionnelle (plutôt à l'image d'une transition par l'exemplarité, dont on parlera plus en détail dans un chapitre suivant).

Finalement, nous montrons que malgré la présence importante des financements publics dans les CTE, dans les territoires, la logique d'appel à projets peut être dépassée par un nouveau circuit de financement *bottom up*, comme pour le Royans-Vercors. Ce dernier peut limiter les effets d'échec de projets : par exemple, si un projet ne rentre pas dans les cases de l'appel à projets classique, le porteur de projet peut se tourner vers les autres acteurs locaux (ou bien se tourner vers des grands groupes privés comme dans le premier circuit) pour essayer de lancer son projet et ce notamment grâce à la mise en relation des différents acteurs, permise par le CTE. Mais nous montrons aussi que malgré l'absence de ce type de financement dans les autres territoires, les projets inscrits témoignent d'une prise de recul vis-à-vis de l'appel à projets, en

multipliant les thématiques (comme pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras) et en recherchant des évolutions législatives plus que des financements (pour la Métropole de Grenoble).

1.4. BILAN : UN RENOUVELLEMENT DE LA LOGIQUE DE L'APPEL À PROJETS PAR LES CIRCUITS DE FINANCEMENT ET LE *DESIGN* DES PROJETS

Le CTE organise de nouveaux circuits de financement en n'apportant pas de financement spécifique, il met en place un processus complexe d'organisation et d'échanges entre acteurs, avec des possibilités d'accéder à des financements très différents selon les projets et selon les territoires, et les récits de la transition qu'ils portent. On a vu en premier lieu que cette variété de circuits de financement ne corrobore pas l'idée d'un essor de la privatisation des financements de l'action publique environnementale : bien que la moitié des financements des actions entreprises au titre des CTE proviennent d'acteurs privés à l'échelle nationale, la proportion des financements privés est en réalité très variable selon les territoires, et très marginale dans les trois territoires étudiés.

Notre enquête suggère aussi que le CTE fait perdurer le dispositif d'appel à projets tout en le modifiant. Les financements des CTE étudiés viennent en majorité du circuit de financements publics qui s'appuie sur les appels à projets. Le CTE facilite l'accès aux porteurs de projet inscrits au CTE et essaie de dépasser les limites des appels à projets (par exemple la nécessité d'avoir des compétences et connaissances des dispositifs financiers existants). Le principe d'appel à projets avec la réponse à des critères précis continue de prévaloir, cependant le CTE peut aussi permettre, notamment grâce à la mise en place d'une ingénierie territoriale ou à la mise en relation des acteurs, de faciliter l'accès à ces financements, dépassant ainsi cette critique de l'appel à projets : en aidant certains porteurs de projet à monter leur dossier, le CTE permet à des porteurs de projet qui auraient pu en être exclus de bénéficier de ces financements. Cette section souligne ainsi aussi l'importance de l'ingénierie territoriale dans le montage (qu'on explicitera plus précisément dans la dernière section du chapitre) et le financement des projets. Ces types de financement renvoient au récit national de la transition par l'accompagnement (en particulier l'idée de renouvellement de la logique d'appel à projets), avec aussi une réappropriation de ce récit par les acteurs des territoires.

Il semble que les acteurs locaux peuvent aussi parfois dépasser les schémas financiers initialement pensés par l'État central pour se réapproprier le dispositif et mettre en place un CTE propre au territoire, à l'image de celui du Royans-Vercors par exemple. Ce dernier permet

de faire émerger des financements *bottom up* répondant aux attentes des acteurs du territoire (et non plus seulement aux attentes des financeurs et/ou de l'État). Cela montre que si certains projets ne rentrent pas dans les cases des dispositifs financiers existants, ils peuvent être reportés sur d'autres circuits financiers (même si ce n'est pas toujours le cas et pas dans tous les territoires). Cependant, certains projets restent difficilement finançables et se retrouvent exclus. Toutefois on peut noter que cette exclusion peut être limitée du fait de la diversité de financements mobilisables.

Enfin, cette section suggère que la mise en place des CTE s'accompagne d'un repositionnement de l'État : il n'est pas directement financeur mais plutôt facilitant. L'État, en reconnaissant et en validant les projets, leur permet d'être plus facilement financés, notamment par des acteurs privés. Les services de l'État déconcentrés (et aussi parfois centraux) accompagnent aussi les territoires CTE dans la recherche et l'obtention de financement public (appel à projets, dotation). L'État incite aussi l'ensemble des acteurs à se mettre autour de la table pour élaborer le CTE, ce qui rend plus faciles les échanges entre porteurs de projet et financeurs. Le CTE renvoie alors à une politique de type « procédurale » (Lascoumes & Le Bourhis, 1998) : ce n'est pas l'autorité centralisée qui définit les buts et qui donne directement les moyens de les poursuivre mais elle se place en facilitateur et permet aux acteurs des territoires de coconstruire un CTE dont les financements pourront être trouvés dans différents circuits, selon les objectifs et les projets envisagés. Si l'État se positionne en facilitateur, on notera cependant qu'il maintient aussi une forme de gouvernement à distance par la labellisation CTE (Epstein, 2013a, 2021). En effet, il ne définit pas explicitement les objectifs et les moyens mais semble orienter à distance les CTE via le processus de labellisation : les territoires sélectionnés sont érigés en modèles et bénéficieront de l'accès à certains financements privés, mais aussi aux appels à projets proposés par les institutions publiques.

2. LE RÔLE DES CHARGÉ·ES DE MISSION – ENTRE FAÇONNEMENT DES CTE ET STANDARDISATION PAR L'ÉTAT

Nous avons vu dans la section précédente qu'un élément important quant à la prise de distance ou non vis-à-vis de la logique de l'appel à projets est la présence d'ingénierie territoriale pour l'élaboration et l'animation des CTE. Nous nous focalisons ainsi, dans cette section, sur ce type d'acteurs clés des CTE : les chargé·es de mission. Ce sont elles-eux qui répondent aux appels à projets pour les financements et qui participent à la construction de la transition. Nous montrons dans cette partie qu'il existe une tension entre leur marge de

manœuvre pour la mise en œuvre de la transition et les contraintes exercées par l'État. En étudiant leur parcours (section 2.1) puis leurs missions (2.2), nous montrons qu'ils et elles peuvent permettre de dépasser une logique d'appel à projets en accompagnant les porteurs de projet et en s'autonomisant mais qu'ils et elles restent contraints par l'État, notamment du fait des délais (et de l'urgence qui en découle) et des financements (qu'on a étudiés dans la section précédente) (section 2.3), ce qui nous permet d'alimenter nos analyses quant à la logique de l'appel à projets. Les chargé·es de mission, en s'autonomisant, permettent de dépasser certaines contraintes attendues de l'État (via une logique d'appel à projets) mais maintiennent une dépendance aux circuits financiers et réglementaires imposés par l'État.

2.1. LES CHARGÉ·ES DE MISSION CTE

Nous allons nous intéresser au rôle et à l'influence que ces chargé·es de mission ont sur la transition écologique mise en œuvre sur leur territoire et en particulier sur les projets qu'ils et elles accompagnent (montage et financement). Ces chargé·es de mission sont pour la plupart formé·es et engagé·es sur les questions de transition écologique et de participation citoyenne (leur sensibilité sur ces enjeux orientant ainsi leur façon de travailler sur le CTE). Nous montrons ensuite que pour les territoires qui ont embauché de nouvelles personnes spécifiquement pour travailler sur les CTE, les postes sont précaires et sont pourvus par de jeunes ingénieur·es, qui viennent parfois juste de finir leurs études et qui ne restent pas longtemps, entraînant un turn-over, soit par conviction soit du fait du dispositif. Ces ingénieur·es font le choix de travailler dans les territoires (plutôt que dans une entreprise par exemple), ce qui peut témoigner d'une sensibilité à la transition territoriale.

Plusieurs chargé·es de mission montrent un profil militant, que ce soit sur l'environnement et la transition écologique ou sur la participation citoyenne. La quasi-totalité des agent·es en poste qui travaillent sur le CTE ont une formation aux enjeux de développement durable, d'énergie ou d'environnement et ainsi, une sensibilité à ces derniers. Le territoire du Trièves, associé à Grenoble Métropole, s'est appuyé sur les ingénieur·es déjà en poste. Pour la communauté de communes du Trièves, il s'agit du responsable du pôle développement et aménagement, dont le parcours est marqué par un travail sur le développement local et de la chargée de mission transition écologique et mobilité, ayant notamment travaillé en particulier sur les questions énergétiques. Seul Grenoble-Alpes Métropole s'appuie sur des agent·es qui n'ont pas un poste lié spécifiquement au développement durable et à l'environnement : le directeur adjoint des services, accompagné par la cheffe de service contractualisation.

Cependant, dans ces postes, ces deux agent·es traitent en partie de ces questions à travers la cohésion sociale, la participation citoyenne, les dispositifs contractuels multithématiques, etc. Les personnes spécifiquement embauchées sur les CTE du Royans-Vercors et du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, ont toutes une formation au développement durable. La première chargée de mission CTE sur le Royans-Vercors est formée à la gestion de l'environnement et sa remplaçante est formée au développement durable et au travail en collectivité. Sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, le chargé de mission « économie circulaire et concertation » sortait récemment d'une école d'ingénieurs et était spécialisé dans la ville durable, il a été remplacé par une chargée de mission diplômée en géographie et en science politique. La chargée de mission « énergie et sobriété » est aussi une ingénieure récemment diplômée et spécialisée en énergétique, remplacée par un chargé de mission formé en écoconception, en énergie et en environnement.

Certain·es de ces chargé·es de mission spécifiquement embauché·es affichent un profil particulièrement engagé sur la question de la crise écologique. Par exemple, un des chargé·es de mission se présente sur son profil LinkedIn comme un ingénieur « décroissant », affichant ainsi son militantisme. Sur le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, par exemple, les chargé·es de mission se définissent comme de jeunes ingénieur·es engagé·es sur les questions de développement durable. Ils vont avoir plutôt tendance à chercher un sens ou une utilité à leur travail, en tentant d'orienter les CTE selon leurs visions des enjeux environnementaux (avec plus ou moins de réussite et de déceptions selon les agent·es). Un des chargé·es de mission les qualifie de « militant·es », dotés d'une volonté de prendre très au sérieux les problématiques environnementales :

« Enfin mine de rien, on avait tous un côté un peu militant. Plutôt jeunes, enfin moins de 30 ans, à vouloir changer le monde » (Entretien chargé de mission CTES du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, avril 2020)

Outre la question de l'engagement environnemental, certain·es agent·es peuvent aussi défendre leur vision de la participation citoyenne. Deux d'entre elles·eux soulignent que la participation citoyenne n'a pas pu être menée comme ils l'entendaient, en précisant ainsi ce qu'elle doit être selon leurs expériences. Un chargé de mission du PETR met en avant l'importance que l'ensemble des participant·es s'approprient le dispositif participatif et que cela peut être limité par le fonctionnement du dispositif et notamment par son rôle d'animateur :

« Une bonne concertation c'est quand tous les acteurs, tous les intervenants sont au même niveau et on voyait toujours le PETR et du coup par continuité, et par extension, on me voyait toujours moi, technicien du PETR, comme

quelqu'un qui chapeautait le tout, qui organisait le tout et du coup ça ne pouvait pas marcher en fait. Après c'est mon avis, et je le vois dans d'autres collectifs qui fonctionnent mieux. C'est : si ça fonctionne bien c'est qu'il y a plusieurs personnes qui s'approprient les thèmes qui leur plaisent, les thèmes dans lesquels ils sont compétents et je trouve que ça s'enchaîne bien. » (Entretien chargé de mission CTE du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, avril 2020)

Un agent de la communauté de communes du Trièves, du fait de son expérience en développement local, souligne également l'importance de la participation citoyenne mais aussi et surtout, la façon de la mener. Selon lui, elle nécessite notamment des moyens financiers et du temps :

« Moi qui connais les dynamiques de développement local, ce n'est pas du tout comme ça qu'on fait et pas dans ces délais-là et surtout, si on veut vraiment qu'il y ait de la transition écologique, on met des moyens financiers incitatifs, des moyens en temps et on n'utilise pas des mots dont on ne connaît pas le sens, on ne parle pas de transition écologique si on n'a pas d'exigence sur le sujet et on ne parle pas de participation si on ne sait pas ce que ça veut dire » (Entretien agent communauté de communes du Trièves, avril 2021)

Ensuite, il y a un turn-over important chez les chargé·es de mission spécifiquement embauché·es pour différentes raisons, soit du fait de la précarité des postes créés spécifiquement pour le CTE (des CDD courts surtout occupés par de jeunes ingénieur·es), soit du fait de déceptions (liées à leurs engagements) qui peuvent entraîner des difficultés de prise en main du poste. La communauté de communes du Royans-Vercors a ouvert un poste d'une durée de 3 ans financé à 80 % par le programme LEADER, et a engagé une chargée de mission CTE dont c'était le premier poste de moyenne durée, en septembre 2019. Elle a quitté son poste et a, en avril 2021, été remplacée par une chargée de mission dont c'était aussi le premier poste après les études. Son départ est lié à des raisons personnelles et n'est pas en lien avec des déceptions éventuelles concernant ses missions à la communauté de communes. Le PETR du Briançonnais, Guillestrois, Écrins, Queyras a pu créer deux postes, initialement des CDD d'une durée de 4 ans. Ils ont finalement été réduits à 3 ans avec la fin de la mission CTE, qui a été remplacée par la mission Contrat de Relance et de Transition Écologique (CRTE), nouveau dispositif mis en place suite à la crise sanitaire de la covid-19. Le premier poste créé en mai 2019 est un poste de chargé·e de mission économie circulaire et concertation. Une première personne n'a pas passé la période d'essai pour ce poste. Ensuite un chargé de mission, sortant récemment d'une

école d'ingénieurs, est recruté. Il quitte son poste en janvier 2020, en partie du fait de déceptions quant à la portée du dispositif, qu'il ne trouve pas assez ambitieux et qu'il n'arrivait pas à rendre plus en cohérence avec ce qu'il en attendait (du fait notamment de contraintes de temps et de financement) :

« Je n'arrivais pas à trouver mon compte, c'est un peu pour ça que je suis parti, c'est que je n'avais pas la main sur les projets. » (Entretien chargé de mission CTES du PETR Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, avril 2020)

Son poste a alors été pourvu par une nouvelle chargée de mission dont le contrat s'arrête en avril 2022 (3 ans après la création du poste). Le deuxième poste créé est un poste de chargé-e de mission énergie et sobriété, pourvu tout d'abord par une ingénieure récemment diplômée qui garde le poste jusqu'en juillet 2020, mais qui le quitte suite au retard d'un arrêté qui a entraîné l'arrêt de la mission pendant 4 mois. Un nouveau chargé de mission prend la suite quand le poste est reconduit. Ce deuxième poste s'arrête aussi en avril 2022.

Ce turn-over peut avoir des effets sur le CTE du fait de sensibilités différentes des chargé-es de mission et/ou du fait du temps d'appropriation pour la personne qui arrive sur le poste et qui reprend un travail en cours. Sur le Royans-Vercors par exemple, le changement de poste a contribué au ralentissement de l'avancée du dispositif (entre autres : il arrive aussi au même moment que la crise sanitaire de la covid-19 et que le changement d'équipe municipale), témoignant de l'influence de la personne en poste (avec ses représentations, sa formation et son implication). Après son départ, peu de réunions ont été lancées et l'animation du CTE a été ralentie (au moins jusqu'à ce que la nouvelle chargé-e de mission s'installe), selon plusieurs porteurs de projet.

2.2. LE TRAVAIL DES INTERMÉDIAIRES

Les chargé-es de mission CTE sont considérés ici comme des « intermédiaires », c'est-à-dire comme des acteur·rices dont l'activité les conduit à jouer un rôle dans les relations nouées entre plusieurs mondes institutionnels (Nay & Smith, 2002) et pouvant être assimilé-es à des relais entre la définition de la stratégie d'une organisation et sa mise en œuvre opérationnelle (Barrier et al., 2015). Les chargé-es de mission CTE sont positionnés « entre » les décisionnaires (les élu·es et l'État) et les porteurs de projet et sont ainsi des relais entre la définition de la stratégie (par les élu·es) et la mise en œuvre opérationnelle (par les porteurs de projet qu'ils et elles vont accompagner).

Pour mieux comprendre les activités de ces intermédiaires, nous reprenons les notions analytiques adoptées par Nay et Smith : le « généraliste » et le « courtier ». L'activité du « généraliste » est entendue comme la construction d'un sens commun entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations. L'activité du « courtier » consiste à chercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (Nay & Smith, 2002). En détaillant les activités des chargées de mission, nous montrerons que ces dernières relèvent parfois d'activités de « généraliste » et parfois de « courtier ». Dans les deux cas, nos résultats suggèrent que les intermédiaires jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en place de l'action publique, en influençant la construction et l'animation des CTE et en orientant la transition vers une transition inclusive – confirmant la littérature sur le rôle des intermédiaires (Balogun, 2003 ; Barrier et al., 2015 ; Cosson, 2015).

L'enquête permet de montrer que leurs missions sont de trois types : un travail de sélection des projets, un travail d'animation et de mise en réseau et un travail de rédaction des dossiers des actions. Les chargées de mission, selon leurs sensibilités et leurs formations, influencent les projets des CTE, à travers leurs activités, et in fine le type de transition écologique qui se concrétise sur les territoires. Comme suggéré par les profils et trajectoires retracés dans la première section, ce sont de jeunes ingénieurs engagés dans la transition, pour qui la participation des acteurs du territoire (dont les citoyens) est importante pour faire la transition. Ils et elles vont alors participer à mettre en œuvre une transition écologique inclusive en associant certains types d'acteurs, dont certains sont parfois marginalisés ou alors moins présents dans les réponses aux appels à projets. Ils et elles n'ont pas vraiment la main sur les financements des projets mais en mettant en lien les acteurs, ils et elles influencent la sélection, en accompagnant certains porteurs de projet qui seront alors plus facilement financés.

- Un travail de « courtier » : la sélection de projets

Tout d'abord les chargées de mission, lors de l'élaboration des CTE, participent à la sélection des projets à inscrire aux CTE. Ils et elles travaillent avec les porteurs de projet et facilitent le montage des projets qui seront présentés en comités techniques et souvent validés car préparés en amont, les chargées de mission étant en lien avec l'ensemble des partenaires et échangeant avec elles-eux avant ces comités techniques. Ils et elles peuvent aussi choisir d'accompagner plus spécifiquement certains acteurs selon ce qu'ils définissent comme pertinent pour la transition écologique. Par exemple, un chargé de mission interrogé trouve que

de petits projets portés par des petites structures seraient plus pertinents au sens de la transition écologique, et a organisé des réunions permettant à une association d'avoir les contacts nécessaires et d'avoir une petite enveloppe pour démarrer, témoignant d'une volonté de transition « inclusive » et intégrant des acteurs pouvant être marginalisés. Cette activité renvoie à une dimension stratégique de la médiation et ainsi à une activité de « courtier ». Sur le territoire du Briançonnais, Guillestrois, Écrins, Queyras, ce travail avec les porteurs de projet se fait un mois avant les comités techniques. Il est alors question d'avoir des retours des différents partenaires sur le projet (retour technique, possibilités de financement, etc.). Les partenaires sont les services de l'État (Direction Départementale des Territoires, sous-préfecture, ADEME, Caisse des Dépôts et Consignations, CEREMA, Région, etc.), comme l'explique un chargé de mission :

« Généralement, un mois avant un comité technique, on a déjà une idée des projets qu'on va présenter. Donc on a un format de projet assez classique, qu'on envoie à tous les partenaires. Les partenaires font des commentaires techniques, ils essaient de se positionner, est-ce qu'on a un financement, est-ce qu'on a un expert ? Est-ce qu'on a juste un conseil, est-ce qu'on a une critique ? Donc on essaie d'avoir tous ces retours sur les nouveaux projets pour qu'on puisse faire ces retours au porteur de projet avant ces comités techniques. Et ça permet d'avoir un premier aller-retour, un premier échange, avec le technicien qui est entre les deux, et le jour du comité technique on a le porteur de projet qui vient parler 10 min avec les membres du comité technique. » (Entretien chargé de mission CTES, avril 2020)

Sur le Royans-Vercors, il y a eu une présélection des actions à l'aide d'une réunion animée par la chargée de mission qui rassemble les associations, les entreprises et les citoyen·nes du territoire qui le souhaitent. Cette réunion permet d'avoir un échange et un travail sur un ensemble de projets, avant de faire une sélection avec les acteurs institutionnels (services de l'État et financeurs notamment) lors d'une réunion suivante :

« Avant la réunion de lancement on s'est déjà rencontrés, parce que la réunion de lancement c'était déjà avec tous les acteurs institutionnels, etc., là c'était une avec uniquement les acteurs du territoire, y compris les habitants, les associations, on avait identifié des thèmes et après on avait une liste très longue d'actions pour donner des idées et juste alimenter la discussion on va dire, et c'est là qu'on a déjà présélectionné, je ne sais pas, il devait y avoir une quarantaine d'actions. » (Entretien chargée de mission CTE, octobre 2021)

- Entre « courtier » et « généraliste » : un travail de mise en réseau

Ce travail de sélection s'accompagne ainsi aussi d'un travail de mise en réseau : les chargé-es de mission organisent des réunions qui rassemblent tous les acteurs autour de la table pour échanger sur les projets et éventuellement trouver des financements. Il est alors à la fois question de produire un sens commun à l'ensemble des acteurs présents venant de mondes institutionnels différents (des financeurs, des associations, des services de l'État, des entreprises, etc.) (activité du généraliste) mais aussi de tenter de trouver des solutions de financements pour mettre en place des projets (activité du courtier).

Sur le Royans-Vercors et le Briançonnais, Guillestrois, Écrins, Queyras (les deux territoires qui ont pu embaucher des personnes spécifiques au CTE) des réunions participatives sont mises en place et animées par les chargé-es de mission (en plus des comités techniques prévus dans le dispositif) : des comités de transition sur le Royans-Vercors et un Club Climat et Transition sur le Briançonnais, Guillestrois, Écrins, Queyras. Les comités de transition regroupent un ensemble de citoyen·nes du Royans-Vercors pour échanger sur la transition écologique. La première réunion a lieu en avril 2019 et commence par faire un état des lieux des productions et consommations énergétiques du territoire. La troisième réunion a lieu en octobre 2019 et se centre spécifiquement sur le CTE : elle réunit 55 personnes dans le but de coconstruire un programme d'actions concrètes à mettre en œuvre sur le territoire. Dans ces comités sont identifiées des thématiques à prioriser : par exemple la mobilité douce est ressortie comme une thématique importante lors des échanges, ce qui a permis d'engager un travail pour mettre en lien des actions y répondant. Le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras met en place un Club Climat et Transition à l'aide d'un puis d'une chargé-e de mission concertation citoyenne. Il est défini comme « un lieu d'expérimentation et de mise en œuvre d'actions opérationnelles autour de la transition écologique et solidaire ouvert à tous », dont les objectifs sont d'informer et de partager les informations, de se former, et d'agir et d'impulser des actions, des projets. Le poste de chargé-e de mission économie circulaire et concertation est dédié à 50 % à cette mission d'animation du Club Climat et Transition. Cette personne est chargée d'organiser, d'animer les réunions et d'en faire les comptes rendus. Elle s'occupe aussi de lancer certaines des actions décidées lors des Clubs Climat et Transition. Par exemple, pour une action consistant à mettre en place un sticker de sensibilisation aux déchets des mégots de cigarette dans l'espace public, elle va démarcher les communes pour les inciter à les installer et les financer. Réunir des citoyen·nes de cette façon a permis de faire émerger des thématiques et de lancer de nouveaux projets. Par exemple, la question d'installer des toilettes sèches sur un

des territoires a émergé de certaines réunions du Club Climat et Transition sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, ou encore la thématique sur la mobilité douce a été mise en avant lors d'un comité de transition sur le Royans-Vercors. Ces réunions animées par les chargé·es de mission mettent en avant la volonté d'inclure les citoyen·nes et les acteurs qui le souhaitent, ce qui fait émerger des thématiques et problématiques qui n'auraient peut-être pas été identifiées par les chargé·es de mission spontanément.

- Un travail de courtier : la mise en forme

Outre faciliter l'émergence de nouveaux projets, notamment en associant une multiplicité d'acteurs dont des citoyen·nes avec des réunions participatives, les chargé·es de mission ont un « pouvoir de mise en forme » (Lapostolle, 2011) : ce sont elles·eux qui rédigent les fiches actions et « encodent » le projet territorial. Ces dernières comprennent plusieurs rubriques : les partenaires et leurs engagements réciproques, le budget prévisionnel, les objectifs et l'évaluation, etc. Ils et elles rédigent aussi les dossiers de réponse à appel à projets pour obtenir des financements, par exemple ceux de l'ADEME ou les dotations de la préfecture (DETR, DSIL). La rédaction de ces fiches est la concrétisation d'une médiation entre les porteurs de projet, les services de l'État (DDT, DREAL) et l'État central (la mission de coordination nationale des CTE). Ce travail se rapproche alors plutôt d'une activité de courtier. Cela renvoie aussi aux travaux de Jeannot (2005), qui souligne que les agent·es de développement qu'il étudie font un travail « d'habillage » des projets pour les faire entrer dans les critères (voir aussi section précédente sur les critères des appels à projets). Il montre aussi qu'une plus-value de l'agent est d'être en contact avec les agent·es qui instruisent les dossiers, en lien avec le travail de mise en réseau présenté ci-dessus.

Ce terrain montre par ailleurs que la distinction entre l'activité de courtier et de généraliste n'est pas toujours claire et que les deux types d'activités peuvent se recouper partiellement dans la mesure où le travail de mise en forme (mais aussi de sélection) participe à la fois d'une construction de sens commun et d'un travail de relais.

2.3. TENSION ENTRE MARGE DE MANŒUVRE DES CHARGÉ·ES DE MISSION ET FORMATAGE PAR L'ÉTAT

Nous avons montré que les chargé·es de mission CTE ont une influence sur le contenu même du CTE et l'ont plutôt orienté vers une forme de transition « inclusive », au moins pour les territoires du Royans-Vercors et du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, qui ont créé

des postes spécifiques au CTE. Cependant, ces chargé·es de mission font face à une tension entre l'accompagnement qu'ils et elles fournissent aux territoires (et ainsi l'influence qu'ils et elles ont sur les projets du CTE) et le formatage du dispositif par l'État, qui les restreint dans leur autonomie dans une forme de « gouvernement à distance » (Epstein, 2006, 2015).

La tension entre autonomie des intermédiaires et formatage par l'État a aussi été étudiée par Cosson (2015) dans son article sur les directeurs de parcs nationaux. Il montre que le travail de ces directeurs est marqué par « le paradoxe de l'autonomie du dirigeant intermédiaire » c'est-à-dire l'écart entre un discours qui met en avant leur autonomie croissante et sa diminution dans la pratique. Il identifie les tensions que ces directeurs vivent au quotidien et montre que malgré le cadre contraint, le rôle, les choix et la façon dont ces dirigeants investissent l'identité de réformateur leur permet de construire une autonomie sous contrainte (Cosson, 2015). À l'image de ces travaux, nous analyserons les tensions que vivent les chargé·es de mission CTE et ce qu'elles nous disent sur leur rôle et sur l'influence de l'État quant à la mise en œuvre du CTE.

Le métier de ces chargé·es de mission renvoie au « métier flou » des agents de développement rural étudié par Jeannot (2005). Ces derniers ont des missions définies de manière vague, des positions d'emplois bricolés et des parcours influencés par la sphère politique, avec des limites jamais clairement établies. Ce flou que l'on retrouve aussi, au moins en partie, dans le métier des chargé·es de mission CTE renforce la tension entre leur autonomie et leur contrainte : sans critère explicite et précis de leur mission, ils et elles peuvent s'octroyer certaines marges de manœuvre.

L'État central pose plusieurs contraintes aux collectivités pour la rédaction de leur CTE. Les chargé·es de mission CTE doivent rédiger des fiches projet à transmettre et à faire valider par les services déconcentrés de l'État (DDT, DREAL) et finissant par la validation de la mission de coordination nationale des CTE, avant la signature du contrat. Au début de l'expérimentation des CTE en 2018/2019, un modèle de fiche devait être rempli et envoyé au ministère (comprenant une description du projet, le maître d'ouvrage/pilote du projet, un calendrier, un programme de financement, les partenaires et leur rôle dans le projet, etc.). Puis début 2020, une plateforme numérique en ligne (voir Tableau 24 - Encadré - Plateforme de gestion des CTE, p. 234) a été mise en place par la mission nationale de coordination des CTE pour avoir un outil de gestion de projets plus efficace. Les chargé·es de mission des territoires doivent dorénavant remplir cette plateforme pour y inscrire les projets. Plusieurs rubriques doivent être remplies à l'aide de menus déroulants, sans quoi la fiche projet ne peut être validée, certains projets ne peuvent alors pas être inscrits si l'ensemble des critères ne peut être rempli.

« On ne pouvait déposer que des projets précisés, quantifiés, ayant des indicateurs de déploiement, un maître d'ouvrage défini et paradoxe absolu, le financement intégral c'est-à-dire grosso modo un projet que normalement vous pouviez faire sans CTE. Entre avoir une bonne idée et une envie et en deux mois déposer intégralement 17 projets, ou 60 avec truc machin : qui fait quoi ? Combien ? Comment on mesure ? Tout ça n'étant pas inintéressant, c'est quand même fictif. Le maître d'ouvrage unique ce n'est pas toujours simple : je prends l'exemple de la microcentrale électrique, l'adduction d'eau du syndicat des eaux. Ben je vous dis, il y a le syndicat des eaux qui est maître du captage, il est maître d'ouvrage des travaux mais il n'est pas forcément producteur d'électricité, on a une centrale villageoise qui fait du photovoltaïque, qui est hyper dynamique, qui est hyper intéressée pour s'adosser à ce projet-là sauf que... qui est-ce qui porte ? C'est le syndicat ou c'est la centrale villageoise ? La centrale villageoise n'a aucune compétence réglementaire pour s'occuper d'eau potable, le syndicat n'a pas les statuts pour produire de l'électricité. » (Entretien élu d'un territoire ayant accompagné la chargée de mission dans la rédaction de ces fiches, septembre 2021)

Les projets doivent alors pouvoir être rédigés selon les critères et les éléments présents sur la plateforme. Cependant, certains chargés de mission des collectivités peuvent s'émanciper de cette contrainte (dans le Royans-Vercors et le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras notamment). En effet, après la signature du CTE, de nouveaux projets peuvent être lancés, étant donné que le CTE est évolutif. Les chargés de mission vont alors lancer de nouveaux projets sans passer nécessairement par la plateforme ou par une validation de la mission de coordination nationale. Le CTE n'est pas modifié mais le travail sur la transition écologique sur le territoire (engagé du fait du CTE notamment) se poursuit du fait de l'ingénierie mise en place pour le CTE. Dans ce cas, l'influence de l'État central est limitée et les chargés de mission ont une réelle marge de manœuvre et vont dépasser la logique d'appel à projets (en particulier la critique des appels à projets faite par la littérature sur la nécessité de répondre aux critères).

Tableau 24 - Encadré - Plateforme de gestion des CTE

La plateforme mise en place pour les CTE permet une gestion des projets et des échanges d'outils pour les territoires signataires. Lors de sa mise en place, elle permettait aux différents services de l'État (DDT, DREAL, mission de coordination nationale) de valider les projets inscrits dans les CTE. Tous les acteurs partenaires y ont un accès (Régions, Départements,

financeurs, porteurs de projet, etc.). Cette plateforme permet ainsi de recenser et de rendre accessible l'ensemble des CTE, des projets qui y sont inscrits, et les informations les concernant, allant du nom du porteur, des partenaires, au financement mobilisé et à la description précise des actions et du calendrier.

Cette plateforme propose aussi une boîte à outils pour les acteurs des territoires avec de nombreuses ressources sur l'aménagement durable, la biodiversité, les contrats, l'énergie/climat, la mobilité, la santé, etc. De plus, elle donne accès à une veille médiatique et informationnelle concernant la transition écologique dans les territoires. La mission nationale — qui gère cette plateforme — organise, pour la communauté présente sur cette plateforme, des webinaires thématiques (allant de la participation citoyenne à la biodiversité) pour accompagner les territoires dans leur transition.

Cette plateforme évolue, ensuite, pour devenir la plateforme de la « communauté des territoires démonstrateurs de la transition écologique » en intégrant des territoires qui n'ont pas forcément signé un CTE (mais qui ont fait des projets pour la transition écologique, comme des Agendas 2030¹⁰⁷ par exemple) et enfin elle devient la plateforme COMETE (Communauté Écologie et Territoires).

Le travail des chargé·es de mission avant signature du CTE est aussi très impacté par les délais imposés par le ministère (jugés courts par les chargé·es de mission). Ces derniers réduisent leur marge de manœuvre, notamment quant à l'association des acteurs du territoire pour la construction du CTE (ce qui n'est pas sans rappeler les critiques sur les délais faites à l'appel à projets par la littérature).

« Des contraintes de temps énormes de ce dispositif : on nous dit en janvier qu'on fait une réunion en février avec la préfecture, qu'au mois de mai il faut que le CTE soit écrit en nous disant bien entendu qu'il faut qu'il y ait de la participation, qu'il faut qu'il y ait des acteurs privés, etc., en nous disant "il n'y a pas d'argent supplémentaire, c'est juste des crédits de droit commun" ; "vous aurez facilement connaissance de ce qu'il est possible de mobiliser", enfin bon franchement c'est du grand n'importe quoi, moi qui connais les dynamiques de développement local, ce n'est pas du tout comme ça qu'on fait

¹⁰⁷ Dispositif adopté par les 193 États membres de l'ONU en 2015 pour leur programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce dispositif est suivi en tenant compte des 17 objectifs de développement durable et fait écho à l'Agenda 21. <https://www.agenda-2030.fr/agenda-2030/en-france/>

et pas dans ces délais-là. » (Entretien ingénieur d'une communauté de communes, avril 2021)

Cette contrainte est d'autant plus notable sur le territoire associant le Trièves et Grenoble, où aucun poste n'a été créé pour le CTE et où ce dispositif s'est seulement additionné à l'ensemble des autres missions que les personnes en poste avaient déjà. Si leur travail sur l'élaboration et l'animation du CTE est similaire à celui des chargé·es de mission CTE dont le poste a été spécifiquement créé, ils et elles avaient moins de temps dédié au CTE. Ils et elles n'ont alors pas pu s'approprier de la même manière le CTE et ont pu difficilement le construire selon leurs sensibilités et leurs attentes, par manque de temps notamment :

« Le problème c'est qu'on est limité dans notre temps de travail et parce qu'on a trop de missions et je sais notamment sur la mobilité qu'on aurait peut-être pu plus inventer des choses mais on n'a pas eu le temps. » (Entretien chargée de mission transition écologique et mobilité de la communauté de communes du Trièves, mai 2021)

Une autre tension à laquelle font face les chargé·es de mission qui doivent rédiger les dossiers pour les projets à inscrire au CTE provient du fait que le CTE n'apporte aucun nouveau financement et doit s'appuyer sur les financements existants. Ils et elles doivent alors chercher ces financements et rédiger des dossiers de réponse aux appels à projets, par exemple pour les obtenir. Certains projets vont alors être difficilement finançables (notamment les petits projets et les projets portant sur la biodiversité, où peu d'appels à projets existent) et cela va restreindre la marge de manœuvre des chargé·es de mission CTE qui souhaitent mettre en place ce genre de projets (comme expliqué dans la section précédente).

Finalement, selon les territoires, la tension entre l'autonomie des chargé·es de mission et le formatage est plus ou moins importante. Tout d'abord, il apparaît nettement que sur le territoire du Trièves et de Grenoble, où la mission CTE s'ajoute aux autres missions des agent·es déjà en poste, les contraintes se font plus vivement ressentir, notamment concernant les délais. Les ingénieur·es n'ont que peu de temps pour s'approprier le dispositif et le construire selon leur représentation de la transition écologique. Ensuite, ces contraintes ont aussi participé au départ d'un chargé de mission sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras. Il semblerait que si les marges de manœuvre se restreignent trop, les chargé·es de mission peuvent abandonner faute de pouvoir travailler à une transition qu'ils estiment désirable. Cependant, certain·es chargé·es de mission sont parvenus à développer une marge de manœuvre pour construire une transition « inclusive », en associant les acteurs du territoire (y compris des petites associations qui peuvent parfois être laissées à l'écart). Si l'État peut gouverner à distance les CTE en

mettant des contraintes qui influencent les choix et la mise en place des projets et en s'appuyant sur le processus d'appel à projets, l'étude des trajectoires singulières des différents territoires permet de montrer que certain·es chargé·es de mission parviennent à se réappropriier ces contraintes pour façonner le CTE, en lien avec leurs engagements en faveur de l'environnement et de la participation : cette réappropriation suppose d'abord qu'ils et elles disposent d'un temps de travail suffisant consacré au CTE, qu'ils et elles conservent leur fonction sur une durée assez longue, et qu'ils et elles continuent la dynamique de transition écologique initiée avec le CTE, sans passer nécessairement par le dispositif (et ses contraintes).

3. UNE MISE À DISTANCE INACHEVÉE DE LA LOGIQUE DE L'APPEL À PROJETS

Nous avons mis en évidence, dans ce chapitre, que l'élaboration des CTE renouvelle, en partie, la logique d'appel à projets. Le CTE reconduit certains aspects de l'appel à projets qui ont été critiqués (financement sur appels à projets existants, besoin d'ingénierie territoriale, etc.) tout en laissant la place à un possible dépassement de ces critiques (nouveaux circuits de financement, réappropriation du dispositif par les chargé·es de mission, etc.). La contractualisation par les CTE pose ainsi la question de la posture de l'État qui ne se pose plus directement en tant que financeur mais plutôt en tant qu'accompagnateur.

Nous avons montré que le CTE ne reconduit ainsi pas un gouvernement à distance, tel qu'entendu par Epstein pour les politiques de la ville. L'État maintient en effet un rôle du fait de l'absence de nouveaux financements, et donc l'obligation pour les CTE de s'appuyer principalement sur les financements des appels à projets déjà existants. Cependant, à l'image des travaux sur le gouvernement à crédit et sur la gouvernance territoriale, ce chapitre participe à nuancer ce pilotage étatique. De nouveaux circuits de financement et la présence de chargé·es de mission qui prennent un rôle important dans la décision des actions du CTE peuvent permettre de renforcer la capacité d'action des territoires et dépasser ce pilotage étatique. Il faut cependant noter que ce dépassement n'est pas homogène sur les trois territoires étudiés. Le dernier chapitre (chapitre 8) s'attardera plus précisément sur le mode de gouvernement/gouvernance que l'on peut identifier sur chacun des trois territoires étudiés (et plus généralement dans les CTE et CRTE).

Par ailleurs, nous montrons que dans les territoires, l'implication spécifique des chargé·es de mission n'est pas sans rappeler le récit « inclusif » porté à l'échelle nationale par différentes associations en lien avec les territoires (Le CLER, FNE, ANPP, etc.), le CESE et le CEREMA

(et finalement par l'État au moment du lancement des CRTE). Pour rappel, ce récit s'oppose à la logique d'appel à projets pour certains territoires et défend l'idée que l'État doit s'engager dans un accompagnement de tous les territoires. Il met en évidence l'importance de l'équité et de la solidarité territoriales. Les acteurs qui portent ce récit défendent la nécessité d'une coopération et d'une association de l'ensemble des acteurs locaux grâce à la mise en place d'une ingénierie territoriale.

Si pour l'élaboration des CTE dans les territoires, le pilotage étatique à distance de l'État peut être nuancé, nous verrons dans la partie suivante qu'il se retrouve néanmoins dans la procédure du choix des territoires (avant l'élaboration même des CTE). Nous nous intéresserons alors à la mise en concurrence des territoires pour faire partie des CTE et ainsi à la construction de leur exemplarité (en accord avec le récit dominant porté par le ministère). Par ailleurs, nous observerons la construction de cette exemplarité par les acteurs des territoires. Cette exemplarité peut éclairer les différentes conceptions de la transition à l'échelle des territoires mais aussi à l'échelle de l'État, les territoires construisant leur exemplarité aussi pour répondre aux attentes du ministère (comme nous le verrons dans le chapitre 7).

CHAPITRE 7 – LA CONSTRUCTION DE L'EXEMPLARITÉ : ENTRE SOLIDARITÉ PAR APPRENTISSAGE MUTUEL ET MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES

Ce chapitre repart de l'ambiguïté entre les récits (voir chapitre 2) autour de l'enjeu d'égalité territoriale notamment. Si privilégier les territoires en difficulté ainsi que les territoires démonstrateurs pour en faire des alliés pour les autres territoires et ainsi rendre les apprentissages accessibles peut faire penser à une forme de solidarité territoriale, la mise en concurrence des territoires et la différenciation induite par la récompense du label CTE (porté par le récit « d'exemplarité ») peuvent aussi renforcer des inégalités territoriales.

Nous montrons alors, dans un premier temps que la mise en avant de ces difficultés par les territoires, liées à leurs caractéristiques (de montagne, enclavé, dépendant des énergies fossiles, effet du changement climatique visible, etc.) participe à la construction de leur exemplarité. Nous soulignons que ces difficultés servent aussi à souligner les potentialités des territoires pour la transition écologique afin d'obtenir le label CTE. Dans un deuxième temps, nous montrons que ces territoires ne se définissent pas uniquement comme « en difficulté » et contraints de s'intéresser aux questions de transition écologique de ce fait, mais aussi comme des territoires volontaires et déjà engagés sur ces questions (une mise en avant des précédents dispositifs, de la volonté d'associer un grand nombre d'acteurs, un portage politique fort). Enfin, dans un troisième temps, nous nuancions l'hypothèse de solidarité par apprentissage mutuel, permise grâce à ces territoires « exemplaires » (c'est-à-dire l'idée que mettre en avant des territoires exemplaires peut permettre d'accompagner d'autres territoires en en faisant des alliés qui permettent un échange de bonnes pratiques) : des événements sont organisés à l'échelle nationale pour faire vivre cette solidarité mais dans les entretiens sur les territoires, cet aspect n'est pas prégnant et peu mis en pratique.

1. LA RÉAPPROPRIATION DES DIFFICULTÉS DES TERRITOIRES DANS LA CONSTRUCTION DE LEUR EXEMPLARITÉ

Nos trois territoires sélectionnés par le ministère sont des territoires ruraux qui mettent en avant cette spécificité. Leur organisation et leurs enjeux diffèrent de ceux des espaces urbains qui ont été beaucoup étudiés par la littérature. Par exemple, Pinson (2008) montre, en

s'appuyant sur les travaux sur la gouvernance urbaine et en s'intéressant à plusieurs villes européennes (Marseille, Nantes, Venise, Turin, Manchester), que les villes sont devenues, avec les pratiques de projets dans les politiques urbaines, « des lieux où s'inventent de nouvelles formes d'action collective » (Pinson, 2008). Il montre aussi que les villes sont devenues des espaces politiques de premier plan avec la mise en place des « projets » en étant particulièrement bénéficiaires de ces démarches (dans les politiques de planification et de prospective urbaine notamment) (Pinson, 2008).

Le choix du ministère pour les CTE de ce type de territoires « en difficulté » tend à renouveler les territoires « cibles » de l'action publique (moins centrée sur les villes) et semble intégrer des réflexions sur des inégalités territoriales (et notamment sur des inégalités d'accès à un accompagnement et un financement de projets entre les villes et les espaces ruraux, ces derniers ayant moins de ressources pour accéder aux appels à projets par exemple, ainsi que des difficultés spécifiques liées à leur ruralité).

Cette ruralité et ces difficultés sont mises en avant par les territoires pour construire leur exemplarité pour le CTE. Cela renforce leur volonté de faire une transition écologique sur leur territoire : ils sont dépendants des énergies fossiles (en particulier pour les déplacements avec peu d'alternatives à la voiture individuelle), du tourisme, subissent fortement les effets du changement climatique... Ceci n'est pas sans rappeler le récit du ministère par l'accompagnement pour lequel la transition écologique doit être faite avec et par des territoires en difficulté, dans l'idée de ne pas reproduire la critique portée à l'appel à projets concernant le choix des territoires (qui seraient ceux qui savent déjà faire, qui ont les moyens humains et financiers comme les grandes métropoles, voir chapitre 2). Ces trois territoires correspondent à des territoires ruraux avec peu de moyens. Dans leur candidature et leur CTE, ils soulignent les difficultés auxquelles ils doivent faire face mais aussi les potentialités qui y sont liées. Ils mettent en place un travail rhétorique pour souligner leur spécificité et leur intérêt à faire partie du dispositif CTE. Cela renvoie à des travaux sur le marketing territorial — défini comme « un processus itératif et piloté de transformation accéléré du territoire visant à accroître l'attractivité et l'hospitalité de ce dernier en vue de poursuivre un développement territorial harmonieux aux yeux de l'ensemble des parties prenantes » (Chamard & Schlenker, 2017) — qui montrent que même s'il y a des contre-exemples (comme Montpellier et Rennes), les démarches de marketing territorial « émergent dans des contextes de vulnérabilité ressenties par les acteurs. Ainsi les sous-systèmes du territoire, acteurs, espaces et représentations mentales, sont affectés par une dégradation qui justifie la mise en place d'une action » (Chamard & Schlenker, 2017), en notant les exemples de reconversion industrielle (Detroit, Lens, Saint-Etienne), ce qui n'est pas sans

rappeler les territoires destinataires des CTE à l'origine (les sites des fermetures de centrales à charbon).

Les trois territoires que nous étudions sont des territoires montagnards. Ils mettent en avant cette caractéristique en soulignant l'enclavement qui y est lié et qui induit des problématiques de mobilité, énergétiques et alimentaires. Le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras a une géographie de montagne/haute montagne et un réseau de transports faible, qui l'isole d'autres territoires. Le Royans-Vercors et le Trièves sont aussi enclavés du fait du manque de mobilité alternative à la voiture individuelle mais restent, pour leur part, assez proches de la Métropole de Grenoble, qui à l'inverse est connectée, via un réseau de transports performant, à d'autres centres urbains (Valence, Lyon, Paris, etc.). Dans une optique de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des réflexions sur la mobilité et en particulier sur la réduction de l'usage de véhicules thermiques individuels sont particulièrement présentes en amont et dans les CTE sur ces territoires très dépendants de ce type de déplacement par manque d'alternatives (car, bus, trains, vélo, etc.). Les territoires décrivent alors la transition écologique comme une opportunité pour travailler sur la mobilité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de ce secteur, mais aussi pour répondre à des enjeux sociaux et économiques de déplacement de la population. Outre le manque de réseaux de transport (bus, trains, etc.), l'utilisation du vélo est aussi freinée par la géographie de ces territoires (avec du dénivelé) et le manque d'infrastructures (pistes cyclables, etc.). D'autres mobilités « innovantes » sont alors pensées dans ces CTE : autopartage, covoiturage, vélo à assistance électrique. Par ailleurs, sous la menace du contentieux européen sur la qualité de l'air, Grenoble Métropole met en avant dans le CTE sa « politique de réduction de l'autosolisme au travers d'un plan de déplacement urbain ambitieux ». Elle souligne aussi que la Métropole a été « la première en France à mettre en place une zone à faible émission ». C'est donc, en partie, du fait de contraintes et de leurs caractéristiques que les collectivités s'engagent sur des questions de transition écologique.

Dans ces territoires, la question énergétique est aussi prépondérante (et par ailleurs aussi liée aux questions de mobilité). Cela résonne avec les travaux de Mazaud et Pierre (2019) sur la transition énergétique dans les territoires ruraux : la campagne est marquée par une vulnérabilité énergétique liée à l'hypermobilité ou au coût de chauffage mais sont aussi des réservoirs de ressources pour la production d'énergie renouvelable (foncier, toits de bâtiments agricoles, biomasse). Les autrices montrent que la transition énergétique est un levier important de mobilisation des acteurs locaux sur ces territoires, qui revendiquent la recherche d'une autonomie énergétique. Dans la candidature pour le CTE du Trièves est mise en avant le fait

que le territoire est « centré sur la question énergétique » du fait de la « vulnérabilité énergétique » du territoire en termes de logement et de mobilité notamment, ainsi que les potentialités de production d'énergie renouvelable. Ce point n'est pas sans rappeler une facette des inégalités écologiques identifiée par Charles et al. (2020) concernant le logement — considéré comme un facteur fort de production d'inégalités sociales et environnementales — avec l'émergence de la « pauvreté énergétique ». Dans le CTE du Trièves et de Grenoble Métropole, on retrouve cette question énergétique avec la mention du réseau de chaleur urbain ainsi que le potentiel de recherche de Grenoble concernant les énergies non carbonées. Le Royans-Vercors souligne aussi dans son CTE sa « dépendance aux produits pétroliers » concernant la mobilité et les faibles performances énergétiques du patrimoine bâti « ancien et composé de maisons individuelles ». Le CTE du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras mentionne de la même manière sa « dépendance énergétique » ainsi que sa dépendance aux denrées alimentaires « chères et importées ». Cette question énergétique étant une problématique environnementale mais aussi économique et sociale, elle apparaît comme un point saillant dans les candidatures et les CTE des territoires. Chacun des trois territoires met en avant l'enjeu énergétique comme particulièrement important dans la transition écologique, d'autant plus que ces trois territoires ont des potentialités fortes de production d'énergie renouvelable (bois énergie, hydroélectricité et solaire notamment), aussi mentionnées dans les CTE.

Par ailleurs, cette problématique énergétique renvoie à la thématique touristique caractéristique de ces territoires (consommation énergétique des stations de ski, des logements secondaires). Pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, l'économie du tourisme est particulièrement importante et celle-ci peut se voir affectée par les effets du changement climatique (moins de neige, moins longtemps). Le tourisme est aussi important dans les autres territoires, par ailleurs étant des territoires de moyenne montagne, les altitudes étant plus basses, l'impact de l'augmentation des températures sur l'enneigement sera d'autant plus visible. Cependant, dans le Trièves et le Royans-Vercors, le tourisme de nature est présenté, dans les CTE, comme diversifié et avec un potentiel important, et ne repose pas uniquement sur le tourisme hivernal.

La transition écologique est présentée, dans les CTE (par les agent-es et élu-es des collectivités qui ont contribué à leur rédaction) comme indispensable sur ces territoires pour lesquels les effets du changement climatique sont déjà visibles : glissements de terrain dans le Briançonnais, hausse des températures impactant les glaciers et la neige dans les territoires alpins, etc. Dans le CTE du Trièves et de Grenoble sont mentionnés ces

problématiques : « augmentation des températures au printemps et en été, raréfaction progressive de la neige en moyenne altitude, augmentation des déficits hydriques et des îlots de chaleur, augmentation des événements climatiques extrêmes en milieu urbain », pour souligner que les collectivités sont conscientes des effets du changement climatique et veulent mener une action sur ces aspects. À Grenoble, le problème des températures estivales s'accroît avec l'augmentation des vagues de chaleur et la présence d'îlots de chaleur urbain¹⁰⁸. L'agent du CGEDD qui a travaillé sur le CTE de Grenoble et du Trièves fait part, dans un entretien, de retours des acteurs locaux concernant ces difficultés, en particulier les effets du changement climatique déjà visibles sur l'agriculture (citation suivante). Ce n'est pas sans rappeler les travaux de Durand et al.(2022), qui mettent en évidence les savoirs « expérientiels » sur l'évolution du climat des habitant·es (du Briançonnais et de l'Oisans) grâce à leurs pratiques (randonnée, alpinisme, chasse, gestion de refuges, jardinage, ou le fait d'y habiter) qui leur permettent d'identifier des conséquences locales (déjà bien présentes) sur les glaciers, le paysage, la faune, la flore, etc. et de s'y adapter.

« Un certain nombre de gens... il y a les agriculteurs, il y a les artisans, ils nous expliquaient ça — moi je ne savais pas — c'est qu'on voit déjà l'effet de la fonte des neiges dans les Alpes. C'est-à-dire que là, l'agriculture est déjà en difficulté et impactée par ça, avec des questions importantes sur l'eau. Donc si vous voulez, les gens ont leurs expériences de vie, de terrain, que la transition écologique pour eux ils la vivent et ils la portent. » (Entretien CGEDD, mai 2021)

De plus ces territoires, du fait de leur géographie, ont aussi tous trois des ressources environnementales et une biodiversité à protéger. Si leurs caractéristiques rurales et montagnardes accentuent certaines de leurs difficultés, elles leur permettent aussi de s'appuyer sur des potentialités. Ils présentent alors cette richesse comme devant être protégée et ainsi comme leur étant indispensable de s'investir dans la transition écologique. Par exemple, la députée de la Drôme souligne cet aspect :

« D'abord on est un territoire ressource et qui veut s'appuyer sur ses ressources naturelles pour dynamiser le territoire et pour y développer des activités qui à la fois préservent la richesse et la biodiversité du territoire et

¹⁰⁸ « Combiné à l'augmentation de la population et à la densification urbaine, le changement climatique va rendre plus prégnant le phénomène des îlots de chaleur urbains (ICU), c'est-à-dire une élévation des températures de l'air et de surface des centres-villes par rapport aux périphéries, particulièrement la nuit. » <https://www.CEREMA.fr/fr/actualites/ilots-chaleur-agir-territoires-adapter-villes-au-changement>

qui en même temps le placent en position de leader sur les questions de transition écologique. » (Entretien députée de la Drôme, décembre 2021)

Les territoires mettent ainsi en avant leurs difficultés particulières d'enclavement, d'impact visible du changement climatique, de précarité énergétique, d'effet sur l'économie des territoires, en particulier touristique, pour justifier leur intérêt pour la transition écologique et pour accompagner leur candidature dans le dispositif CTE. Ils mettent aussi en avant leurs richesses pour montrer que ce sont des territoires qui ont des potentialités pour devenir exemplaires en la matière.

Cette construction de la présentation de leur territoire renvoie aux travaux sur la différenciation territoriale. Celle-ci est « appréhendée en lien étroit avec un processus plus général de transformation des modes d'action publique, marqué par une plus grande souplesse et flexibilité, la mobilisation d'intérêts variés à différentes échelles, l'éclatement et l'autonomisation croissante des échelons locaux et l'émergence de nouvelles identités et représentations des territoires » (Douillet et al., 2012). Les territoires développent une forme de stratégie de différenciation et de valorisation de l'offre territoriale, à l'image des villes (Epstein, 2013a), pour attirer l'intérêt du ministère (puis des financeurs grâce au CTE). Cette différenciation n'est pas sans lien avec la compétitivité des territoires, associée à des politiques de distinction territoriale (prix, labels, trophées) et à des dispositifs impulsés par l'État, visant à mettre les territoires en concurrence (Douillet et al., 2012). L'outil CTE introduit de la sélectivité et de la mise en concurrence, les territoires construisent leur candidature et leur présentation pour être démarqués.

Nous montrons dans la section suivante comment, à partir de leurs caractéristiques propres présentées dans cette section (les difficultés et potentialités), ils renforcent la construction de leur exemplarité à partir de la mise en avant de leurs politiques publiques précédentes et de leur travail en association avec un grand nombre d'acteurs locaux. La mise en avant de leurs différences est source de leur exemplarité mais rencontre aussi des formes de standardisation qui s'articulent au processus de différenciation (Douillet et al., 2012), en répondant aux attentes explicites du ministère et ainsi au cadrage du dispositif CTE. Cela renvoie aussi à d'autres travaux articulant standardisation et différenciation, sur des dispositifs comme le projet ou le contrat. Pinson (2006) montre que les processus de projet construisent des problématisations différentes des enjeux urbains selon des variables politiques, sociales et économiques locales et que la standardisation du projet est au service de la différenciation. Epstein (2004) montre que malgré le retour de l'État pouvant appuyer les logiques de standardisation, les contrats d'action publique qui permettent une grande flexibilité avec une prise en compte des propositions locales

et une adaptation des propositions de l'État permettent une différenciation quantitative et qualitative. Cette littérature sur la différenciation et la standardisation contribuera à notre analyse sur les relations entre l'État et les territoires (et précisera la thèse du gouvernement à distance).

2. UNE CONSTRUCTION DE L'EXEMPLARITÉ PAR DES INTERACTIONS ET INFLUENCES ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRE

Nous avons vu que les collectivités soulignent les difficultés qu'elles rencontrent, justifiant ainsi qu'elles s'intéressent à la transition écologique (et ce depuis plusieurs années). Elles construisent aussi leur exemplarité à partir de deux autres éléments que l'on retrouve dans les documents officiels du ministère concernant les CTE : le volontarisme et l'association des acteurs socio-économiques locaux. La construction de leur exemplarité semble aller alors dans le sens attendu par le ministère, reconduisant une forme de standardisation (Douillet et al., 2012). Ces deux aspects sont présents dès le début dans les discours du ministère et inscrits sur la doctrine de 2017 (avec un ciblage fort sur l'association des entreprises à ce moment-là). Avec ces éléments définis par l'État, les collectivités vont alors pouvoir s'autoévaluer et mettre en avant les bonnes pratiques potentielles pour arriver à être sélectionnées (Epstein, 2015), participant ainsi à la construction de l'exemplarité des territoires sur les questions de transition. Nous montrons aussi que cette exemplarité et la focalisation du ministère sur ce type de territoire sont révélateurs de l'effet d'image dont il bénéficierait : selon les collectivités, l'État donne l'impression de financer et de participer à la transition écologique sur les territoires et ainsi de « verdir » son image.

2.1. DES TERRITOIRES QUI METTENT EN AVANT LEURS PRÉCÉDENTS ENGAGEMENTS ET LEURS ASSOCIATIONS AUX ACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES LOCAUX COMME ATTENDU PAR LE MINISTÈRE

Dans cette section, nous montrons comment les attentes du ministère ont contribué à définir la transition dans les territoires, et comment les territoires se sont appropriés ces attentes pour construire leur CTE.

Le ministère, à travers les documents officiels concernant les CTE, souligne que ces contrats accompagnent des intercommunalités « volontaires et ambitieuses » (circulaire sur les CTE, 2019) et précise l'importance de l'association des acteurs socio-économiques, syndicaux et la

société civile. Ces deux aspects sont soulignés dans la doctrine de 2017, même si à ce moment les territoires des fermetures des centrales à charbon étaient encore concernés par le dispositif. En plus de ces quatre territoires, il était question d'élaborer les CTE sur des territoires tests et de renforcer et compléter les démarches précédentes (Agenda 21, PCAET, TEPCV, contrats de ruralité, etc.) pour les aspects économiques et sociaux. De plus, à ce stade de l'élaboration des CTE, il était mentionné l'importance de construire « un dialogue ouvert [...] avec les associations (ONG environnementales et syndicats). »¹⁰⁹ Il est aussi écrit dans cette doctrine « si l'EPCI en sera le chef de file naturel, les entreprises et leurs représentants, les conseils régionaux et départementaux devront impérativement avoir un rôle actif dans l'élaboration du contrat, de même que les ONG, syndicats, universités, etc. », soulignant ainsi l'importance de l'association de ces acteurs. La circulaire de 2019 précise que le CTE est « coconstruit avec les associations, les élus locaux (communes, intercommunalités, département et régions), les entreprises, les syndicats » et qu'il s'adresse à « un ou plusieurs EPCI déjà engagés dans la transition écologique ou souhaitant initier cette démarche. Ils visent à accélérer la mutation, là où les acteurs d'un territoire choisissent d'en faire une opportunité et le véritable fil rouge de leur projet territorial ».

Nous montrons que les trois CTE étudiés mettent en avant ces deux aspects attendus par le ministère (antériorité de l'engagement dans la transition et implication d'une variété d'acteurs locaux). Tout d'abord, ils appuient le fait d'être « ambitieux et volontaires » grâce à leurs dispositifs précédents (et ils citent tous les dispositifs TEPOS-CV dans leur CTE parmi différents projets et programmes). Le Trièves et Grenoble précisent dans leur CTE que ce sont tous deux des territoires « précurseurs ». Le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras se définit aussi comme « en avance » dans les différents entretiens que j'ai pu mener avec son président notamment :

« Le deuxième paquet [de territoires qui signent des CTE], c'est des territoires qui sont en avance pour la transition. Et donc nous, on faisait évidemment partie du deuxième paquet. » (Entretien président du PETR, mars 2020)

Ensuite, les trois territoires soulignent leur volonté d'agir avec les acteurs des territoires, en réponse aux attentes du ministère. Le Trièves, dans sa candidature au CTE, souligne sa « culture de la concertation », met en avant que la collectivité cherche à être « davantage tournée vers les acteurs économiques » et mentionne le partenariat avec la Métropole de Grenoble (qui lui a permis d'être CTE du fait du mariage « forcé » proposé par l'État). Grenoble Métropole, dans

¹⁰⁹ Doctrine de 2017 sur les CTE

le CTE conjoint, met en évidence son potentiel de développement et de rayonnement avec les universités, pôles de recherche, et son dynamisme économique et d'innovation. Le Royans-Vercors se définit dans sa candidature comme un « territoire vivant avec un tissu économique, artisanal, touristique et agricole dynamique », un « tissu associatif actif » et montre son partenariat avec le Parc Naturel Régional du Vercors. Le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras met en avant sa volonté politique de « faire ensemble ». Son président parle publiquement et dans les entretiens que j'ai menés de « transition démocratique », soulignant l'importance selon lui de l'intégration des citoyen·nes pour construire la transition.

L'exemple du Trièves et de Grenoble Métropole est par ailleurs révélateur de la construction de l'exemplarité et de l'influence de l'État à distance concernant les territoires lauréats. Le Trièves avait rendu une candidature avec les éléments susmentionnés mais n'a pas été retenu, ce n'est que l'exemplarité de la coopération entre ville et campagne qui a attiré le ministère. Cela montre l'importance de la mise en place de lien entre acteurs locaux pour la construction du CTE et alors l'incitation du ministère à mettre en place une forme de gouvernance territoriale pour l'élaboration des CTE. Un territoire engagé mais insuffisamment connecté au reste des acteurs locaux ne serait pas retenu. Cependant, cela témoigne aussi de l'influence de l'État quant à la construction des CTE, qui exclut des territoires qui ne répondent pas suffisamment à ses attentes. Il semblerait également que la question de la spécificité des territoires soit aussi un élément fort dans le choix de l'État, l'idée n'étant pas d'avoir des CTE similaires mais de pouvoir valoriser la diversité des territoires concernés (renforçant les stratégies de différenciation des territoires). Cela renforce la mise en concurrence entre des territoires similaires qui doivent alors se présenter comme particulièrement exemplaires et associant une diversité d'acteurs pour être sélectionnés. Ce sont les territoires qui arrivent à justifier de leurs spécificités en plus des éléments précédents qui sont sélectionnés : par exemple le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras est le premier territoire de montagne à entrer dans le dispositif des CTE. C'est un territoire assez connu à l'échelle nationale, en partie du fait de la présence d'un élu particulièrement moteur (voir section 2.3).

Finalement, cette section esquisse une forme de gouvernement à distance dans les CTE, plus particulièrement en ce qui concerne la sélection des territoires pour faire partie du dispositif. Cependant, ce gouvernement à distance peut être nuancé par le fait que le ministère incite les territoires à mettre en place une gouvernance territoriale dans l'élaboration de leur CTE, positionnant l'État comme un acteur comme un autre. Cette gouvernance territoriale permet une association diverse d'acteurs, différents selon les territoires, ce qui participe à la construction de CTE diversifiés et plus généralement de récits de la transition spécifiques à

chaque territoire et à l'association d'acteurs impliqués, comme nous l'avons décrit dans la partie II.

Cette section, où nous montrons que finalement les territoires sélectionnés sont aussi des territoires qui savent se présenter comme étant engagés, volontaires, associant une diversité d'acteurs sur les territoires, réinterroge le discours sur les territoires en difficulté. Les trois territoires étudiés sont présentés comme avec des difficultés mais ce sont aussi des territoires qui ont déjà fait des programmes sur la transition, qui ont déjà mis en place des dispositifs participatifs, qui ont des compétences et des attraits pour répondre à des appels à projets sur ces questions-là. Finalement, le CTE ne semble pas renouveler complètement le type de territoire qui s'engage dans les politiques de transition, mais prolonger, au moins en partie, le privilège donné à certains territoires (ceux qui parviennent à se saisir des attendus et contraintes des appels à projets) par la logique de l'appel à projets TEPCV notamment.

2.2. EFFET D'IMAGE DE L'EXEMPLARITÉ POUR LE MINISTÈRE

Les territoires construisent leur image d'exemplarité pour se distinguer et entrer dans la démarche de CTE. Mais le choix de ce type de territoires « exemplaires » par le ministère est aussi assez révélateur : si les sélectionner et les mettre en avant pour former un répertoire de bonnes pratiques à destination d'autres territoires peut expliquer ce choix (que nous détaillerons dans la troisième section), cela peut aussi être analysé comme une stratégie de l'État de se positionner comme accompagnateur de projets innovants et médiatisables pour « verdir » son image.

À l'image des travaux sur le marketing territorial (mentionné dans la première section de ce chapitre), nous tendons à montrer que, dans les choix des territoires par l'État et la construction de leur exemplarité se joue des logiques d'affichage pour l'État. Nous reprenons l'idée qu'une perception positive de l'image du territoire par les différentes parties prenantes permettrait d'atteindre différents objectifs d'ordre économique, touristique, démographique ou social (Alaux et al., 2015). En transposant ce concept au travail de l'État (et plus précisément du ministère en charge des CTE), nous montrons que la construction de l'exemplarité des territoires sert aussi une stratégie de communication sur la transition écologique de la part de l'État.

Les agent·es et élu·es des trois collectivités reprochent à l'État de chercher à faire un affichage politique concernant ce qui est fait sur la transition, plutôt que de véritablement accompagner de nouvelles actions ou modalités de faire la transition. Un élu du Royans-Vercors

explique que selon lui, l'État attendait des CTE de pouvoir afficher les chiffres d'investissement :

« L'objectif de l'État, c'était de pouvoir dire : le Royans-Vercors a signé un CTE. Il y a 17 actions, c'est pour la transition, ça représente 47 millions d'euros, pour le Trièves il y a tant d'actions ça représente 180 millions d'euros mais en fait c'est... enfin il y avait un côté très affichage (Entretien élu Royans-Vercors, septembre 2021)

Ce sentiment d'une politique de communication et d'affichage est partagé sur les trois territoires. Sur le Trièves, un ingénieur explique son impression d'avoir été une caution pour l'État :

« On a vraiment eu tous l'impression, tous, qu'on était une caution pour une communication, pas une politique publique de transition écologique, une politique de communication sur la transition écologique. » (Entretien ingénieur du Trièves, avril 2021)

Ce discours est renforcé par un élu du Trièves qui oppose les CTE au TEPCV (qu'il considère comme une politique de transition) et qui reproche au ministère, dans le cadre des CTE, de s'attribuer des actions déjà prêtes, qui auraient été lancées même sans CTE :

« Pour nous, ça a permis au ministère de l'Environnement de s'attribuer un catalogue d'actions qui auraient eu lieu de toute façon. [...] Pour vous résumer, je pense que c'est plus une action de communication de la part de ministère de l'Environnement qu'une réelle aide aux territoires dans les projets, comme on avait pu le vivre avec TEPCV qui a été fait à l'époque. » (Entretien élu du Trièves, mai 2021)

Sur la Métropole de Grenoble aussi, un ingénieur rend compte de son impression d'une politique de communication, qui permettrait au ministère de s'attribuer le travail dans les collectivités :

« On avait vraiment l'impression d'être complètement instrumentalisé pour une opération de communication publique du gouvernement. » (Entretien ingénieur Grenoble Métropole, mai 2021)

Le président du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras fait aussi part de la préoccupation des élu-es du territoire quant à cette politique qui pourrait être assimilée à une politique de communication :

« Ça rentre dans un cadre global où on a du mal à comprendre les stratégies, qui sont des stratégies très court-termistes, qui ne donnent pas de lisibilité sur

la durée, qui sont totalement incompréhensibles auprès des élus locaux et qui sont souvent assimilées à des outils de communication, plus qu'à des outils réellement pour répondre aux objectifs. » (Entretien président du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, mai 2022)

Si cette stratégie est identifiée par les acteurs locaux dans les entretiens menés, elle peut être identifiée aussi à partir de la littérature grise. En effet, un an après le lancement des CTE, un dossier de presse est publié en novembre 2019. Parmi les CTE signés figure celui du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras. Sur chacun des CTE est inscrit leur « projet phare ». Pour le PETR, il s'agit du projet de développement des énergies renouvelables dans la station de ski de Serre-Chevalier (Compagnie des Alpes). L'investissement de 650 000 euros avec comme objectif 4 millions d'euros est mis en évidence. Ce document est intéressant à analyser et à confronter avec la parole des enquêtés. Sur ce territoire, peu d'acteurs m'ont parlé de ce projet, pour le PETR (élu et ingénieur·es) il n'apparaît pas comme le projet « phare » ou prioritaire du PETR. Pourtant, c'est ce projet qui a été sélectionné pour représenter le CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras par le ministère. Cela témoigne d'une volonté de mettre en valeur des projets médiatisables, avec un fort investissement et une association des acteurs privés (recherché par le ministère) et pas forcément les projets que le territoire considère comme représentatif de sa transition ou de son CTE (qui correspondent plutôt à une pluralité de projets dans une diversité de secteurs, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent et la partie II). Ce document participe à la mise en avant de projets et territoires considérés comme exemplaires par le ministère.

Par la suite, le document « L'écologie dans nos territoires. Les belles histoires » publié par le ministère sur les CTE, renvoie explicitement (par le titre et le contenu) à la construction d'une exemplarité. Ce document met en avant les CTE considérés comme « réussis » et exemplaires. Le CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras y est inscrit, mais la construction de son exemplarité a évolué par rapport au document précédent. Ce n'est plus le projet de production d'énergie renouvelable qui est « exemplaire » mais la concertation citoyenne qui est au centre du CTES (avec l'évènement de diffusion du film *Après Demain*¹¹⁰

¹¹⁰ Synopsis : « Deux ans après le succès phénoménal du documentaire [Demain](https://www.allocine.fr/film/fichefilm_gen_cfilm=269428.html), Cyril Dion revient sur les initiatives que le documentaire a inspirées. Il embarque avec lui son amie Laure Noualhat, enquêtrice de renom sur les fronts de l'écologie et très sceptique sur la capacité des micro-initiatives à avoir un réel impact face au dérèglement climatique. Leur confrontation pleine d'humour les pousse dans leurs retranchements : qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui échoue ? Et si, finalement, tout cela nous obligeait à inventer un nouveau récit pour l'humanité ? » (https://www.allocine.fr/film/fichefilm_gen_cfilm=269428.html). Le film *Demain* a été réalisé en 2015 par Cyril Dion et Mélanie Laurent : à la suite de la publication d'une étude qui annonce la possible disparition d'une partie de l'humanité d'ici 2100, Cyril Dion et Mélanie Laurent voyagent avec une équipe à travers une dizaine de pays et enquêtent pour comprendre ce qui pourrait provoquer cette catastrophe et surtout comment l'éviter.

et de conférences et débats¹¹¹), ainsi que le projet de pôle d'économie circulaire (porté par le président du PETR). La description du territoire, repartant de la République des Escartons, a aussi vocation à intégrer les questions de solidarité territoriale. Ce changement fait écho à l'évolution du récit du ministère et remet au centre de la transition la place des citoyen·nes et les enjeux de solidarité. Le ministère semble peu à peu s'accorder avec les territoires (et les associations d'élus·es, comme nous l'avons montré dans le chapitre 2).

La construction du CTE du Trièves et de Grenoble Métropole est aussi éclairante. Elle montre que le ministère privilégie une approche par la solidarité (ville/campagne dans ce cas) même si elle doit l'imposer aux territoires concernés. L'État peut ainsi montrer que dans son panel de territoires, est présent un territoire qui met au centre de sa transition la coopération ville/campagne. Bien que, pour rappel, cette coopération a été du fait de l'État : le Trièves avait posé une candidature pour sa communauté de communes et Grenoble Métropole n'avait pas prévu et ne voyait pas l'intérêt de s'impliquer dans le dispositif des CTE.

Finalement le ministère met en avant des territoires exemplaires sur les questions de transition, ce qui lui permet de « verdier » son image mais pas seulement. Outre les enjeux environnementaux, ce sont les enjeux de solidarité territoriale qui sont aussi soulignés (coopération, association d'un grand nombre d'acteurs, participation citoyenne). Cela lui permet d'anticiper des critiques sur l'idéologie méritocratique (présente pendant le mandat d'Emmanuel Macron (Rouban, 2021)) qui sous-tend l'accompagnement de territoires « exemplaires » en mettant en lumière ces enjeux de solidarité territoriale.

3. UNE SOLIDARITÉ PAR APPRENTISSAGE MUTUEL NUANCÉE

Le processus de labellisation des territoires par le CTE renvoie à une tension autour de la réduction des inégalités territoriale : si ce sont des territoires « en difficulté » (ruraux notamment, en lien avec le premier récit du ministère présenté dans le chapitre 2) qui sont sélectionnés, ce sont aussi et surtout des territoires qui se présentent comme exemplaires sur les questions de transition. Les CTE peuvent alors renforcer des inégalités entre territoires dans l'accès (à travers une mise en concurrence) à un accompagnement étatique pour construire la transition. Toutefois, le CTE doit permettre la mise à disposition des bonnes pratiques des

¹¹¹ Évènement « 36 communes en transition » : visionnage du film en présence de Cyril Dion ; échanges et débats avec Pierre Leroy (président du PETR), Cyril Dion et Yannick Régnier (Le CLER)
https://www.paysgrandbrianconnais.fr/fileadmin/user_files/Presse_communication/DL_2019.04.01_DEJA_DE_MAIN_36_communes_en_transition.png

territoires les plus avancés pour aider les autres territoires plus « défavorisés » sous la forme d'une solidarité par apprentissage mutuel. Dans cette section, nous centrons nos analyses sur cette question des inégalités entre territoires (par des échanges de pratiques et d'apprentissage). La façon dont les CTE peuvent contribuer à réduire certaines inégalités par leurs effets et les actions mises en place n'est pas traitée ici : c'est une question qui demanderait une évaluation du dispositif qui n'est pas l'objet de notre enquête.

Pour alimenter nos analyses sur cette question de la réduction des inégalités entre territoires dans le cadre du CTE, nous nous appuyons sur la littérature sur les inégalités écologiques. Ces dernières sont étudiées plutôt sur des thématiques et terrains urbains (Charles et al., 2020 ; Emelianoff, 2008 ; Laigle & Tual, 2007). Laigle et Tual en identifient quatre catégories : (1) des inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques ; (2) des inégalités d'accès à l'urbanité et à un cadre de vie de qualité ; (3) des inégalités liées à l'héritage et au développement des territoires urbains ; (4) des inégalités dans la capacité d'agir sur l'environnement et d'interpeler la puissance publique pour améliorer le cadre de vie.

En nous inspirant de ces travaux, nous nous intéressons pour notre part aux inégalités entre territoires. Les catégories d'inégalités écologiques résonnent, en partie (à l'exception des inégalités liées à l'héritage et au développement des territoires urbains), avec nos territoires ruraux qui ont plus ou moins d'exposition aux nuisances et aux risques — mais à des risques et nuisances différents de ceux présents en milieu urbain, nous avons souligné par exemple des risques d'éboulement dans le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras. Ces territoires ont aussi un accès différent à l'urbanité (plutôt facile pour le Trièves et Grenoble en comparaison des deux autres territoires par exemple). Les territoires ruraux ont aussi peu de moyens humains et financiers (en comparaison des villes, et de la Métropole de Grenoble par exemple) et peuvent avoir une plus faible capacité d'agir et d'interpeler la puissance publique (même si le portage politique et le dynamisme des élus y contribue, comme nous venons de le montrer). Ces inégalités écologiques nous semblent ressortir assez fortement des territoires ruraux. Nous nous intéressons alors à la façon dont les CTE prennent (ou non) en compte ces inégalités et cherchent à les diminuer : via le choix des territoires lauréats et la mise à disposition de ressources pour des territoires subissant ces inégalités de manière plus intense.

En considérant les CTE comme des labels, des prix ou des trophées, nous mettons en avant que les territoires sont mis en concurrence, ce qui renforce des effets d'inégalité puisqu'ils poussent les territoires « à se dépasser et à innover pour faire mieux que leurs concurrents » (Epstein, 2013), ce qui suppose d'avoir des capacités d'action et d'interpellation de la puissance publique notamment. En même temps ils proposent des exemples à suivre pour accompagner

des territoires « perdants », dans une forme de solidarité par apprentissage mutuel. Selon Epstein (2013), « ils ont vocation à fournir aux villes perdantes des modèles et des répertoires de bonnes pratiques dont elles peuvent s'inspirer pour s'améliorer. » Les territoires ruraux « gagnants » peuvent alors montrer, par leur exemple, que certains territoires en difficulté et subissant certaines inégalités (eux) peuvent construire une transition écologique et partager leur expérience.

Dans notre enquête, nous constatons que les discours du ministère s'appuient sur l'échange de bonnes pratiques pour faire émerger une solidarité par apprentissage mutuel entre territoires. C'est ce qui est mis en place avec la création de la communauté Écologie et Territoires (COMETE), animée par le ministère et ayant pour ambition « d'être la communauté nationale référente en matière de transition écologique territoriale »¹¹². Cette communauté rend compte des projets et actions qui sont mis en place, « des initiatives de terrain expérimentées et approuvées, à la fois inspirantes et reproductibles »¹¹³.

À l'origine de cette communauté, il y a une plateforme en ligne de gestion des CTE et d'échange d'outils pour l'ensemble des territoires signataires. Elle facilitait le travail de la mission nationale de coordination des CTE mais permettait aussi à tous les territoires d'avoir un accès à des outils et des exemples d'actions, comme l'explique une agente de la mission de coordination nationale des CTE :

« On a mis en place une plateforme numérique, dont je me suis occupée, dans l'idée c'était construit sur le modèle d'un réseau social de territoires [...] L'idée était de construire ce réseau numérique pour les collectivités et aussi de faire une boîte à outils numérique. Donc on disposait de l'ensemble des documents ressources et puis des liens vers tel ou tel appel à projets, sur tel ou tel outil, sur des thématiques et enfin aussi un guichet unique de dépôt de fiches actions qui permettait ensuite de les inscrire, de les suivre, et que leur contenu soit public pour l'ensemble du réseau, et donc ça c'était vraiment la vocation de cet outil. » (Entretien agente de la mission de coordination nationale des CTE, novembre 2020)

Par la suite, cette plateforme est devenue la plateforme de la « communauté des territoires démonstrateurs de la transition écologique » et intégrait tout territoire désirant s'y inscrire (et plus uniquement les territoires CTE) et enfin la plateforme actuelle COMETE.

¹¹² <https://territoires-en-transition.ecologie.gouv.fr/#qui-sommes-nous>

¹¹³ <https://territoires-en-transition.ecologie.gouv.fr/#qui-sommes-nous>

Dans notre enquête sur les territoires, nous avons constaté que l'expérience des territoires et l'exemple de certains de leurs projets ont pu servir à d'autres, au moins dans le cas de l'évènement « 36 communes en transition »¹¹⁴ autour du film « Après Demain », qu'explique la directrice du PETR :

« Là j'ai un territoire qui m'a appelé pour pouvoir rediffuser sur YouTube [l'évènement des 36 communes en transition – diffusion d'un film et débat sur les enjeux climat] dans le cadre de ces ateliers pour faire ces candidatures à un nouveau programme. Et elle me dit : “je voudrais qu'on montre cet exemple-là de choses qui peuvent se faire sur un territoire à moindre coût.” »
(Entretien directrice PETR, avril 2022)

De la même manière, pour construire le CTE, un ingénieur du Trièves avait repris le CTE du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras pour utiliser un exemple. Cependant, il ne s'était pas inspiré de ce CTE et avait plutôt constaté que le CTE (sur le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras) permettait une liste de projets déjà prévus, qui auraient été lancés même sans le dispositif des CTE.

Outre ces quelques éléments dans les entretiens, aucun·es autres enquêté·es n'a partagé une expérience liée à un sentiment de partage de bonnes pratiques dans les territoires. Parmi les trois territoires, aucun ne s'est inspiré d'autres CTE, de la plateforme ou d'échanges avec des membres de la communauté pour construire sa transition. La plateforme était utilisée pour mettre en ligne les actions (et critiquée par certain·es pour sa complexité) mais aucun acteur dans les trois territoires ne l'a mentionnée en ce qui concerne la création d'une communauté d'échanges sur les questions de transition.

De plus, si cette solidarité par apprentissage mutuel est nuancée, le CTE peut aussi accentuer des inégalités entre les territoires. Les travaux d'Epstein (2021) mettent en évidence que les villes ayant acquis des labels et trophées obtiennent des ressources (réputationnelles, positionnelles et opérationnelles) qui leur permettent d'accéder à de nouveaux dispositifs plus facilement (comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre 2). Les inégalités territoriales pourraient alors être renforcées par le fait que les territoires ayant signé un CTE sont avantagés pour l'élaboration et la signature de leur CRTE — dispositif obligatoire s'inspirant de la méthode des CTE et initié avec le Plan de relance après 2020.

¹¹⁴ Évènement « 36 communes en transition » avec Cyril Dion, un des réalisateur·rices du film « Après Demain », pendant lequel le film a été visionné simultanément dans les communes du territoire, et qui a été suivi d'un débat animé par Yannick Régner (Le CLER) sur les questions de transition (diffusé en visio dans les communes).

Finalement, nous concluons en soulignant que l'effet de solidarité par apprentissage mutuel et échange de bonnes pratiques recherché par le ministère ne semble pas être très présent, du moins en ce qui concerne les trois territoires enquêtés, et la mise en avant de territoires exemplaires semble plus renforcer des inégalités déjà présentes que les résoudre.

Ce chapitre nous a permis de montrer que dans le processus de sélection de territoires « exemplaires » on retrouve la mise en concurrence, témoin d'une forme de gouvernement à distance (Epstein, 2015). Les territoires soulignent leur spécificité, leur besoin de transition écologique et leur « avance » sur ces questions pour se démarquer et entrer dans le dispositif. Ils mettent en avant le travail déjà fait sur ces questions et le dynamisme des différents acteurs socio-économiques sur le territoire. Ce sont finalement plutôt des territoires qui savent répondre aux appels à projets, qui ont été TEPCV avant d'être CTE, qui sont sélectionnés. S'ils soulignent leurs difficultés c'est surtout pour justifier de leur engagement dans la transition écologique : notamment, ils subissent les effets du changement climatique et sont dépendants des produits pétroliers.

La construction de l'exemplarité des territoires renvoie aux conceptions de la transition pour les acteurs des territoires et pour l'État. D'abord, le territoire se présente comme un territoire avec des caractéristiques qui le contraignent à s'intéresser à la transition et comme un territoire qui a déjà construit un travail avec une association d'acteurs pour y répondre. Cette présentation et construction de l'exemplarité des territoires répond aux attentes du ministère et conditionne l'élaboration du CTE par la suite. Elle témoigne aussi de la façon dont la transition est conçue pour les territoires et pour le ministère, en mettant au centre de la transition l'association des acteurs locaux. Nous soulignons aussi un héritage des politiques publiques précédentes et notamment TEPCV : dans les candidatures et les CTE, la mention et la mise en avant des questions énergétiques (précarité, production d'énergie renouvelable, etc.) sont particulièrement dominantes.

Nous avons montré que les CTE reproduisent, en partie, une forme de gouvernement à distance (nuancé), que nous expliciterons précisément dans le chapitre suivant. En étudiant les relations entre État et territoire dans le cas de la construction de l'exemplarité et la sélection des territoires pour être CTE, nous avons aussi montré que les CTE ne semblent pas significativement contribuer à la réduction des inégalités territoriales concernant les enjeux

écologiques via le mécanisme d'apprentissage mutuel entre territoires. Si une communauté d'échanges de bonnes pratiques a été créée, elle ne permet pas – en ce qui concerne les trois territoires étudiés – de construire une véritable solidarité territoriale et écologique grâce à un échange de bonnes pratiques. Il est à noter, cependant, que les CTE ayant accompagné des territoires ruraux et donc pouvant être considérés en difficulté sur certains aspects (même s'ils sont aussi considérés comme « en avance » sur la transition) contribuent, en partie, à réduire d'éventuelles inégalités entre territoires : ce ne sont plus que les territoires urbains qui bénéficient de l'accompagnement de l'État et de la facilitation permise par les CTE.

CHAPITRE 8 – DES CTE AUX CRTE : UN GOUVERNEMENT PAR DÉLÉGATION

Après nous être intéressé à la manière dont la logique de l'appel à projets et la construction de l'exemplarité produisent une forme de mise en concurrence des territoires, ce dernier chapitre nous permet de revenir sur, et de définir précisément, les relations entre État et territoires dans les trois CTE étudiés et plus généralement dans ce nouveau mode de contractualisation que proposent les CTE. Nous avons montré dans les chapitres précédents que les relations entre l'État et les territoires dans les CTE témoignent, en partie, d'un gouvernement à distance, mais le portage politique s'accompagne d'une forme de réappropriation parfois importante du contenu des actions (cf. résultats de la partie II en lien avec rôle des élu·es). Ce chapitre nous permet de préciser ce pilotage de l'État en nous inspirant d'autres pans de la littérature (sur le gouvernement à crédit et la gouvernance territoriale notamment). Nous tentons aussi, dans ce chapitre, d'élargir nos résultats à l'ensemble du dispositif, en nous appuyant sur nos entretiens menés à l'échelle nationale et régionale et en mobilisant des enquêtes faites et publiées par des organismes publics et associatifs concernant les CTE.

Nous montrons alors que les CTE produisent une nouvelle forme de relation entre État et territoire : un gouvernement par délégation. En nous inspirant des différents modèles de gouvernement à distance, de gouvernement à crédit et de gouvernance territoriale notamment, nous montrons que les CTE renouvellent les relations entre État et territoires et nous identifions un gouvernement hybride de ces modèles que nous nommons « gouvernement par délégation ». L'État, à l'image du gouvernement à distance, reste présent dans les CTE et se veut proactif dans la construction de l'action publique (en favorisant le financement par des appels à projets existants, en mettant en concurrence les territoires et en sélectionnant des territoires exemplaires) mais sans financement et sans définition précise des objectifs de la transition (et des CTE), il a des capacités limitées et délègue aux territoires les CTE. Les territoires, sous réserve de ressources humaines et financières et d'un portage politique, peuvent alors s'approprier la transition et coconstruire leur CTE avec les acteurs locaux.

Nous nous intéressons dans un second temps à la question de savoir si ce mode de gouvernement est maintenu dans l'action publique territoriale, en esquisant des hypothèses à partir du dispositif des CRTE, qui font suite aux CTE. Nous montrons, à partir d'entretiens menés avec des acteurs du ministère, des associations nationales (AdCF, ANPP, AMF, Le

CLER, etc.) et les acteurs des trois territoires étudiés, que l'organisation de ce dispositif a largement été inspirée des CTE. Nous montrons que les CRTE perpétuent ce mode de gouvernement par délégation : en généralisant la méthode expérimentée avec les CTE, l'État tend à imposer ce cadre pour l'ensemble des territoires, sans offrir de nouveaux moyens financiers. Nous montrons aussi que la définition de la transition n'est toujours pas précisée et que la notion même de transition écologique tend plutôt à s'effacer au profit de celle de la relance.

1. LE CTE, LA PREMIÈRE EXPÉRIMENTATION D'UNE NOUVELLE CONTRACTUALISATION

La littérature sur l'évolution des relations État et territoires s'accorde sur le constat d'une perte de centralité de l'État et d'une délégation de l'action publique aux territoires (Bezes, 2005 ; Crespy & Simoulin, 2016 ; Epstein, 2006), que nous avons pu commencer à observer dans nos analyses dans les chapitres précédents. Nous avons montré, notamment dans le chapitre 2, que l'État délègue la construction de la transition écologique via l'élaboration des CTE aux territoires lauréats. Nous avons aussi montré, dans les différents chapitres précédents, que les différentes conceptions de la transition portées par les acteurs proposent des approches différentes de ce que devraient être les relations entre l'État et les territoires.

En nous appuyant sur notre enquête (entretiens et littérature grise), nous tentons de décrire plus précisément les relations entre État et territoires dans les trois CTE étudiés mais aussi plus généralement dans le dispositif lui-même. Nous avons montré précédemment que le CTE propose une forme de gouvernement proche d'un gouvernement à distance de l'État (dans le chapitre 6 sur la logique d'appel à projets, même renouvelé, et le chapitre 7 sur l'exemplarité). Cette section nous permet de le préciser et de montrer qu'il s'agit d'un gouvernement par délégation que nous explicitons en nous appuyant sur la littérature, qui nuance le gouvernement à distance. Cette section tend aussi à étendre nos résultats plus généralement au dispositif CTE et non seulement aux trois CTE étudiés, en croisant nos résultats avec ceux d'études à l'échelle nationale faites par des organismes publics ou associatifs sur les CTE.

1.1. SÉLECTION DES TERRITOIRES ET MISE EN CONCURRENCE - UN PILOTAGE DE L'ÉTAT FRAGILISÉ

Dans cette section, en nous appuyant sur les analyses précédentes et en les confrontant avec une nouvelle littérature (sur le gouvernement à crédit), nous pouvons préciser le type de gouvernement mis en place dans les CTE. La phase de sélection des territoires et de mise en concurrence témoigne d'une place importante de l'État, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent (rappelant le gouvernement à distance). L'État se veut proactif et stratège mais nous montrons, en nous inspirant du gouvernement à crédit, qu'il a des capacités limitées, qu'il reconstruit a posteriori ses objectifs selon les retours des associations et des territoires (objectifs par ailleurs peu définis initialement) et qu'il multiplie les vagues de sélection, limitant les effets de distinction des territoires notamment. Sans remettre en question la volonté de l'État d'être présent pour l'action publique de transition écologique territoriale (à travers les CTE), nous montrons qu'il est plus « faible » que ce à quoi on aurait pu s'attendre (du fait de son manque de financement notamment).

Tout d'abord, la sélection des territoires pour les phases d'expérimentation des CTE ainsi que l'appel à manifestation d'intérêt construisent une mise en concurrence des territoires, ce qui participe d'un pilotage à distance de l'État (Epstein, 2006, 2015). Le chapitre 7 met en évidence que les territoires sélectionnés par l'État tentent de se démarquer en construisant leur exemplarité pour être sélectionnés et élaborent un CTE qui répond en partie aux attentes du ministère. Si, dans la première phase d'expérimentation, les réseaux d'interconnaissances du ministère et des élu·es locaux·ales ont joué un rôle important pour la sélection des territoires, l'appel à manifestation d'intérêt qui encadre les candidatures a renforcé leur mise en concurrence et certains d'entre eux n'ont pas été retenus (par exemple le Trièves, au moment de sa première candidature).

L'État, dans le cadre des CTE, en particulier sur la question du choix des territoires, semble porter une position similaire à celle de l'État stratège (Bezes, 2005), c'est-à-dire un État qui se délesterait de ses capacités opérationnelles mais qui se recentrerait sur des fonctions de pilotage stratégique. Le modèle de l'État stratège s'appuie sur « la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution, la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous formes d'agences) autour de grandes "politiques publiques", la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de

l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de "contrats". » (Bezes, 2005) L'État propose les CTE aux territoires (selon ses attentes et sa stratégie) et délègue la mise en œuvre et l'exécution aux territoires. Dans le cadre des CTE, nous avons montré, dans le chapitre 7, que le fait pour le ministère de choisir des territoires engagés participe d'une stratégie pour « verdir » son image et pour valoriser sa présence sur les enjeux de transition écologique territoriale, mais aussi sur d'autres enjeux comme la coopération entre ville et campagne, imposée au Trièves et Grenoble Métropole. Cette stratégie s'appuie sur la mise en avant de ces territoires exemplaires, des chiffres liés à leurs projets ainsi que des financements qui auraient eu lieu sans ce dispositif puisque le CTE n'apporte aucun financement en soi. L'État semble avoir déployé une stratégie d'accompagnement des collectivités sans proposer aucun nouveau financement. L'importance d'associer les acteurs économiques à l'élaboration des CTE renvoie aussi à cette stratégie : cela permet de mobiliser des financements privés en plus de financements publics existant (comme montré dans le chapitre 6). Cela renforce aussi le constat que l'État n'a que peu de moyens et se désengage pour piloter à distance les politiques territoriales.

En nous intéressant aux travaux sur le gouvernement à crédit (Crespy & Simoulin, 2016) et en les croisant avec nos résultats concernant le gouvernement à distance, nous mettons en avant un nouveau modèle de « gouvernement par délégation », dans lequel l'État maintient une position de pilotage de l'action publique territoriale tout en n'ayant que peu de moyens et en déléguant ainsi la concrétisation de la transition écologique aux territoires.

Crespy et Simoulin définissent le gouvernement à crédit (à partir de leur terrain qui porte sur les politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche et du développement rural) comme un gouvernement des territoires qui repose sur le crédit dont est empreinte l'action publique produite. Les auteur·rices parlent de « crédit » pour plusieurs raisons : d'abord du fait de la situation « désargentée » de l'État, qui n'a pas les moyens de financer à lui seul les politiques ; ensuite du fait de la foi que les acteurs locaux accordent aux prétentions et affirmations de l'État ; enfin du fait que l'État se ment à lui-même sur la réalité de la portée de son pouvoir (qui est contraint pas les évolutions du nouveau management public, de l'euphorisation et de la mondialisation) (Crespy & Simoulin, 2016).

L'article de Crespy et Simoulin souligne que dans le cas des appels à projets des politiques de l'enseignement et de la recherche, l'État reconstruit les objectifs a posteriori en fonction des propositions des acteurs. Dans le cadre du CTE, qui n'était que peu défini au lancement du dispositif, cette reconstruction peut aussi être identifiée. En nous intéressant à l'évolution des récits de la transition écologique à l'échelle nationale et à la contribution des associations

d'élu.es, nous avons montré que l'évolution du ministère tendait à rejoindre certaines revendications des associations : associations de citoyen.nes, généralisation du dispositif, etc. Cependant, certains objectifs étaient présents dès le lancement des CTE et n'ont pas été reconstruits par la suite, comme l'importance d'associer des acteurs privés (répondant à une stratégie de l'État pour obtenir des financements dans les territoires pour les CTE). Cela ne remet pas non plus en question la sélection des territoires et leur mise en concurrence, qui rendent compte d'une influence de l'État quant à la transition effectivement mise en place à travers les CTE.

Les CTE ont aussi un calendrier contraint, de la même manière que les appels à projets étudiés dans la littérature sur le gouvernement à distance et sur le gouvernement à crédit. Crespy et Simoulin (2016) montrent que ces délais courts relativisent l'effet de pilotage à distance puisque la procédure exclut presque d'office des projets qui auraient été spécifiquement conçus en réponse à l'appel à projets. Les délais ne permettent pas de construire un nouveau projet qui réponde aux critères, il serait alors plutôt question d'une reformulation d'un projet préexistant pour le faire correspondre, en apparence, aux critères attendus. Dans le cadre des CTE, nous avons souligné que les projets inscrits aux contrats étaient souvent des projets déjà prévus, en particulier au moment du lancement du dispositif. Faire inscrire ces projets était une demande du ministère qui souhaitait en accélérer la mise en œuvre. Cela permettait aussi aux territoires de signer un CTE dans les délais imposés par le ministère, ce qui fait écho aux résultats de Crespy et Simoulin. Cependant, dans le cas des CTE, il n'est pas question d'une reformulation ou d'une « cosmétisation », les projets sont valorisés tels qu'ils étaient prévus par leurs concepteur.rices et aucun acteur interrogé dans le cadre de notre enquête ne mentionne un travail de rédaction pour faire correspondre des projets déjà prévus aux attentes de l'État. Le travail des chargé.es de mission consiste plutôt à faire un double travail de réponse au CTE et de réponse aux appels à projets pour obtenir du financement (comme présenté dans le chapitre 6). De plus, l'État n'a pas vraiment établi de critères précis d'éligibilité des projets, ce qui limite une tendance des collectivités à vouloir y répondre, même de manière « cosmétique ». Ce manque de critères est par ailleurs un reproche fait à l'échelle nationale par FNE¹¹⁵ (voir citation suivante) et ce sont des questionnements que peuvent avoir des agent.es de la mission de coordination nationale, qui ont participé à réorienter le récit de la transition vers un récit d'une transition « inclusive » et plus cadrée. La seule demande du ministère pour faire partie d'un

¹¹⁵ Association France Nature Environnement

CTE est de contribuer à la transition écologique, ce qui laisse une marge de manœuvre ne nécessitant pas de reformulation pour les ingénieur·es des collectivités.

« On était toujours sur des choses expérimentales, des éprouvettes mais des éprouvettes sans cahier des charges, sans cadrage national qui aurait pu permettre après, vraiment d'en tirer des leçons et de les reproduire à 200-300 [territoires]... Donc ça, ça nous paraissait problématique. On en est toujours à ce que l'attribution ne soit pas le fait du prince . Ni qu'il y en ait [des territoires] qui ne puissent se concentrer que sur de l'industrie pendant que d'autres se concentraient surtout sur de l'artisanat et de l'habitat et d'autres sur la biodiversité, et d'autres je ne sais pas quoi... On pouvait comprendre qu'il y ait cette diversification mais il fallait quand même qu'il y ait un cadrage commun sur les objectifs, sur la gouvernance aussi. » (FNE)

Le CEREMA souligne aussi que les collectivités s'attendaient à avoir des consignes plus claires pour construire le CTE (citation suivante). Sans ces consignes, il leur est difficile de rédiger les projets de manière à y répondre explicitement, comme elles ont l'habitude de le faire pour obtenir des financements d'appels à projets.

« Certaines collectivités étaient très perturbées du fait qu'on ne leur donne pas plus de consignes, [...] comme là c'était : “mais dites-nous ce dont vous avez besoin, on vous aidera”. “Ah mais dites ce qu'il faut faire”. “Non, non, dites-nous ce dont vous avez besoin et on vous aidera”. “Mais non, mais dites-nous juste, on va cocher les cases.” C'était assez perturbant pour les territoires comme changement, et le fait qu'il n'y avait pas d'argent fléché, il n'y avait pas de cases à cocher. » (CEREMA)

De plus, comme le CTE est évolutif et a vocation à intégrer des projets après sa signature — projets qui pourront être construits en cohérence avec le CTE et conformes aux attentes de l'État — cela participe aussi à infirmer l'hypothèse d'une « cosmétisation » des projets, comme présenté dans le gouvernement à crédit. Par ailleurs, certains territoires pourront s'emparer du dispositif et commencer à créer de nouveaux projets et une transition écologique qui corresponde à leur territoire, à l'image du Royans-Vercors et du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras (qui renvoie à une autonomisation des territoires, qui sera plus étudiée dans la section suivante).

Crespy et Simoulin (2016) montrent aussi que la duplication des vagues de sélection des territoires peut limiter les effets de distinction : elles permettent de rattraper des sites qui auraient pu être éligibles selon l'État mais qui n'avaient pas été retenus par les jurys

internationaux. Dans le cadre des CTE, on retrouve ces différentes vagues de sélection des territoires (mais sans jury international) qui peuvent limiter les effets de distinction. Crespy et Simoulin (2016) soulignent que cela produit un effet de cumul de labels « créant finalement moins qu'ils institutionnalisent et stabilisent parfois des caractéristiques et des thématiques ou points forts propres à certains territoires ». Ces résultats font écho à notre enquête où il est question, initialement, que l'État ne choisisse que quelques territoires pour expérimenter, avant de prendre le temps d'étendre et de généraliser la méthode selon les résultats de la première expérimentation. Finalement, l'extension via l'appel à manifestation d'intérêt est venue assez rapidement (comme l'explique le président du PETR dans la citation suivante) et la généralisation avec les CRTE a été mise en œuvre avant même la fin de l'expérimentation des CTE :

« L'idée au début — que le gouvernement n'a pas suivie — c'était d'accompagner ces territoires pendant 4 ans, qu'ils soient des territoires exemplaires et au bout de 4 ans on fait le bilan et on généralise. Sauf que ce n'est pas du tout comme ça que ça s'est passé [...], le gouvernement a voulu accélérer et donc ils ont choisi les 20 territoires mais très vite ils en ont choisi 62 autres. Et là ils vont encore en choisir tout un paquet, donc disons en l'espace de peu de temps ils ont généralisé, ce qui était pas du tout prévu au début. (Entretien président PETR mars 2020)

Finalement, le processus de sélection des territoires pour être labellisé CTE semble témoigner d'une stratégie de l'État pour améliorer son image mais aussi pour mobiliser des financements privés et ne semble pas véritablement rendre compte d'une justification a posteriori des objectifs (peu explicités au lancement). Le pilotage de l'État est présent mais peut être nuancé par le constat de l'évolution de son récit pour correspondre aux territoires et par la multiplication des territoires labellisés, qui limite l'effet de label. En nous intéressant, dans la section suivante, plus précisément à l'élaboration des CTE et au choix des projets qui y sont inscrits, nous pouvons préciser le modèle de gouvernement par délégation que nous proposons pour caractériser les CTE.

1.2. ÉLABORATION DES CTE ET VALIDATION DES PROJETS — UNE DÉLÉGATION AUX TERRITOIRES

Après avoir vu que la sélection par l'État des territoires pour faire un CTE rend compte d'un pilotage de l'État fragilisé par son manque de moyens financiers notamment, nous montrons

dans cette section que ce gouvernement se fait par délégation aux territoires. Pour le montrer, nous nous centrons dans cette section sur la phase d'élaboration des projets dans les trois territoires étudiés. Ces derniers s'approprient plus ou moins le dispositif selon leurs moyens financiers et d'ingénierie et peuvent parfois replacer l'État comme un acteur parmi les autres sur le modèle de la gouvernance territoriale (Simoulin, 2020), c'est-à-dire des situations de coopération non ordonnée par la hiérarchie correspondant à la construction, la gestion ou la représentation de territoires (Pasquier et al., 2007b ; Simoulin, 2020). Cela nous permet d'interroger l'autonomie des territoires (qui varie d'un territoire à l'autre) et leur capacité à dépasser le pilotage de l'État au moment de l'élaboration.

Nous avons montré, dans la section précédente, que les délais ont contraint la réutilisation de projets préexistants mais aussi que le caractère évolutif du CTE pouvait permettre d'en construire de nouveaux. Certains territoires se sont alors approprié le CTE à partir de l'organisation qu'il permet de mettre en place : rassembler tous les acteurs autour d'une table, faire de la concertation et de la co-construction, pour proposer de nouveaux projets en accord avec leur conception de la transition.

Les critères de l'État ne sont pas explicités pour les projets validés dans les CTE (comme nous l'avons montré dans la section précédente), mais le récit qu'il porte témoigne tout de même de certaines attentes pour la transition : association des acteurs socio-économiques, exemplarité des territoires et engagement, thématique énergétique importante. Nous nous interrogeons alors quant à la libre conformation des collectivités à ces attentes de l'État et ainsi à la place du gouvernement à distance (Epstein, 2012), où tout se passerait comme si les collectivités s'y conformaient sans contraintes et sans négociation. Dans les trois territoires étudiés, nous pouvons montrer que le degré de libre conformation peut être très variable d'un territoire à l'autre. Le CTE du Trièves et de Grenoble Métropole s'est construit à partir d'un mariage imposé par l'État, où la contrainte du ministère était alors prédominante, en ce qui concerne le choix du périmètre mais aussi des projets puisqu'avec l'obligation de faire ensemble, il était question de construire un CTE exemplaire sur la coopération ville et campagne. L'État cherchait ainsi à orienter les actions proposées par les collectivités sur ce fil directeur. Les collectivités se sont vues forcées de travailler ensemble et n'ont pas pu mettre en œuvre les projets que chacune d'elles attendaient (expérimentation de la Métropole de Grenoble ou plateforme énergétique pour le Trièves par exemple). On peut y déceler une forme de gouvernement quasiment direct de l'État pour ce territoire-là par le biais de la préfecture (qui s'appuyait sur la mission de coordination nationale des CTE au ministère).

Concernant le CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, il ne se fait pas sans négociation. Au contraire, ce sont ces négociations qui fondent ce contrat : négociations sur le nombre d'axes inscrits devant refléter la conception d'une transition multithématique du président du PETR ; négociations pour obtenir une animation territoriale indispensable pour le PETR. Ces négociations rappellent le modèle du « gouvernement négocié des territoires » qu'Epstein identifie pour définir les politiques de la ville menées dans les années 1970 (Epstein, 2006). Le rôle du président a été primordial et renvoie au modèle de la régulation croisée, c'est-à-dire au modèle d'un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre élu·es des collectivités locales et services de l'État (Duran & Thoenig, 1996). Les négociations sur ce territoire témoignent aussi de la volonté pour le PETR de construire une action publique « par le bas » et en coopération. Comme le montrent les travaux sur la gouvernance territoriale, l'action publique se fait dès que les projets émanent des acteurs qui vont les mettre en œuvre (et non plus de l'État) (Pasquier et al., 2007b). L'importance du financement des postes d'ingénieur·es renvoie aussi à la professionnalisation des métiers du développement territorial identifiée dans les travaux sur la gouvernance territoriale (Pasquier et al., 2007b).

Pour le Royans-Vercors il n'est pas question de contraintes ou de négociations et cela semble témoigner plutôt d'une libre conformation du CTE aux attentes du ministère. Cependant, ce contrat se fait aussi plus tard que celui du CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, qui a fait partie de la première vague d'expérimentation. Les CTE, pendant la phase à laquelle prend part le Royans-Vercors, sont plus nombreux et ne sont plus accompagnés directement par le ministère (comme c'était le cas pour la première phase d'expérimentation, à laquelle a participé le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras) mais par les services déconcentrés, en particulier les DDT et la préfecture. La collectivité n'a donc pas de contact direct avec le ministère et elle arrive à se réappropriier le CTE et sa gouvernance pour construire des projets en concertation avec les acteurs du territoire : citoyen·nes, association, entreprises... La collectivité s'adapte aux pressions de l'État (calendrier contraint et absence de financement spécifique) et s'en sert comme ressource pour l'action mais sans négociation, ou très peu. L'État n'a recours ni à la contrainte, ni à la négociation, il s'est appuyé sur des instruments soft de pilotage qui ont conduit les maires à définir et mener en toute liberté des projets (plus ou moins) conformes à ses attentes. Nous nuancions tout de même l'influence à distance de l'État : le territoire du Royans-Vercors s'est appuyé sur le CTE pour lancer son action publique de transition écologique mais s'est réapproprié le dispositif pour faire advenir la transition que les acteurs locaux attendaient. Ils

ont dépassé les attentes de l'État en continuant l'élaboration et la mise en œuvre de projet sans les inscrire au CTE, pour avoir un plus grande autonomie et marge de manœuvre.

Finalement, la place de l'État dans l'élaboration des CTE peut être assez différente d'un territoire à l'autre, avec dans certains territoires des formes de gouvernance territoriale qui se mettent en place et qui vont nuancer l'influence de l'État. De plus, la gouvernance territoriale est aussi un cadre d'exigence de la participation des citoyen·nes et des associations aux décisions et au processus politique (Simoulin, 2020). Cette exigence se retrouve dans l'ensemble des discours des trois territoires et a particulièrement été mise en place sur le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras et sur la communauté de communes du Royans-Vercors.

1.3. UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNEMENT PAR DÉLÉGATION VIA LES CTE ?

Nous avons montré, à partir des trois territoires étudiés, que les CTE mettent en place un gouvernement par délégation : l'État maintient une influence et un pilotage à distance tout en étant fragilisé par ses capacités limitées, laissant ainsi une autonomie aux territoires qui peuvent alors construire des CTE et des conceptions de la transition différents, avec plus ou moins d'influence de l'État, plus ou moins de gouvernance territoriale et de participation des acteurs locaux : Le PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras lance d'intenses négociations pour autonomiser et se réappropriier le CTE et la transition écologique sur leur territoire ; le Royans-Vercors se conforme assez librement aux attentes du ministère, tout en associant beaucoup d'acteurs et ainsi en se réappropriant le CTE pour faire advenir leur conception de la transition ; le Trièves et Grenoble Métropole semblent renvoyer à un pilotage fort de l'État du fait du mariage forcé et de l'abandon progressif du dispositif suite à leurs déceptions sur les projets non retenus.

Nous tenterons ici de proposer une généralisation de ce modèle de « gouvernement par délégation » en nous appuyant sur les entretiens menés à l'échelle nationale ainsi que la littérature grise, en particulier le rapport d'évaluation du CEREMA et les enquêtes menées par des associations d'élus produites à l'échelle nationale, pour étendre nos conclusions à d'autres territoires. Nous tenterons ainsi de montrer une tendance de l'État à mener ce genre de politique où un pilotage à distance est organisé (mais fragile) tout en laissant une marge d'autonomie à certains territoires – ceux qui seraient dotés d'un portage politique fort et d'ingénierie territoriale, et pouvant ainsi se réappropriier le dispositif.

Tout d'abord, nous retrouvons dans les documents à l'échelle nationale des indices d'une présence de l'État à distance dans les CTE, en particulier autour de la forme de l'appel à projets, avec une influence du dispositif TEPCV et l'importance d'une ingénierie territoriale. Les territoires CTE sont majoritairement des territoires déjà engagés, pour lesquels la thématique énergétique est importante. Une enquête de l'ANPP¹¹⁶ est intitulée « Territoires de projet et Contrat de Transition Écologique » et s'appuie sur 12 territoires de projets interrogés par questionnaire en ligne et/ou entretiens entre le 20 avril et le 9 mai 2020. Les enquêtes de l'ANPP ont pour objectifs de donner des clés de lecture sur les dynamiques potentielles des territoires ainsi que les champs et les missions à explorer. Cette enquête montre que les territoires CTE sont des territoires déjà engagés sur la transition écologique. En particulier, 77 %¹¹⁷ étaient TEPCV. Cette enquête constate que la thématique de l'énergie est une priorité pour beaucoup des territoires, même si d'autres thématiques y sont présentes. De la même façon, une enquête de l'AdCF¹¹⁸ intitulée « Contrats de transition écologique : contexte, élaboration et mise en œuvre d'un outil au service de la transition écologique des territoires » est publiée en février 2021 et réalisée auprès des chargés de mission/de projet des collectivités porteuses d'un CTE signé ou en cours d'élaboration en décembre 2020 (43 répondants soit 40 % des territoires CTE). Cette enquête fait le constat de territoires déjà impliqués pour la transition écologique dont l'engagement est couplé à une identification préalable des forces vives et des enjeux du territoire et à un portage politique important, ce qui correspond aux caractéristiques des trois territoires étudiés jusqu'à présent.

Le rapport d'évaluation du CEREMA publié en juin 2019 renforce aussi nos constats. Ce rapport est commandité par la mission de coordination nationale dans l'objectif de faire un retour d'expérience sur les premiers CTE (et n'a pas été rédigé avec le même objectif que les enquêtes des associations qui tentent de défendre leurs intérêts). Le fait que l'État commande ce rapport est aussi intéressant pour notre analyse. Cela semble contribuer au gouvernement par délégation : L'État sollicite le CEREMA fin 2017 « sur les questions d'évaluation de la politique publique [...] pour accompagner le ministère » (Entretien CEREMA, décembre 2020). Il semblerait que par la commande de ce rapport, l'État tente de connaître et de s'approprier après la première phase du dispositif, les caractéristiques des CTE des territoires pour adapter le dispositif, et ce sans s'y impliquer fortement.

¹¹⁶ Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays

¹¹⁷ De ces 12 territoires qui ont participé à l'enquête

¹¹⁸ Assemblée des Communautés de France, aujourd'hui Intercommunalités de France

Ce rapport a donc été construit pour la première vague d'expérimentation à partir de 61 entretiens réalisés et d'observation participante effectuée par plusieurs agent-es du CEREMA, en échangeant régulièrement avec le ministère sur les résultats. Il corrobore certaines de nos observations sur les trois territoires étudiés. D'après les acteurs interrogés par le CEREMA pour cette enquête, le CTE n'est « pas si différent des appels à projets sur la forme »¹¹⁹, c'est « TEPCV sans l'argent ». Ces éléments renforcent l'idée d'un gouvernement à distance de l'État par les CTE comme nouveau type d'appel à projets sans financement. On retrouve aussi le sentiment pour certains acteurs d'une politique de communication : « un bon slogan de campagne » ; « un bon coup de com », ce qui rappelle nos analyses d'une stratégie de l'État de « verdir » son image. Cependant, dans les paroles des enquêté-es on trouve aussi le fait que le CTE est « plus collectif », « plus intégrateur », « un label facteur d'attractivité », « un mode de coordination des acteurs publics » ce qui renvoie à ce que nous avons montré dans la section précédente concernant la gouvernance territoriale.

Avec les résultats du CEREMA nous pouvons préciser la forme du gouvernement, en particulier en nous intéressant à la question du financement et de l'ingénierie. Son rapport met en avant que le CTE est perçu comme différent des appels à projets : il n'apporte pas de financements directs mais permet de mobiliser des financements de droit commun. Il note aussi que la promesse du guichet unique n'est pas vraiment mise en œuvre. Il met en avant que les CTE apparaissent plus équitables étant donné qu'ils ne nécessitent pas d'ingénierie locale pour entrer dans le dispositif, celle-ci étant apportée par l'État et ses partenaires.

Cependant, cette question d'ingénierie est centrale et rend compte de différences entre les territoires et leur capacité d'autonomisation. Le CEREMA note que le soutien en ingénierie est plutôt apporté après la signature et que l'animation jusqu'à la signature questionne un certain nombre d'acteurs — renforçant le constat d'une mise en concurrence des territoires où seuls ceux qui ont de l'animation peuvent candidater — d'autant plus dans une optique de généralisation où l'accompagnement sera plus compliqué étant donné qu'il y aura plus de territoires à accompagner. Sur cette question de difficulté d'ingénierie, le rapport d'évaluation stipule : « En Haute Côte-d'Or, la DREAL a pallié cette difficulté en s'impliquant fortement durant la phase d'élaboration. Grâce au CTE, les deux EPCI bénéficient aujourd'hui d'une cheffe de projet partagée mais ils étaient démunis pour la phase d'élaboration ». L'enquête de l'ANPP pointe aussi du doigt des délais courts pour élaborer les CTE et le besoin d'ingénierie des territoires. De même, l'enquête de l'AdCF met en avant l'importance d'une ingénierie et de

¹¹⁹ Les citations suivantes font partie d'un ensemble de citations présentes telles quelles dans le rapport d'évaluation du CEREMA, sans mention du profil de l'enquêté-e pour garantir la conservation de l'anonymat.

ressources humaines suffisantes pour construire et animer le CTE. La question de l'ingénierie apparaît centrale pour l'ensemble des territoires CTE, et les différences que nous avons constatées en mettant en regard les trois territoires étudiés semblent pouvoir être confirmées par ces documents : sans ingénierie, il est difficile pour les territoires de candidater et de se mettre en concurrence pour accéder au CTE, mais aussi de construire leur CTE à l'image de la transition qu'ils souhaitent mettre en œuvre.

Cette évaluation souligne aussi des critiques vis-à-vis du rôle de l'État, avec une impression d'une partie des enquêtés que l'État est de plus en plus exigeant vis-à-vis des territoires et ce avec de moins en moins de moyens et avec une vision de ce qui doit être fait au niveau local « de plus en plus pilotée depuis Paris »¹²⁰ qui explicite une influence de l'État assez importante. Malgré cela, les acteurs reconnaissent des effets sur la gouvernance avec une accélération des projets, une mobilisation des acteurs et une synergie. Ce rapport pose la question : qu'apporte l'État quand il n'apporte pas d'argent ? Le CEREMA souligne que les CTE permettent de mettre en lien les acteurs à travers des rencontres, des dynamiques partenariales, une collaboration, une visibilité et un accompagnement au changement. Finalement, on retrouve dans ces enquêtes une influence à distance de l'État (parfois sous forme d'appel à projets) avec une possibilité de réappropriation du dispositif selon les territoires et la gouvernance qu'ils arrivent (ou pas) à organiser.

En reprenant les résultats de ces enquêtes faites auprès des territoires CTE et en les croisant avec notre terrain à l'échelle nationale, nous montrons aussi qu'un point central (et apprécié par les acteurs) dans les CTE est l'importance de la mise en lien des acteurs pour accéder à des financements et monter des projets. Selon l'AdCF, le CTE est un nouveau contrat entre l'État et les collectivités, qui met autour de la table tous les acteurs. Cette association de l'ensemble des acteurs participant au CTE est un point positif souligné par les porteurs des CTE selon elle :

« Il n'y avait pas de véritable contrat auparavant, entre l'État et les collectivités, qui soit vraiment axé entièrement sur la transition écologique et sous ce format-là : on met vraiment les acteurs, que ce soit l'État, la Région, mais aussi les acteurs économiques, autour de la table. C'est aussi un des sujets qui revient dans les points positifs, c'est de pouvoir engager largement les acteurs, que ce soit les entreprises, les associations, les collectifs de citoyens. Ce qui fait que ça s'ancre vraiment sur les territoires, c'est vraiment

¹²⁰ Citation dans le rapport d'évaluation du CEREMA

un point des CTE et qui est souligné par les porteurs des CTE. » (Entretien AdCF)

Finalement, il semblerait que le dispositif CTE proposé aux territoires renouvelle le mode de gouvernement de l'État et témoigne d'un gouvernement par délégation. Ce gouvernement tend à instaurer (par le manque de moyens et de précision des objectifs de l'État), sur les territoires où un CTE est signé, une responsabilisation et une autonomie des territoires par une délégation de l'élaboration des projets et de l'organisation de la participation et de la co-construction. Le pilotage et l'influence de l'État se manifeste en particulier sur le choix des territoires CTE (ce qui influence de fait d'autres aspects de la transition écologique sur les territoires, comme nous l'avons mis en avant en identifiant les récits de transition écologique), malgré les capacités limitées de l'État. Cependant, il ne faut pas négliger qu'une fois le territoire sélectionné, celui-ci peut s'approprier le CTE pour construire la transition selon sa propre conception – sous réserve d'un portage politique fort et d'une ingénierie territoriale pour animer le contrat, ce qui renforce aussi le constat que l'État modifie son discours et ses objectifs selon ce qui est fait et proposé dans les territoires (à l'image du gouvernement à crédit).

Nous nous interrogeons dans la section suivante sur la généralisation de ce mode de gouvernement par délégation en nous intéressant aux CRTE qui font suite aux CTE. Nous verrons en quoi les CRTE s'inspirent des CTE et quel type de gouvernement ils organisent (ainsi que ses similitudes et différences avec celui des CTE).

2. LE CTE COMME EXPÉRIMENTATION D'UNE NOUVELLE FORME DE CONTRACTUALISATION – LIEN AVEC LES CRTE

Nous avons vu que le CTE met en place de nouvelles relations entre l'État et les territoires et témoigne d'un gouvernement par délégation. Dans cette section, nous nous appuyons sur quelques entretiens menés à l'échelle nationale (ANCT, cabinet du ministère de la Cohésion des territoires, associations d'élus·es) et sur les entretiens menés à l'échelle locale (sur nos trois territoires étudiés). Ces entretiens ont été menés au début des CRTE et nous permettent de comprendre son historique au ministère et les premières impressions et expériences des acteurs nationaux et locaux. Mais nous n'avons pu suivre l'élaboration précise des CRTE et n'avons donc pas le recul pour confirmer davantage certaines hypothèses. Cela nous permet tout de même de dessiner des pistes de réponses, d'autant plus que ces entretiens sont renforcés par une littérature grise concernant les CRTE, les CTE et d'autres dispositifs d'action publique territoriale. Ce matériau nous permet de montrer que le CTE constitue une forme

d'expérimentation d'une nouvelle manière pour l'État de contractualiser avec les collectivités, qui est en partie reconduite à travers les CRTE qui y font suite. Si les CRTE sont inspirés par la méthode des CTE, ils s'en différencient sur certains aspects, notamment du fait qu'ils sont obligatoires pour toutes les collectivités (les périmètres étant établis par les préfetures) et ne les mettent pas en concurrence, ce qui renforce le gouvernement par délégation, précédemment identifié.

2.1. LE CRTE : L'ÉMERGENCE D'UN CONTRAT INTÉGRATEUR

Le CRTE émerge de plusieurs réflexions au sein du ministère de la Cohésion des territoires qui précèdent les CTE, notamment autour de l'idée de proposer un unique contrat aux collectivités. Dès 2017, le ministère de la Cohésion des territoires commence une évaluation des contrats de ruralité (lancés en 2014) et lance des réflexions sur la mise en place d'un contrat intégrateur. Le contrat de ruralité « coordonne les moyens financiers et prévoit l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité de transition écologique ou encore de cohésion sociale »¹²¹. Il est conclu par l'État et les présidents de PETR ou d'EPCI, pour une période de six ans. Il suit, selon l'ANPP, une approche assez descendante de « développement territorial » (Entretien ANPP, aout 2021) : il faut répondre à 6 axes thématiques décidés par l'État. Il permet (comme le CTE) d'amorcer un échange régulier entre l'État et les collectivités et constitue un « précieux espace de co-construction soutenue par une animation de proximité des sous-préfets, largement apprécié des acteurs locaux. »¹²²

À l'occasion de cette évaluation des contrats de ruralité, les associations d'élus font la demande d'un contrat intégrateur, notamment pour une clarification de l'action publique. Elles demandent une mise en cohérence des services et des agences de l'État et une simplification de la multiplicité de dispositifs. Cette demande et ces échanges démarrent avec la conférence nationale des territoires en 2017, comme l'explique précisément un agent de l'ANCT (Agence Nationale de Cohésion des Territoires)¹²³, en charge de la contractualisation :

« Quand je suis arrivé au CGET¹²⁴ en 2017, il y avait eu la conférence nationale des territoires, qui s'était tenue en juillet, donc organisée par le

¹²¹ <https://www.gironde.gouv.fr/Actions-de-l'État/Collectivites-territoriales/Contrat-de-ruralite>

¹²² Évaluation du dispositif des contrats de ruralité : « Bilan Flash des contrats de ruralité » - Consultants MATI, CGET, mai 2018

¹²³ Précédemment le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) et avant cela la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale)

¹²⁴ Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

président Macron et à l'époque, le Premier ministre. Et donc dans cette conférence, déjà ils avaient décidé de la création de l'ANCT. Et puis il y avait également un groupe de travail sur la contractualisation : des élus se plaignant que l'État avait empilé des strates et des strates de contractualisation, qu'on n'y voyait plus grand-chose, que ce n'était pas très lisible et que du coup il fallait réfléchir à comment améliorer tout ça parce que là, on n'y comprenait un peu plus rien. Donc on avait fait ce groupe de travail un peu latent. J'ai essayé de le faire perdurer, je me suis échiné au sein de l'État à essayer de recenser les contrats de différents ministères, autant dire que c'était mission impossible. Voilà, donc le sujet est un peu resté latent on va dire, on a continué à travailler dessus mais c'était quand même assez compliqué, mais c'était un peu en fond. » (Entretien ANCT, février 2022)

Depuis 2018, le ministère de la Cohésion des territoires, via notamment le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires), travaille sur la nouvelle génération de contrat de plan¹²⁵ et élabore avec le cabinet de Mme Gourault, ministre de la Cohésion des territoires, une charte interministérielle de la contractualisation (comme l'explique un agent de l'ANCT, anciennement CGET, dans la citation suivante). Cette charte est validée, passée en réunion interministérielle et repose sur 10 principes : le projet de territoire au cœur de toute contractualisation ; une mise en cohérence des échelles d'intervention ; une approche transversale et interministérielle ; un pilotage partenarial et une équipe projet ; des sources de financement des projets diversifiées et coordonnées ; un contrat modulaire et adaptatif ; une participation renforcée des citoyens et une association des forces vives du territoire ; un volet de coopération interterritoriale intégré aux contrats ; un vecteur d'innovation et d'expérimentation ; une mesure de l'impact et des critères de suivi intégrés dans le contrat. Le ministère travaille aussi sur la suite des contrats de ruralité, toujours dans cette même idée d'une simplification de la contractualisation.

« J'ai réfléchi à la mise en place d'une charte de la contractualisation, qui comprend 10 principes. [...] Ça a été un travail fait avec l'ANCT et autour de cette charte de la contractualisation et l'idée de rebâtir un socle contractuel

¹²⁵ Contrat de Plan État-Région (CPER) : ils constituent un outil de développement entre l'État et les régions, par la mise en œuvre de projets structurants. Ils viennent renforcer la politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires. La nouvelle génération de CPER 2021-2027 repose sur quatre principes : une démarche ascendante ; un élargissement du périmètre de contractualisation avec de nouvelles thématiques ; la mise en œuvre de la différenciation territoriale ; une articulation avec les fonds européens (site internet : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-plan-État-region>)

commun à plusieurs ministères et en s'inspirant de ce qu'étaient les contrats de ruralité mais en élargissant un peu le travail. Et ça venait un peu des demandes de certaines associations, l'ANPP, l'Association Nationale des Pays et des PETR et puis l'AdCF qui font de la refonte de la contractualisation État/Territoire un de leurs chevaux de bataille donc avec ce petit groupe et puis avec quelques autres partenaires intéressés par la démarche. » (Entretien ANCT, février 2022)

En juillet 2019, l'ANCT est créée par la fusion du CGET, d'EPARECA (Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux) et de l'Agence du numérique. Les trois formes d'intervention principales de l'ANCT sont alors les programmes nationaux d'appui, les contrats de cohésion territoriale et le « sur-mesure »¹²⁶. Ces contrats se veulent intégrateurs dans le but d'« homogénéiser et de rationaliser les différentes démarches contractuelles engagées avec les différents types de collectivités territoriales »¹²⁷ et prenant la suite des contrats de ruralité. Ils sont en quelque sorte des préfigureurs des CRTE.

En 2020 et suite au début de la crise sanitaire, le Premier ministre Jean Castex annonce, dans son plaidoyer en faveur de la relance verte, la création du Contrat de Relance et de Développement Écologique (CRDE) (poursuivant l'idée qu'il est important de travailler avec les territoires). À la suite de cette annonce, les CRDE deviennent des Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE), dans l'idée d'une fusion des contrats de transition écologique et des contrats de cohésion territoriale (les contrats intégrateurs faisant suite aux contrats de ruralité). Il est alors question d'une fusion entre les réflexions du ministère de la Cohésion des territoires sur ce contrat intégrateur et l'expérimentation du ministère de la Transition écologique sur le contrat de transition écologique, tout en intégrant la relance et les problématiques liées à la crise sanitaire. Ce CRTE est alors un contrat qui a vocation à mobiliser rapidement la relance dans les territoires et accompagner les projets de territoire sur la durée du mandat municipal (6 ans). Faisant suite aux échanges avec les associations d'élus et répondant au besoin d'un contrat intégrateur, il est plutôt bien reçu sur les territoires, selon le cabinet du ministre de la Cohésion des territoires :

« Finalement le message consistant à dire “ce n'est pas un contrat de plus, c'est un contrat qui a vocation à se substituer à tous les autres et plus exactement à fédérer l'ensemble des autres contrats et à les rassembler”, c'est

¹²⁶ Feuille de route de l'ANCT de juin 2020

¹²⁷ Feuille de route de l'ANCT de juin 2020

quelque chose qui a été très très bien perçu par les élus : “si on peut gagner du temps, si finalement ça simplifie le paysage contractuel, ça nous va bien et donc pourquoi pas, on ne voit pas trop s'il y a de l'argent derrière, on ne voit pas trop ce que ça va nous apporter mais au moins, si ça nous permet autour du préfet d'avoir un interlocuteur et une seule instance où on va pouvoir discuter de l'ensemble des sujets, ça va dans le bon sens et ça nous intéresse plutôt.” » (Entretien cabinet ministère de la Cohésion des territoires, février 2021)

2.2. LE CRTE INSPIRÉ DES CTE

Outre cet historique au ministère de la Cohésion des territoires, le CTE proposé par le ministère de la Transition écologique dès ses débuts anticipe aussi la création des CRTE, ou plutôt l'idée d'un contrat intégrateur entre l'État et les collectivités. En 2017, Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, fait une réponse à la lettre commune de plusieurs associations (CFDT, Les Amis de la Terre, le CLER, FNE, Fondation pour la Nature et l'Homme, Réseau Action Climat) concernant les CTE. Cette réponse mentionne que les CTE sont les précurseurs de la future Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT, agence qui va avoir la charge des CRTE par la suite). De plus, la question de la multiplication des dispositifs et du besoin d'un contrat intégrateur était déjà posée dès le début des CTE, même si ce dernier n'y répond que partiellement, l'articulation avec les autres ministères ayant été difficile, comme l'explique un agent du CGEDD qui a accompagné quelques territoires pour signer leur CTE :

« La logique de contractualisation est une logique intéressante mais dont on abuse peut-être un peu trop avec la multiplication des contrats aujourd'hui. La grosse difficulté et je ne sais pas si l'ANCT - dont l'ambition est d'essayer un peu de clarifier un peu l'ensemble des contrats - va arriver à une contractualisation plus limitée et plus lisible... Parce qu'aujourd'hui la difficulté c'est que les élus locaux et les acteurs voient pratiquement une logique de contractualisation par département ministériel et avec des nécessités de participer aux réunions, de simplifier, donc ça demande une énergie considérable, ce n'est pas forcément coordonné, etc. La preuve par exemple entre CTE et territoire d'industrie. » (Entretien CGEDD, décembre 2020)

Si le CRTE n'est pas exactement la suite des CTE, ces derniers ont tout de même influencé de manière notable son élaboration. Concernant la méthode, les CRTE et les CTE ont plusieurs points communs, qui laissent augurer d'une influence du CTE sur le CRTE. Selon le CEREMA, « les CRTE sont quand même très issus des CTE en termes de logique, de gouvernance, en termes de temporalité » (Entretien agente du CEREMA). Ces deux contrats sont construits (le plus souvent) à l'échelle de l'intercommunalité ou du regroupement d'intercommunalités, ils suivent la même logique de travail, d'association des acteurs, la même gouvernance, la même comitologie, les mêmes délais de construction. Selon l'équipe nationale des CTE, les CTE apportent des méthodes de travail, notamment concernant l'appui du niveau national aux services déconcentrés de l'État et les échanges permis dans le but de faire remonter des besoins. Ils apportent aussi l'outil de gestion de projet collaboratif qu'est la plateforme numérique mise en place pour les CTE. De plus, le cabinet du ministère de la Cohésion des territoires s'est intéressé aux CTE et s'en est inspiré lors de la rédaction de la charte interministérielle de la contractualisation (précédant le CRTE), notamment sur la mise en place d'un partenariat élargi et le nouveau rôle de l'État, plus uniquement là pour distribuer des crédits et contractualiser mais aussi pour être un catalyseur avec l'ensemble des acteurs locaux, comme l'explique un membre :

« Il y a des documents un peu fondateurs des CTE, dont je me suis inspiré pour rédiger la charte de contractualisation et encore une fois, ce qui m'a bien plu c'est le côté partenariat élargi, c'est une dimension qui à mon avis est riche, de considérer que l'État n'est pas simplement là pour distribuer des crédits et contractualiser avec des collectivités territoriales mais qu'il a aussi un rôle de catalyseur avec l'ensemble des acteurs locaux, qui peuvent être des responsables associatifs, avec des syndicats, qui peuvent être des entreprises évidemment... Et qu'en fait cette alliance territoriale, que tout le monde a à la bouche, elle parte d'un noyau dur qui est évidemment la collectivité et l'État, qui incarnent l'un et l'autre une forme d'autorité publique mais qui ne résumant pas à eux seuls toute la richesse de l'écosystème local. Donc de ce point de vue-là, les CTE apportaient vraiment une dimension nouvelle dans la réflexion, c'était donc plus ça qui m'a intéressé. » (Entretien cabinet ministère de la Cohésion territoriale, août 2021)

Finalement, il semblerait que les CTE aient aussi servi à expérimenter un nouveau style de contractualisation entre l'État et les collectivités, qui est repris en partie dans les CRTE. Selon

un membre du cabinet ministériel de la Cohésion des territoires, les CTE sont intégrés dans les CRTE en généralisant leur méthode à l'ensemble des territoires :

« Alors, j'ai envie de dire que les CTE ont un peu une dimension exploratoire, expérimentale, pionnière de cette nouvelle forme de contractualisation et d'ailleurs ce n'est pas un hasard si les CRTE, il y a aussi le mot TE dedans. Donc, on peut considérer que les CTE trouvent leur aboutissement dans le fait que dorénavant on en a élargi l'objet et la méthode à tous les territoires et qu'on en a fait le vecteur commun à tous les ministères et toutes les contractualisations entre l'État et les territoires. Donc les CTE ont vocation à se fondre dans les CRTE. Donc un territoire qui engage un CRTE et qui a déjà fait son CTE, eh bien il a déjà fait les 3/4 du chemin, mais le CTE en tant que tel il n'a pas vocation à subsister comme CTE, puisqu'il va s'inscrire dans un cadre plus large, celui du CRTE. » (Entretien cabinet ministériel de la Cohésion des territoires, août 2021).

Les CRTE sont définis plus précisément dans la circulaire de novembre 2020. Initialement, ce projet de circulaire devait être co-signé par les ministres de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, mais finalement c'est le Premier ministre qui reprend cette circulaire du fait de l'inter-ministérielle voulue des CRTE. À la suite de cette circulaire, une réunion d'échanges avec les acteurs institutionnels et associatifs concernés est organisée par les ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. En février 2021, un webinaire est organisé par le ministère de la Transition écologique et l'ANCT avec les DDT, les DREAL, les préfets dans le but d'expliquer comment accompagner les territoires dans l'élaboration de leur CRTE jusqu'en juin (c'est-à-dire à leur signature). Les CRTE doivent, selon la circulaire, répondre à trois enjeux : associer à court terme les territoires au Plan de relance ; accompagner, dans la durée du mandat municipal, les collectivités dans leur projet de territoire vers un nouveau modèle de développement, résilient sur le plan écologique, productif et sanitaire ; illustrer l'approche différenciée et simplifiée de la décentralisation, avec l'idée de traduire un nouveau cadre de dialogue, faisant converger les priorités de l'État et les projets de territoire portés par les acteurs locaux.

Les CRTE sont portés par les deux ministères via l'équipe CTE, qui devient une équipe CTE/CRTE, et via l'ANCT. L'équipe CTE s'occupe plus spécifiquement de la partie « transition écologique ». Selon ses agent-es, il y a une différence de lecture entre les deux ministères : le ministère de la Transition écologique va porter une vision de la transition écologique comme l'axe transversal des CRTE, tandis que le ministère de la Cohésion des

territoires va plutôt la voir comme un volet du CRTE (comme une agente l'explique dans la citation suivante). L'ANCT, quant à elle, est plutôt missionnée sur les questions de périmètres et du déploiement des 830 CRTE. Les CRTE sont alors portés par les deux ministères : de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

« Nous l'équipe CTE du ministère de la Transition écologique, nous l'objectif c'est qu'elle devienne équipe CTE/CRTE avec l'ANCT. Donc on a des réunions hebdomadaires, on a deux fois par mois des réunions avec les cabinets, etc. Mais c'est ça qui est assez intéressant... [...] Nous ce qu'on a apporté dans l'aventure, donc si vous regardez la circulaire, on parle quand même pas mal de la transition écologique transversale donc pour nous c'est un enjeu très fort. On parle aussi de la mobilisation des acteurs socio-économiques, puisqu'il n'y avait pas ça dans les contrats de ruralité, quand on parle de projet de territoire, nous on parlait d'ambition dans les CTE. »
(Entretien mission de coordination nationale des CTE, février 2021)

Les CRTE sont élaborés en discussion avec plusieurs autres acteurs : les services déconcentrés, le CEREMA, l'ADEME, les associations (déjà associées pour les CTE). Amorce, par exemple, s'implique dans les CRTE dès leur début « pour voir si ça ne remettait pas en cause les CTE et le travail qui a été fait » (Entretien Amorce, juin 2021). L'AMF (Association des Maires de France) participe aussi à des réunions, des comités de suivi des CRTE organisés par les cabinets des ministres Mme Pompili et Mme Gourault.

La circulaire de novembre 2020 précise ainsi les enjeux des CRTE. Ces derniers, une fois définis, ont vocation à regrouper les démarches contractuelles existantes et à simplifier et mettre en cohérence les différents programmes d'aide de l'État. La priorité doit être donnée à la relance de l'activité du territoire et la transition écologique doit être l'axe transversal des CRTE. Ces contrats doivent être élaborés avec l'ensemble des acteurs du territoire (et notamment la société civile). La circulaire précise que des moyens financiers seront renforcés pour soutenir les collectivités (notamment les plus fragiles et notamment en matière d'ingénierie et d'animation).

Par ailleurs, même si les CRTE sont inspirés des CTE, les acteurs semblent tout de même craindre le fait que la transition écologique risque de disparaître du CRTE au profit de la relance. L'association environnementale Amorce souligne que certaines collectivités leur ont fait remonter ce constat. Elle explique aussi que la rapidité du montage des CRTE ne permet pas une réflexion suffisante sur les enjeux de la transition écologique :

« On craint aussi, en fait le CRTE se fait très rapidement et on a peur que tous les axes plan de relance prennent le pas sur la transition écologique et que

dans 3 ans on se dise “mince, on a fait un projet qui a un impact négatif.” »
(Entretien Amorce, juin 2021)

Le CLER et le ministère de la Transition écologique craignent aussi que la transition écologique « se dissolve » dans la relance, comme l’explique un membre du CLER :

« Qu’est-ce que le CRTE aujourd'hui — qui part d'une bonne intention en termes de principe — va pouvoir produire de concret de manière générale et notamment pour la transition ? Parce que le ministère de la Transition [...] ne savait plus trop sur quel pied danser. Enfin son inquiétude principale étant que la transition se dissolve dans le grand tout du CRTE, j'avoue que moi aussi je partage un peu cette inquiétude alors que le CTE était focalisé parce qu'on dit transition écologique, énergétique... » (Entretien Le CLER, décembre 2020)

Pour l’AMF, la transition écologique est présente dans les CTE mais pour les CRTE, il s’agit plutôt d’un sujet de développement durable plus large que la transition écologique : c’est un contrat qui relie l’État aux collectivités et par lequel elles vont pouvoir mettre en œuvre les politiques en s’assurant que ces politiques respectent les principes et les enjeux de la transition écologique. Cette démarche qui veille à respecter la transition est assez différente d’une volonté de faire des projets qui contribuent à la transition écologique.

L’ANPP fait aussi ce constat que la relance prend trop de place par rapport à la transition écologique. Le ministère de la Cohésion des territoires leur explique que « toute action inscrite dans le cadre du CRTE sera financée à partir du moment où ça ne contrevient pas au principe de la transition écologique » (Entretien ANPP, août 2021) et l’ANPP en désaccord répond « ce que vous voulez dire naturellement c’est que chaque action financée dans le cadre du CRTE s’inscrira dans un strict et ambitieux respect de la transition écologique » (Entretien ANPP, août 2021). Cet échange relaté par un membre de l’ANPP lors d’un entretien témoigne des différences de conception de la place que doit prendre la transition écologique : central pour l’ANPP, et a minima pour le ministère de la Cohésion des territoires.

Cela fait écho aux premiers résultats de Breton (2022) sur les CRTE présentés au Congrès de l’Association Française de Science Politique. L’auteur souligne la faible capacité de l’État à définir une stratégie de territorialisation des objectifs de la transition écologique et montre que la relance dilue les exigences en la matière. Sur certaines collectivités (qui ne sont pas « en avance » sur la transition comme les trois territoires que nous avons étudiés), la transition écologique et les normes environnementales sont perçues comme faisant obstacle au projet de développement des collectivités.

Le fait que le CRTE mette au second plan la transition écologique par rapport à la relance semble témoigner du fait que les acteurs retiennent in fine du dispositif CTE une manière d'expérimenter une nouvelle contractualisation, plutôt qu'une nouvelle façon de faire la transition écologique et plus généralement l'action publique environnementale. Ce qui semble repris dans les CRTE c'est la méthode, plus que les différents échanges autour de la notion de transition écologique. Ce n'est pas sans rappeler les travaux de Lascoumes, qui soulignent que les politiques environnementales sont marquées de fortes innovations : constitutionalisation de principes environnementaux, introduction d'un marché des droits à polluer, par exemple (Lascoumes, 2008). Le CRTE témoigne d'une forme d'innovation procédurale mais pas d'innovation en termes de contenu concernant l'environnement.

Nous avons ainsi montré que les CRTE sont largement inspirés des CTE. Dans la section suivante, nous montrerons que les CRTE reproduisent le mode de gouvernement par délégation que nous avons identifié dans les CTE, et nous cherchons à confirmer l'idée que les CTE ont été une expérimentation d'une nouvelle forme de contractualisation, laquelle se trouve généralisée avec les CRTE.

2.3. RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES - NOUVELLE FORME DE CONTRACTUALISATION ?

Nous avons vu que concernant la méthodologie, le CRTE est très largement inspiré des CTE. Certains points contribuent à montrer que le type de relation entre l'État et les territoires dans le CTE est reconduite, au moins en partie, dans le CRTE. Les délais restent très restreints, ce qui limite la concertation et incite les territoires à s'appuyer sur des projets déjà prêts, de la même manière que pour le CTE. Nous pouvons, cependant, faire l'hypothèse que les territoires qui ont été CTE auront plus de facilités pour construire leur CRTE, puisqu'ils connaissent la méthode et ont déjà amorcé un travail sur les projets à inscrire au contrat via les échanges sur le CTE, contrairement à des territoires qui découvrent le fonctionnement des CRTE par obligation (et non plus par volontarisme).

Comme le CTE, le CRTE ne propose pas de financement direct, ni d'ingénierie d'animation mais un référent ANCT pour accompagner les territoires – référent qui ne fait par ailleurs pas l'animation de projet. L'ANPP, Amorce et Le CLER reprochent ce manque d'ingénierie. L'ANPP explique que le besoin sur les territoires ne se situe pas sur une ingénierie d'élaboration (les pays et les PETR ont souvent déjà leur projet de territoire élaboré) mais sur une ingénierie d'animation du contrat, à l'image de la demande du président du PETR du Briançonnais, Écrins,

Guillestrois et Queyras. Concernant les financements, le CRTE permet d'accéder aux dotations de la préfecture et surtout de maintenir un lien entre État et collectivités (lien initié avec les CTE), selon l'ANPP :

« Le CRTE c'est une nouvelle manière en fait de ventiler les différentes dotations, DETR, DSIL etc., pour l'État, mais dont la plus-value que je trouve, c'est en fait de garder ce lien collectivité, État dans un discours continu. »

(ANPP)

Le CRTE doit permettre d'apporter, selon un agent du ministère de la Cohésion des territoires en charge de ce dispositif, (1) la construction d'un projet de territoire cohérent et contextualisé avec les spécificités et enjeux locaux, ainsi que (2) une nouvelle relation contractuelle entre État et collectivité, dans laquelle l'État est un acteur parmi les autres (voir citation suivante). L'idée d'un projet de territoire s'appuie sur l'expérimentation des CTE, pour lesquels les territoires devaient monter des projets selon leurs besoins et suivant un fil rouge pour garder une cohérence (ce qui construisait leur exemplarité, voir chapitre 7). Le CTE permet aussi d'expérimenter cette nouvelle relation contractuelle, où l'État gouverne par délégation. Le CRTE semble tendre à prolonger cette nouvelle forme de contractualisation qui s'appuie sur une coopération et un travail en commun de l'ensemble des acteurs locaux.

« C'est la première fois qu'on dit que le projet de territoire doit constituer la réponse définie par les acteurs locaux, pas seulement les élus mais tous les acteurs locaux sur les grandes transitions, les grandes transformations. [...] Ça c'est une grande avancée, c'est que normalement la fin d'année on aura 830 projets de territoires qui vont être conçus en référence à des enjeux qui vont être objectivement différents d'un territoire à l'autre. C'est quand même assez fondateur de l'action publique, de fonder l'action publique non pas sur une réponse générique mais une réponse contextualisée [...] Le deuxième élément vraiment différenciant c'est que encore une fois on ne parle pas, on ne s'intéresse pas tant aux contrats qu'à la relation contractuelle et on situe l'action de l'État avec les collectivités, avec les acteurs locaux comme étant un acteur public avec les autres, parmi les autres et là on reconnaît en faisant ça que la complexité des sujets à traiter justifie que finalement on travaille tous ensemble. » (Entretien ministère de la Cohésion des territoires)

Cependant, si les CRTE s'inspirent fortement des CTE, le rôle de l'État diffère sur plusieurs points. Le CRTE est obligatoire pour toutes les intercommunalités. Ainsi, il n'organise pas de mise en concurrence des territoires puisque l'ensemble des collectivités doivent signer un

CRTE. Il est toutefois intéressant de noter que malgré cela, il est possible que les territoires CTE soient avantagés par rapport à d'autres territoires qui n'ont pas amorcé ce travail : ils connaissent la méthode et ont déjà prévu des projets et commencé à les mettre en place. Selon Epstein (2021), cet avantage est un des effets de labels et de trophées pour les villes qu'il étudie, cela peut même être une stratégie des villes d'obtenir un label pour avoir un accès facilité aux éventuels labels suivants. De plus, même si toutes les collectivités signent un CRTE, la concurrence peut être amenée à continuer par le biais de la distribution des dotations qui pourront rester inégales d'une collectivité à l'autre, à l'image des CPER (Contrat de Plan État-Région) étudiés par Gaudin (2004).

Le rôle de l'État est particulièrement important sur le choix des périmètres des CRTE (contrairement aux CTE). Si lors de l'expérimentation CTE le périmètre privilégié était l'intercommunalité, certains CTE étaient signés avec d'autres limites (département, regroupement d'intercommunalités) selon le choix des territoires. Pour les CRTE, les périmètres sont imposés par la préfecture. L'ANPP reproche le choix de définir le périmètre avant d'élaborer le projet de territoire. En imposant et choisissant le périmètre, l'État pilote le lancement du CRTE et influence son élaboration. Les acteurs qui seront impliqués dans le CRTE — qui portent leurs propres conceptions de la transition — dépendent en partie du périmètre établi.

Le CRTE s'inspire fortement des CTE sur la méthode, malgré quelques différences du fait de la généralisation du dispositif et du choix du périmètre imposé par l'État, comme on l'a vu, mais aussi le CRTE propose un décloisonnement ministériel. Ce dernier est porté par le Premier ministre afin d'en faire un sujet interministériel, comme l'explique un agent de l'ANCT (citation ci-après). Les CTE sont quant à eux portés par le ministère de la Transition écologique et ce manque de dialogue entre ministères a pu poser des difficultés, comme nous l'avons montré pour les projets expérimentaux de la Métropole de Grenoble. Notamment, le projet de police de l'environnement n'a pas pu être réalisé, en partie parce que les freins dépendaient du ministère de l'Intérieur (et le ministère de la Transition écologique n'avait pas la main dessus).

« Le Premier ministre a fait une circulaire [...] qui du coup donnait un peu le cadrage national des CRTE. Initialement, nous on travaillait sur un projet de circulaire co-signée par les ministres Gourault et Pompili, on travaillait comme ça. Et en fait le Premier ministre a repris le sujet à son compte en disant "c'est un sujet interministériel et du coup c'est moi qui porte." »
(Entretien ANCT)

Finalement, le CRTE correspond moins à un label qu'à un contrat. Notre enquête rejoint certains travaux qui montrent que la contractualisation de l'action publique s'insère dans la tendance au transfert des compétences vers les acteurs locaux et aux partenariats avec les acteurs privés (Gaudin, 2007). Selon Gaudin (2004), les politiques contractualisées ont pour objectif d'élargir le nombre d'acteurs impliqués et repositionnent l'État vis-à-vis de ceux-ci. Le CRTE (comme le CTE) peuvent permettre cette coordination des acteurs (selon comment le territoire s'approprié le dispositif). Le CRTE a, par ailleurs, aussi vocation à organiser une cohérence dans l'ensemble des politiques contractuelles territoriales, en étant présenté comme un contrat intégrateur et porté par le Premier ministre, à l'image des contrats « gigognes » qui « regroupent et coordonnent un ensemble d'autres conventions » (Gaudin, 2007). Le CRTE semble perpétuer (voire accentuer) le gouvernement par délégation : l'État maintient un rôle central de définition des périmètres, d'organisation des délais mais n'apporte pas plus de moyens, ni d'objectifs précis de la transition écologique (qui tend par ailleurs à être remplacée par la relance) et laisse alors une marge de manœuvre aux territoires qui peuvent organiser une forme de gouvernance territoriale (où tous les acteurs sont en coopération sur un ensemble de thématiques de manière transversale et cohérente).

Ce chapitre montre que les CTE initient de nouvelles relations entre État et territoires, instaurant une série de décalages vis-à-vis des modèles de gouvernement à distance, gouvernement à crédit et gouvernance territoriale notamment, pour instituer un gouvernement par délégation.

L'expérimentation des CTE inspire le CRTE sur la méthode de contractualisation – méthode qui tend à être généralisée (voir pérennisée) : il s'agit de contrats qui organisent les liens entre les acteurs locaux, sur un ensemble de thématiques, sans financement dédié mais avec une facilitation d'accès aux dotations existantes. Le CRTE prolonge le gouvernement par délégation identifié dans les CTE. Avec la généralisation à l'ensemble des territoires, l'État impose un cadre et des contraintes (périmètre, délais) pour l'élaboration des CRTE mais semble aussi être de moins en moins prégnant dans la construction en tant que telle de l'action publique, la laissant plutôt aux mains des acteurs locaux (ne pouvant pas suivre l'ensemble des territoires).

Ce chapitre tend à suggérer que le CTE a été une façon d'expérimenter une nouvelle forme de contractualisation. Le passage du CTE au CRTE suggère que le CTE aboutit finalement à une manière de contractualiser (expérimentée puis généralisée) plus qu'à une

institutionnalisation d'une certaine définition de la transition écologique dans les territoires. L'idée d'un dispositif dédié à la transition se trouve aussi fragilisée avec les CRTE où la relance semble prendre le pas sur la transition écologique, en particulier sur des territoires qui n'en font pas le cœur de leur action publique et qui n'ont pas signé de CTE (à l'inverse des trois territoires que nous avons étudiés).

BILAN DE LA PARTIE III

Cette troisième partie nous permet de répondre à notre troisième question de recherche sur les modes de gouvernement/gouvernance. Nous identifions, dans les CTE puis les CRTE, un nouveau mode de gouvernement hybride des différents modèles identifiés dans la littérature : le gouvernement par délégation. Ce gouvernement rend compte d'un État qui cherche à gouverner et à avoir une influence sur la transition écologique dans les territoires, mais qui manque de moyens financiers et qui ne définit que peu ses objectifs en termes de transition écologique. Son influence s'en voit fragilisée et il est amené à déléguer aux territoires l'élaboration des CTE. Ces derniers peuvent alors, selon leurs moyens financiers, humains et leur portage politique, s'approprier le dispositif et construire la transition écologique à l'image de leur récit et de leur territoire.

En étudiant les financements des projets des CTE, nous avons mis en évidence le manque de moyens de l'État. Ce dernier tente de gouverner à distance par une logique d'appel à projets (en ne proposant aucun nouveau financement et donc en incitant les territoires à répondre aux appels à projets existants) et de labellisation (en cherchant à mobiliser des financements privés). Cependant le CTE permet, sur certains territoires, de dépasser ces circuits de financement en créant un circuit de financement *bottom up* grâce à la mise en réseau des acteurs des territoires (permis par une ingénierie territoriale).

L'État cherche aussi à avoir une influence en organisant une mise en concurrence pour la sélection des territoires qu'il veut exemplaires et en associant de nombreux acteurs locaux (renvoyant au point précédent quant à son manque de moyens financiers). Cependant, s'il a des attentes auxquelles les territoires se conforment, il ne définit que partiellement ses objectifs et les fait évoluer dans le temps selon les retours des territoires et des associations d'élus (en témoignent les évolutions de récits nationaux et la multiplication des vagues pour étendre puis généraliser cette contractualisation).

L'État tente donc de gouverner et d'imposer sa conception de la transition, mais il se trouve confronté à ses propres limites et va alors déléguer la construction de la transition et du CTE aux territoires (tout en imposant certaines contraintes, de temps notamment).

Cela peut aussi être souligné à travers l'ambiguïté du travail des chargés de mission, qui peuvent s'autonomiser en dépassant les contraintes de l'État, mais sous réserve d'avoir un temps suffisant pour monter les projets, d'avoir une continuité dans leur poste (et donc de rester suffisamment longtemps pour avoir une expertise du territoire et se constituer un réseau) et de

construire la transition sur le territoire sans nécessairement passer par le dispositif CTE (tout en profitant de la mise en réseau qu'il initie).

De même, les élu-es contribuent à la présentation de leur territoire comme étant « exemplaire » afin d'être repéré par l'État et d'être ainsi sélectionné. Cependant, ils et elles peuvent aussi profiter de leurs relations pour négocier et s'autonomiser vis-à-vis de l'État et ainsi construire leur propre transition.

Ce mode de gouvernement, identifié à partir de l'étude des CTE sur trois territoires ruraux et montagnards (croisée avec des études sur les CTE à l'échelle nationale), peut être étendu au dispositif des CRTE (même si une étude plus approfondie de ce nouveau dispositif pourrait le préciser). Les CRTE sont une forme de généralisation de la méthode de contractualisation des CTE, qui n'apportent pas véritablement plus de financement que les CTE. Les objectifs de la transition tendent aussi à disparaître (du fait du manque de définition des objectifs de l'État) au profit de la relance, selon les territoires, témoignant des faibles capacités de l'État malgré une volonté d'imposer des contraintes (temps, périmètres, méthodes, etc.).

CONCLUSION

Notre enquête nous a permis de faire un retour sur les politiques environnementales en France avant de nous centrer plus particulièrement sur le dispositif des CTE, premier dispositif d'action publique territoriale à porter le nom de transition écologique. Cette notion de transition écologique a alimenté l'ensemble de nos réflexions lors de cette thèse. Nous avons mené trois ans d'enquête auprès des acteurs nationaux et locaux qui ont contribué à l'élaboration des CTE afin d'éclairer la manière dont le dispositif des CTE peut contribuer à construire et concrétiser certaines conceptions de la transition écologique dans l'action publique, et notamment certaines idées de ce que doivent être les rôles respectifs de l'État et des territoires dans la fabrique de la transition.

Nous nous sommes centrées lors de notre étude sur un seul dispositif d'action publique de transition : les CTE, et sur la façon dont il a été mis en œuvre dans trois territoires de montagne. Cette réduction de notre objet d'étude nous a permis d'examiner, de manière qualitative, la complexité des relations entre les acteurs y ayant participé, et en particulier celles entre l'État et les acteurs des territoires. Cela nous a aussi permis d'étudier en détail une diversité de facettes du fonctionnement des CTE : les financements, les actions inscrites, les profils des chargé-es de mission, des élu-es, les trajectoires territoriales, etc.

Lors de cette étude, nous nous sommes intéressées aux pratiques mais aussi aux discours en les articulant entre eux. En les comprenant comme un ensemble de données cela nous a permis d'éclairer nos questions de recherches et ainsi d'identifier les conceptions de la transition construites dans les CTE. Nous avons montré que ces conceptions s'articulent avec des représentations différentes de la manière de construire l'action publique dans les territoires, avec des rôles de l'État et des territoires différents. Nous espérons aussi avoir montré tout l'intérêt de s'intéresser à une approche cognitive inspirée de la *narrative policy framework* qui nous a permis d'articuler la diversité des éléments étudiés. Les récits nous ont aussi permis de souligner certaines raisons de l'échec ou de la réussite d'un CTE.

Notre thèse a contribué à trois champs disciplinaires, d'abord aux études de la transition avec une analyse du sens de ce nouveau vocabulaire et de ses différences et similitudes avec celui de développement durable, puis à la sociologie de l'action publique avec l'analyse précise du rôle des territoires, enfin à la science politique notamment en ce qui concerne les relations entre État et territoires. Cette conclusion se termine sur les limites et les perspectives de la thèse, académiques, mais aussi pour l'accompagnement de l'action publique.

1. LA TRANSITION : ENTRE RENOUVELLEMENT ET RECYCLAGE DU VOCABULAIRE DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE

Dans cette section nous soulignons les conclusions quant au vocabulaire de transition écologique et ainsi les apports aux études de la transition, en mettant en avant (1) qu'elle est définie de manière diversifiée ; (2) qu'elle permet une transformativité limitée et variable selon les acteurs qui s'en emparent et (3) qu'elle intègre les enjeux territoriaux.

1.1. UN NOUVEAU REGARD SUR LA TRANSITION AVEC DES RÉCITS DIVERSIFIÉS

Le point de départ de cette thèse était la volonté de comprendre le sens de l'utilisation du vocabulaire de transition écologique plutôt que celui de développement durable dans l'action publique, en partant, notamment, du constat du changement de nom du ministère (de l'environnement). À travers notre enquête sur les CTE, nous avons ainsi identifié différentes conceptions de cette transition écologique selon les acteurs interrogés illustrées par des récits mis en avant à l'aide d'une approche inspirée de la *narrative policy framework*.

Cette thèse permet de changer de regard sur la façon dont peut être définie la transition écologique. Elle nous permet de souligner que la transition écologique peut être entendue de manière procédurale et pas seulement substantielle : il n'est pas question uniquement de définir ses finalités, avec des objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre, d'investissement dans des projets de production d'énergie renouvelable ou de cibler certaines thématiques en particulier, mais il est aussi et surtout question de définir et de s'accorder sur la façon de la mener. Dans les approches que nous avons identifiées de la « transition écologique » est en jeu tout un ensemble d'éléments qui ne se limitent pas à une définition des finalités, mais se centrent sur le chemin à parcourir et la manière d'y contribuer pour les différents acteurs. En entendant la transition écologique de cette manière, nous montrons qu'il y a une diversité de conceptions différentes de la transition. Si une telle approche, centrée sur les moyens et l'attribution des rôles plutôt que sur les objectifs, peut être critiquée pour son manque d'ambition (à l'image des critiques de FNE sur les CTE), nous montrons que ces conceptions procédurales de la transition relèvent d'enjeux forts. La manière d'organiser la transition peut ainsi témoigner de différentes formes de radicalité, plus ou moins *bottom up* notamment. C'est aussi en renouvelant la façon d'organiser la transition, qu'il pourra être possible de tendre vers une transformativité,

revendiquée par les acteurs des territoires, et ainsi coconstruire, en prenant en compte les caractéristiques et enjeux locaux, une action publique territoriale vertueuse en ce qui concerne la transition.

Déjà à l'échelle nationale nous avons identifié différents récits de la transition écologique dans les CTE. Ces récits sont portés par deux groupes d'acteurs différents qui échangent entre eux et font évoluer les récits. Nous avons principalement souligné une différence de conception entre les acteurs associatifs nationaux (FNE, Le CLER, AMF, AdCF, ANPP, etc) et le ministère et ses institutions (CGDD, CGEDD, cabinet, mission de coordination nationale des CTE), différences qui tendent à se réduire au fur et à mesure de l'évolution des récits du ministère. Ce dernier défend, au moment du lancement des CTE, un récit de la transition pour les territoires en difficulté (territoires ruraux, territoires en déshérence industrielle notamment). Ce récit s'efface peu à peu des discours du ministère pour se rapprocher d'un récit de la transition par les territoires exemplaires (volontaires et « bons élèves » en ce qui concerne la transition écologique). Ce récit par l'exemplarité se confronte alors avec celui porté par les associations : le récit d'une transition « inclusive » par et pour l'ensemble des territoires. Ces deux derniers récits coexistent et deviennent dominants à l'échelle nationale pour la fin de l'expérimentation des CTE.

Nous avons ensuite mis en regard de ces récits portés à l'échelle nationale, les différents récits identifiés dans les trois territoires étudiés. Chaque territoire porte un récit dominant, qui parfois s'accorde, parfois s'oppose à certains éléments des récits portés à l'échelle nationale. De plus, parmi les récits sur les territoires, même si certains points sont communs, chacun est construit selon les spécificités et les acteurs des territoires. Le Trièves porte un récit de la transition énergétique et *bottom up* qui s'appuie essentiellement sur leur projet de plateforme de rénovation énergétique mis en place grâce au dispositif précédent, TEPCV. Grenoble Métropole porte plutôt un récit de la transition par l'innovation, en essayant (sans succès) de mettre en place des projets qui nécessitent des évolutions réglementaires et législatives (police de l'environnement, interdiction de vente d'appareil de chauffage au bois non performant, voie réservée à l'autopartage). Sur le territoire du Royans-Vercors, il est plutôt question d'un récit de la transition par la co-construction (en associant de nombreux acteurs du territoire pour faire émerger des projets et des thématiques) et prenant particulièrement en compte les enjeux sociaux (avec l'association du centre social ou d'autres associations d'éducation populaire). Sur ce territoire, ce récit est confronté à celui porté par certains acteurs du territoire et en particulier un citoyen, qui revendique une transition plus radicale et qui reprochent au CTE de ne pas être plus contraignant. Le territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras défend le

récit d'une transition coconstruite (comme le Royans-Vercors) et multithématique en soulignant l'importance de postes d'ingénieurs territoriaux pour faire une animation du CTE et de la concertation mais aussi l'importance que la transition soit transversale et qu'elle ne se limite pas à un unique projet (qui ne correspondrait que partiellement aux enjeux spécifiques au territoire).

L'identification de ces différents récits nous a permis de montrer la diversité des conceptions de la transition écologique - plus ou moins transformatives, plus ou moins coconstruites - et ainsi la polysémie du terme (sur ce point, le vocabulaire de la transition ne se différencie pas de celui du développement durable dont la littérature a également montré la grande polysémie). Cette approche par les récits nous a permis aussi d'expliquer des éventuels échecs des CTE, comme nous l'avons montré sur le Trièves et Grenoble : les différences de récit de transition ne leur ont pas permis de coopérer pleinement et de construire un CTE que les acteurs (que ce soit les acteurs ministériels ou locaux) considèrent « réussi ». Il semble que la construction d'un récit relativement cohérent et homogène à l'échelle du territoire conditionne l'implication des acteurs et donc la réussite du CTE localement.

1.2. UNE TRANSFORMATIVITÉ LIMITÉE ET VARIABLE SELON LES ACTEURS

Nous sommes parties de l'hypothèse que le passage de développement durable à transition écologique témoigne d'une volonté de transformativité plus forte dans l'action publique environnementale. Cependant, les différents récits présentés ci-dessus nuancent cette hypothèse. Nous avons montré qu'au niveau du ministère, l'utilisation de la notion de transition reflète plutôt un recyclage de la notion de développement durable ou encore de la notion de « modernisation écologique », avec le maintien de l'idée de développement et de croissance verte. Il n'est alors pas question d'une transformativité et d'une radicalité forte suivant l'idée d'un changement profond des modes de vie à l'image du mouvement des *transition towns*.

Certains acteurs du ministère interrogent l'ambition des CTE vis-à-vis de la transition écologique, cependant la notion de décroissance, par exemple, reste un tabou. Les récits de la transition portés par le ministère ne témoignent pas non plus d'une transformativité forte en termes de critères environnementaux (d'ailleurs critiqué par certaines associations nationales comme FNE).

De même, sur les territoires les récits de la transition renvoient à des degrés de transformativité différents. La notion de transition dans les CTE semble pouvoir, pour certains acteurs des territoires, réinterroger cette transformativité, en interrogeant les manières de faire

la transition (définition procédurale de la transition). Pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, il est question de construire une action qui se rapproche du mouvement des *transition towns* avec une co-construction et une association de l'ensemble des acteurs du territoire. Pour le Royans-Vercors aussi, la co-construction est centrale et renvoie à cette volonté. Toutefois sur ce territoire c'est surtout l'action d'un citoyen qui considère le CTE insuffisamment ambitieux qui renvoie à la transformativité de ce mouvement : il est question de réfléchir la transition de manière contraignante et transversale à toute l'action publique du territoire (et pas seulement mettre en place une liste d'actions vertueuses comme le propose le CTE).

1.3. LA TERRITORIALISATION AU CENTRE DE LA TRANSITION

Dans la littérature, outre la transformativité limitée de la notion de développement durable est aussi critiqué son manque d'opérationnalité. Nous nous sommes alors interrogées quant à la manière dont l'utilisation de la notion de transition écologique pouvait renouveler cette opérationnalité. Nous avons montré que les CTE tendent à concrétiser et opérationnaliser une variété d'actions de transition écologique. Les récits portés fortement par le ministre témoignent de cette volonté d'opérationnalité qu'ils lient à une territorialisation de la notion. En identifiant les personnages centraux des tous les récits comme devant être les territoires (soit en difficulté, soit exemplaires, soit tous les territoires), nous avons montré que la transition écologique dans les CTE s'articule plus autour des enjeux territoriaux que des enjeux environnementaux (dont les critères ne sont finalement que peu voire pas discutés). Ce résultat est aussi renforcé par le contenu des débats à l'échelle nationale concernant les CTE : ils se centrent principalement sur la manière de faire la transition plutôt que de la définition de sa finalité.

2. UNE ANALYSE RENOUVELÉE DU RÔLE DES TERRITOIRES

Dans cette section, nous mettons en avant les éléments apportés à la sociologie politique vis-à-vis du rôle des territoires dans les CTE : (1) ces derniers sont légitimes pour traiter des enjeux environnementaux et (2) ils organisent une co-construction et une participation citoyenne pour construire la transition.

2.1. LÉGITIMITÉ DES TERRITOIRES À TRAITER DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS L'ACTION PUBLIQUE

Nous avons montré que les territoires sont centraux dans la construction des CTE (et plus généralement pour concrétiser la transition) et que l'État leur délègue l'élaboration et l'animation. Dans l'ensemble des récits de la transition identifiés, nous avons montré que les territoires en sont les personnages principaux. Ce constat est aussi renforcé par la fusion des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ainsi que par le passage du CTE au CRTE (contrat dorénavant porté par une équipe mixte du ministère de la transition écologique et de l'ANCT).

De plus, nous avons souligné que les acteurs des territoires, (mais aussi certains acteurs nationaux) considèrent que c'est au niveau local que doit se faire la transition puisque c'est à cette échelle que sont le mieux connues les problématiques spécifiques au territoire. Ce seraient alors les acteurs des territoires les plus à même de proposer et de construire des projets en cohérence avec leurs enjeux et leurs problématiques (difficultés de mobilité dues aux caractéristiques géographique, éboulement, enneigement de plus en plus faible du fait du changement climatique, etc.). Nous avons souligné que dans le cadre des CTE il est important d'organiser une co-construction avec les acteurs des territoires ainsi que de traiter une multitude de thématiques, à l'image des résultats de Theys (2002). Par exemple, sur le Royans-Vercors, le CTE permet d'intégrer des enjeux sociaux, en associant le centre social et l'association d'éducation populaire Activ'Royans et de les articuler aux problématiques environnementales, en particulier en termes de mobilité.

La revendication, par les acteurs locaux, de recevoir des financements dans le cadre des CTE renforce ce constat d'une volonté de prise en main de la construction et l'animation de la transition écologique à l'échelle locale. Cette revendication est commune aux trois territoires étudiés et ressort aussi des enquêtes publiées par certaines associations d'élus·es. Ce financement leur permettrait d'obtenir des postes d'ingénieur·es territoriaux·ales pour animer le CTE (et ainsi avoir un financement de fonctionnement), mais aussi avec un financement dont la collectivité est maître, elle peut organiser et sélectionner elle-même les projets à prioriser et à élaborer (sur le modèle de la plateforme énergétique du Trièves pendant TEPCV).

2.2. PARTICIPATION CITOYENNE ET CO-CONSTRUCTION DE LA TRANSITION AVEC LES ACTEURS LOCAUX

Si le territoire est présenté comme central dans les récits de la transition c'est aussi parce que cette échelle permet une participation et une co-construction avec les acteurs locaux. Les réunions participatives organisées sur les territoires (sous réserve d'une ingénierie d'animation et/ou d'un portage politique) renvoient ainsi à certains travaux concernant le renouvellement de la démocratie via la concertation (Blatrix, 2009; Theys, 2002).

Cette co-construction fait partie intégrante des récits du ministère à l'échelle nationale, avec d'abord, un accent mis sur l'association des acteurs socio-économiques puis des citoyen·nes (avec l'évolution des récits, du récit de la transition par l'accompagnement des territoires en difficulté au récit par l'exemplarité). Nous avons aussi montré que les territoires revendiquent une volonté de participation des acteurs locaux (associations, entreprises, citoyen·nes) pour l'élaboration des CTE. Cette participation a été plus ou moins mise en place sur les territoires : sur le Trièves et Grenoble, du fait des délais restreints, elle n'a pas pu être organisée ; sur le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras, elle a pris forme au sein du Club Climat et Transition et à travers l'évènement des 36 communes en transition (projection d'un film et animation d'un débat autour de la thématique de la transition) ; sur le Royans-Vercors, elle a été organisée par une ingénieure et un élu grâce à des comités de transition. Contrairement à d'autres travaux de recherche traitant spécifiquement des initiatives locales de transition (Bally, 2015; Pradels et al., 2022), nous nous sommes intéressé·es ici à des territoires où la mobilisation citoyenne dans le cadre de ces CTE n'est pas prédominante. Nous avons plutôt centré notre recherche sur cette notion de transition plutôt que sur les initiatives citoyennes tout en montrant que c'est le travail collectif associant tout un ensemble d'acteurs des territoires qui construit cette transition.

De plus, les récits de la transition écologique au niveau des territoires renvoient explicitement à la co-construction : le Briançonnais, Écrins, Guillestrois Queyras porte un récit d'une transition coconstruite et multithématique et le Royans-Vercors porte le récit d'une transition coconstruite et sociale. La revendication des territoires d'avoir une ingénierie pour l'animation renvoie aussi à cette volonté de co-construction (qui ne pourra être faite que si des acteurs l'organisent).

Nous avons ainsi montré que le rôle des territoires est central dans les CTE et plus généralement dans la mise en place de l'action à l'échelle des territoires, mais il n'est pas non

plus question de sous-estimer le rôle de l'État. C'est pourquoi nous nous sommes aussi intéressées de près à son rôle et à ses relations avec les territoires.

3. UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNEMENT

Dans cette section, nous reprenons nos résultats et les apports de cette thèse à la science politique quant aux relations entre l'État et les territoires en soulignant (1) le nouveau mode de gouvernement identifié dans les CTE, le gouvernement par délégation et (2) son extension avec les CRTE.

3.1. UN GOUVERNEMENT PAR DÉLÉGATION

Cette thèse a contribué à définir le mode de gouvernement de l'État et ses évolutions à travers un nouvel objet d'étude que sont les CTE. Pour étudier les relations entre l'État et les territoires, nous avons principalement mobilisé une littérature sur le gouvernement à distance, le gouvernement à crédit et la gouvernance territoriale. À travers l'évolution du rôle de l'État dans les récits que le ministère porte - d'un accompagnement de territoires en difficulté à une labellisation des territoires exemplaires et une délégation aux territoires pour faire une gouvernance - nous avons montré une hybridation de ces modèles de gouvernement. Nous appelons ce nouveau modèle un « gouvernement par délégation ».

Nous avons, d'abord, montré que les CTE opèrent un renouvellement - avec une prise de distance - de la logique de l'appel à projet (centrale dans les travaux sur le gouvernement à distance et le gouvernement à crédit). Les financements et les actions inscrites au CTE dépendent des appels à projets mais le CTE peut permettre un dépassement avec la mise en relation des acteurs qui peut permettre d'initier un nouveau circuit de financement *bottom up* et avec une ingénierie d'animation qui peut permettre de dépasser les limites de l'appel à projet.

Nous nous sommes, par la suite, intéressées à la labellisation de l'exemplarité des territoires dans les CTE. Les trois territoires étudiés sont des territoires qui se présentent comme étant en difficulté pour montrer qu'ils ont « besoin » de s'intéresser à la transition écologique du fait de leurs caractéristiques (et leur difficulté : de mobilité, de dépendance aux produits pétroliers, etc). Mais ces territoires se présentent aussi et surtout comme des territoires exemplaires ayant déjà travaillé pendant plusieurs années sur les questions de transition, et ayant tous fait partie du dispositif TEPCV avant les CTE.

Ensuite, nous avons étudié les stratégies que l'État met en place pour la sélection des territoires : en prenant des territoires exemplaires, il peut ainsi « verdir » son image ; en

soulignant l'importance d'associer des acteurs privés, il espère mobiliser de nouveaux financements non publics pour certaines actions des CTE. Nous montrons toutefois que ces stratégies peuvent être nuancées (au regard de la littérature sur le gouvernement à crédit) : l'évolution des récits que nous avons identifiée témoigne d'une reconstruction de certains objectifs *a posteriori* comme l'importance d'associer les citoyen·nes par exemple, ou le changement de cibles des CTE (qui s'étendent finalement à de nombreux territoires par le biais de différentes vagues de sélection des territoires pour être CTE).

Nous avons aussi montré, en particulier en nous appuyant sur nos trois territoires, que la libre conformation aux attentes du ministère des territoires dépend de ces derniers – nuancé ainsi l'influence de l'État. Les territoires s'approprient alors les CTE différemment, selon leur ingénierie, leur réseau, leurs échanges avec le ministère, leurs élu·es locaux·ales et leur conception de la transition.

Le mode de gouvernement que nous identifions donc dans les CTE est un gouvernement par délégation. L'État reste présent à distance et tente de gouverner les territoires mais avec peu de moyens financiers et sans une définition précise de ses objectifs, il est fragilisé et délègue aux territoires qui peuvent (sous réserve d'ingénierie, de financements et d'un portage politique) s'approprier le dispositif et construire leur transition.

3.2. EXTENSION DE CE GOUVERNEMENT AVEC LES CRTE

Si nous identifions grâce à cette thèse ce nouveau mode de gouvernement par délégation, nous faisons aussi l'hypothèse qu'il tend à être généralisé dans l'action publique, en particulier dans notre dernier chapitre sur le passage des CTE au CRTE (travail qui nécessiterait d'être renforcé par une étude plus approfondie de ce dispositif)

Nous avons montré que les CRTE sont inspirés des CTE en ce qui concerne la méthode de contractualisation : délais, comitologie, financements, lien avec les acteurs locaux. Cependant, la transition semble être mise au second plan dans les CRTE (par rapport au CTE qui en faisait l'élément central). Il semblerait que les CTE aient plutôt permis d'expérimenter cette nouvelle façon de contractualiser entre l'État et les collectivités, que de faire émerger des modalités et des conceptions de transition nouvelles ou plus transformatives (par rapport aux politiques de développement durable).

La comparaison de ces deux dispositifs, initiée dans le dernier chapitre, nous a aussi permis d'éclairer l'évolution des relations entre État et territoires. Dans les CRTE, le rôle de l'État est un peu différent : avec la généralisation du dispositif à l'ensemble des territoires, il n'y a plus

de mise en concurrence des territoires. Cependant la problématique des inégalités entre territoires peut tout de même persister, les territoires ayant construit un CTE seraient plus avantagés que d'autres puisqu'ils connaissent la méthode, ont déjà mis en relation les acteurs du territoire pour traiter de ces questions, etc. Les territoires étant plus nombreux, il semblerait aussi que l'État central perde de son influence dans l'élaboration des contrats.

4. PERSPECTIVES DE LA THÈSE

Dans cette section, nous identifions les perspectives et limites de la thèse, (1) en faisant des propositions pour renforcer la comparaison entre nos territoires et (2) en défendant en quoi ce travail pour contribuer à l'accompagnement des collectivités pour l'action publique.

4.1. UNE COMPARAISON INACHEVÉE

Ce travail nous a ainsi permis d'identifier des conceptions de la transition en lien avec les rôles de l'État et des territoires. En nous centrant sur trois territoires, nous avons pu en particulier reconstituer des trajectoires territoriales précises et détaillées mais cela ne nous permet pas de monter en généralité sur l'ensemble des territoires CTE (même si nous avons mis en avant certaines hypothèses à partir de notre étude des enquêtes des associations nationales et des CRTE).

D'abord, nous avons fait le choix de nous intéresser à des territoires ruraux et de montagne, peu étudiés par la sociologie politique. Cela nous a permis de souligner les spécificités de ces territoires concernant la construction de la transition au sein de ces derniers. Du fait de leurs caractéristiques géographiques (enclavement, difficulté de mobilité, d'agriculture, précarité énergétique, effets visibles du changement climatique, etc.), économiques (tourisme de sport d'hiver notamment) et sociales (sensibilité environnementale, accès à la nature, dynamisme des citoyen·nes et associations locales), ils présentent comme nécessaire pour eux de s'intéresser à la transition écologique. Ils construisent alors une image de territoire en difficulté mais engagés sur ces questions qui tentent de coconstruire (avec les acteurs locaux) la transition à l'image de leur territoire empli d'enjeux diversifiés.

Élargir l'étude en s'intéressant à d'autres territoires non montagnards permettrait aussi de renforcer (ou non) nos hypothèses quant à la spécificité des territoires de montagne comme laboratoire de la transition écologique. Nous avons montré que cette spécificité faisait partie intégrante des conceptions de la transition des territoires et qu'elle était mise en avant pour justifier leur investissement dans la transition. Au terme de cette thèse, il semblerait que cette

hypothèse se vérifie, en particulier pour les territoires du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras, et du Royans-Vercors. Il pourrait aussi être intéressant de voir sur d'autres territoires si les caractéristiques géographiques et économiques sont aussi déterminantes dans la construction de la transition qu'elles le sont pour les trois territoires de montagne étudiés. On peut imaginer que les villes mettent moins en avant leurs caractéristiques géographiques mais plutôt leurs travaux et dispositifs passés et en cours, leur attractivité, leur qualité de vie (culturelle et sociale) et leur potentiel économique (à l'image de la Métropole de Grenoble). On peut aussi faire l'hypothèse qu'elles ont plus de ressources pour négocier avec l'État et les partenaires et construire leur conception de la transition de manière autonome. Cependant, nous avons montré que les élus locaux ruraux étudiés ont eu une influence forte sur le CTE. Nous pouvons imaginer que dans les villes, les élus participent moins à la construction des projets et que ce rôle des élus est différent entre le monde rural et urbain (et s'articule avec l'ingénierie territoriale).

Outre leur caractère rural et montagnard, les territoires étudiés se présentent comme « exemplaires » et ont débuté un travail de construction de la transition écologique avant le lancement des CTE. Étudier d'autres territoires « peu engagés » permettrait de comprendre les apports du dispositif pour des territoires qui partent d'une « page blanche ». Cela permettrait d'identifier comment l'État influence le CTE de ces territoires. Nous pouvons imaginer que des territoires moins en avance sur les questions de transition se conformeraient davantage aux attentes de l'État et seraient moins en position de négociation, contrairement au Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras par exemple, qui négocie fortement pour mettre en place la transition tel qu'il la conçoit déjà depuis plusieurs années.

Enfin, élargir à l'étude d'autres territoires (avec une variété d'organisation territoriale) permettrait aussi de préciser, plus quantitativement, les rôles des élus locaux, de l'ingénierie territoriale et de s'interroger sur la façon dont ces rôles contribuent à produire l'action publique territoriale de transition écologique.

Un prolongement et un approfondissement d'une étude des CRTE permettrait d'étudier des territoires à qui a été imposé ce contrat et ainsi des territoires qui sont moins impliqués dans la construction de la transition écologique (que les trois territoires étudiés dans cette thèse).

Ce travail ouvre aussi des perspectives de recherche quant aux relations entre État et territoires. Notamment, il propose un nouveau modèle de gouvernement par délégation. Une étude des CRTE pourrait compléter et préciser ce résultat. De même, confronter ce mode de gouvernement (identifié à partir des CTE) à d'autres objets d'étude dans d'autres secteurs d'action publique (de planification territoriale par exemple) pourrait enrichir ces conclusions.

L'étude des CRTE nous permettrait aussi de comprendre la place de la transition dans l'action publique : s'efface-t-elle au profit de la relance comme nos premiers résultats semblent l'indiquer ? Il serait aussi intéressant d'étudier l'évolution des conceptions de la transition et tenter de vérifier si elles évoluent vers moins de radicalité et de transformativité (comme le sous-tendent nos premières hypothèses). Il serait alors aussi possible d'étudier les futurs dispositifs d'action publique en lien avec la transition pour identifier les différents récits de la transition et expliciter leurs éventuelles évolutions.

4.2. POUR UNE SOCIOLOGIE UTILE À L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS

Nous défendons aussi l'intérêt de nos résultats pour accompagner l'action publique. Selon Ould-Ferhat (2008), les acteurs des collectivités font part d'un besoin de sociologie pour avoir une vision objectivée d'elles-mêmes et pour avoir une aide pour prendre pied dans les réalités de terrain tout en recontextualisant les données empiriques dans des comparaisons entre territoires et dans des connaissances générales sur la société.

Cette thèse, en éclairant le rôle des territoires, leurs limites, leurs demandes (de financement et d'ingénierie notamment), ainsi que leur relation avec l'État, peut permettre d'accompagner l'action publique. En s'intéressant à ce qui a été fait, ce qui a fonctionné (ou pas), aux lacunes du dispositif, nous mettons en avant des exemples et leurs limites pouvant aider certaines collectivités, en particulier sur ces questions de transition puisque nous avons montré que cette échelle est légitime pour les traiter. Par exemple, nous avons souligné la pertinence et la réussite (selon les acteurs) des comités de transition dans le Royans-Vercors ou encore l'importance de postes d'ingénieur·es dédiées (à l'image du Briançonnais, Écrins, Guillestrois Queyras et contrairement au Trièves associé à Grenoble Métropole).

Ce travail permet ainsi une compréhension de la différenciation territoriale du fait de la mise en regard de trois territoires différents et souligne aussi l'importance d'échanger avec les acteurs locaux et de prendre en compte leur expertise pour être ancré dans les réalités des territoires. Ces échanges et les analyses permettent de montrer différents modèles de gouvernance mis en place ainsi que leurs limites - ce qui pourra appuyer des collectivités dans la construction du modèle de gouvernance qu'elles souhaitent et les leviers à mobiliser pour cela.

Outre un accompagnement des collectivités, ces résultats peuvent aussi être utiles aux acteurs de l'État, qui parfois se sentent plus « déconnectés »¹²⁸ de la réalité du terrain. Cette thèse peut par exemple permettre d'aiguiller certaines questions que se pose le Secrétariat Général à la Planification Écologique, qui m'a contacté à la fin de la thèse et avec qui j'ai pu échanger sur ces questions : comment décliner et mettre en œuvre dans les territoires la transition écologique nécessaire à l'échelle nationale ? Quelles priorités, quelle gouvernance et quels leviers mobiliser ? Quelle articulation entre le processus *top down* de planification, jusqu'à la déclinaison territoriale, et le *bottom up* de valorisation d'initiatives existantes ? Cette dernière question notamment correspond à la question traitée par la thèse du modèle de gouvernement en jeu, entre gouvernement à distance et gouvernance territoriale.

Pour nous servir de ce travail à des fins d'accompagnement de l'action publique (sans toutefois formuler des propositions d'actions généralisables à l'ensemble des territoires), nous prévoyons d'organiser un séminaire de restitution des résultats à destination principalement des acteurs interrogés. Cela nous permettra de retravailler les résultats académiques présentés dans cette thèse dans une perspective d'aide à l'action publique territoriale, en nous centrant sur les résultats pouvant être utiles aux collectivités mais aussi aux services de l'État : explicitation des éléments de dysfonctionnement et des réussites, explication des relations entre l'État et les territoires et comment elles ont joué sur l'élaboration et la mise en place des CTE.

De plus, ce travail pourra me servir dans la suite de mon parcours professionnel, en tant qu'ingénieur fonctionnaire de l'État. Je souhaite, après cette thèse, changer de posture pour me positionner en lien plus direct avec les collectivités et les accompagner dans leurs programmes. Pour cela, je commence un poste en octobre de chargée d'aménagement territorial à la DDT de l'Isère. Cette thèse m'a permis d'acquérir des connaissances en sociologie, des compréhensions des jeux d'acteurs et des relations entre État et territoires qui me seront utiles pour ce poste. Mes précédents échanges, lors des entretiens menés me permettent d'avoir une compréhension des attentes des collectivités concernant l'action de l'État. Avoir mené ces entretiens et creusé ces questions m'ont permis d'alimenter un recul critique et d'avoir une compréhension poussée du fonctionnement de ces trois territoires en ce qui concerne la transition écologique.

¹²⁸ Échange avec le secrétariat général à la planification écologique

BIBLIOGRAPHIE

- Alaux, C., Serval, S., & Zeller, C. (2015). Le marketing territorial des Petits et Moyens Territoires : Identité, image et relations. *Gestion et management public*, 4 / 2(4), 61-78.
<https://doi.org/10.3917/gmp.042.0061>
- Angot, S. (2013). Plans climat-énergie territoriaux et Agendas 21. Des outils institutionnels au service de la transition ? *Mouvements*, 75(3), 125.
<https://doi.org/10.3917/mouv.075.0125>
- Aust, J., & Cret, B. (2012). L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique. *Revue française de sociologie*, 53(1), 3-33.
<https://doi.org/10.3917/rfs.531.0003>
- Bakker, K. (2010). The limits of 'neoliberal natures' : Debating green neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 34(6), 715-735. <https://doi.org/10.1177/0309132510376849>
- Béal, V., Epstein, R., & Pinson, G. (2015a). La circulation croisée. *Gouvernement et action publique*, VOL. 4(3), 103-127.
- Béal, V., Epstein, R., & Pinson, G. (2015b). La circulation croisée. *Gouvernement et action publique*, VOL. 4(3), 103-127.
- Béal, V., & Pinson, G. (2009). Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action. *Pôle Sud*, 30(1), 7-29. <https://doi.org/10.3917/psud.030.0007>
- Béal, V., & Rousseau, M. (2014). Alterpolitiques! *Métropoles*, 15, Art. 15.
<https://journals.openedition.org/metropoles/4948>
- Becker, H. S. (1985). *Outsiders*. Éditions Métailié. <https://doi.org/10.3917/meta.becke.1985.01>
- Behar, D., & Estebe, P. (2005). *Aménagement du territoire Une mise en perspective*. 5.

- Bezes, P. (2005). Le modèle de « l'État-stratège » : Genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, 47(4), Art. 4. <https://doi.org/10.4000/sdt.26940>
- Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, 74(2), 97. <https://doi.org/10.3917/soco.074.0097>
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15(57), 17-35. <https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205>
- Boissonnade, L. (2017). *La transition. Analyse d'un concept* (Théma, p. 4). Commissariat général au développement durable (CGDD).
- Bourg, D. (2012). Transition écologique, plutôt que développement durable. *Vraiment durable*, n° 1(1), 77-96.
- Breton, É. (2014). Répondre à l'appel (à projets). *Politix*, N° 105(1), 213-232.
- Breton, É. (2022, juillet 7). *La mise en œuvre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) : Les objectifs de transition écologique face aux logiques de l'instrument contractuel*. Congrès de l'AFSP, Lille.
- Brun, J.-J., & Perrin, T. (2001). La montagne, laboratoire pour la science ? Ou laboratoire pour la société ? *Revue de Géographie Alpine*, 89(2), 29-38. <https://doi.org/10.3406/rga.2001.3031>
- Cadiou, S. (2014). Le maire et les paris (risqués) de l'action publique. *Pouvoirs*, 148(1), 43-55. <https://doi.org/10.3917/pouv.148.0043>
- Castree, N. (2008). Neoliberalising Nature : The Logics of Deregulation and Reregulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40(1), 131-152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Chabault, D. (2009). *Gouvernance et trajectoire des réseaux territoriaux d'organisations : Une application aux pôles de compétitivité*. Université François Rabelais de Tours.

- Chamard, C., & Schlenker, L. (2017). La place du marketing territorial dans le processus de transformation territoriale. *Gestion et management public*, 6 / 1(3), 41-57. <https://doi.org/10.3917/gmp.061.0041>
- Charles, L., Emelianoff, C., Ghorra-Gobin, C., Roussel, I., Roussel, F.-X., & Scarwell, H.-J. (2020). Les multiples facettes des inégalités écologiques. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 11, n°2, Art. Vol. 11, n°2. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.17447>
- Charvolin, F. (1999). Chapitre 2—Les circonstances de la naissance du premier ministère de la protection de la nature et de l'environnement. In *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement* (L'Harmattan).
- Charvolin, F. (2003). *L'invention de l'environnement en France*. La Découverte. <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/l-invention-de-l-environnement-en-france--2707140465.htm>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Crespy, C., & Simoulin, V. (2016). Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? *L'Année sociologique*, 66(2), 465-492. <https://doi.org/10.3917/anso.162.0465>
- Crow, D. A., Lawhon, L. A., Berggren, J., Huda, J., Koebele, E., & Kroepsch, A. (2017). A Narrative Policy Framework Analysis of Wildfire Policy Discussions in Two Colorado Communities. *Politics & Policy*, 45(4), 626-656. <https://doi.org/10.1111/polp.12207>
- Crozier, M., & Thoenig, J.-C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, 16(1), 3-32. <https://doi.org/10.2307/3321128>

- Dedieu, C. (2021). L'administration territoriale de l'État en « mode dégradé ». Les conséquences de la suppression de l'ingénierie publique sur la protection de l'eau: *Revue française d'administration publique*, N° 179(3), 589-606. <https://doi.org/10.3917/rfap.179.0075>
- Douillet, A.-C. (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, Vol. 53(4), 583-606.
- Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., & Leresche, J.-P. (2012). *Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale*. 4.
- Douillet, A.-C., & Lefebvre, R. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.douil.2017.01>
- Duran, P., & Thoenig, J.-C. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- Durand, S., Granjou, C., & Mounet, C. (2022). Connaissances et expériences ordinaires des dérèglements climatiques : Enquête en milieu montagnard. *Journal des anthropologues*, 168-169, 97-116. <https://doi.org/10.4000/jda.11675>
- Emelianoff, C. (2005a). Les agendas 21 locaux : Quels apports sous quelles latitudes ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 4, Art. Dossier 4. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.532>
- Emelianoff, C. (2005b). Les agendas 21 locaux : Quels apports sous quelles latitudes ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 4, Art. Dossier 4. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.532>
- Emelianoff, C. (2008). La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel. *Ecologie politique*, 35(1), 19-31.

- Epstein, R. (2004). Après la territorialisation, la différenciation territoriale ? *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*.
- Epstein, R. (2006). Gouverner à distance : Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit*, p96-111.
- Epstein, R. (2012). De la différenciation territoriale à la libre conformation. In A.-C. Douillet, A. Faure, C. Halpern, & J.-P. Leresche, *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation* (p. 127-138). L'Harmattan.
- Epstein, R. (2013a). Les trophées de la gouvernance urbaine. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, p13-18.
- Epstein, R. (2013b). Politiques territoriales : Ce que les appels à projets font aux démarches de projet. *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, Vol. 34(2), p91-102.
<https://doi.org/10.1353/toc.2013.0021>
- Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale : Une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, Vol. 65(2), p457-482.
- Epstein, R. (2021, octobre 14). *Trophées et labels territoriaux : Des instruments de gouvernement à distance*. Séminaire GESTE - ENGEES, Visioconférence.
- Faure, A. (1992). *Le village et la politique—Essais sur les maires ruraux en action* (L'Harmattan). https://www.editions-harmattan.fr/index_harmattan.asp?navig=catalogue&obj=livre&razSqlClone=1&no=6004
- Faure, A., & Douillet, A.-C. (2005). *L'action publique et la question territoriale* (Presses universitaires de Grenoble).
- Fressoz, J.-B. (2022). La « transition énergétique », de l'utopie atomique au déni climatique, USA, 1945-1980. *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*.

- Gaudin, J.-P. (2004). XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. *Annuaire des Collectivités Locales*, 24(1), 215-234.
<https://doi.org/10.3406/coloc.2004.1540>
- Gaudin, J.-P. (2007). *Gouverner par contrat*. Presses de Sciences Po.
<https://doi.org/10.3917/scpo.gaudi.2007.01>
- Ginelli, L., Candau, J., Girard, S., Houdart, M., Deldrève, V., & Noûs, C. (2020). Écologisation des pratiques et territorialisation des activités : Une introduction. *Développement durable et territoires*, Vol. 11, n°1.
<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.17272>
- Guerrin, J., & Barone, S. (2020). Récits d'action publique et opérations de traductions : La restauration écologique du fleuve Rhône (France). *Politique et Sociétés*, Vol. 39(2), p49-79. <https://doi.org/10.7202/1070039ar>
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process* (Oxford University Press).
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
<https://doi.org/10.2307/422246>
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique de l'action publique* (3ème édition). Armand colin.
- Hopkins, R. (2008). *The Transition Handbook. From Oil Dependency to Local Resilience*. Green books.
- Hourcade, R., & Van Neste, S. L. (2019). Où mènent les transitions ? : Action publique et engagements face à la crise climatique. *Lien social et Politiques*, 82, 4.
<https://doi.org/10.7202/1061874ar>

- Jeannot, G. (2005). Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du travail*, 47(1), Art. 1. <https://doi.org/10.4000/sdt.25671>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'état en action : Politiques publiques et corporatismes*.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework : Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, Vol. 38(2), p329-353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Jones, M. D., Shanahan, E. A., & McBeth, M. K. (2014). *The science of stories. Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (Palgrave Macmillan).
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45). Little, Brown Boston.
- Krieg-Planque, A. (2010). La formule “développement durable” : Un opérateur de neutralisation de la conflictualité. *Langage et société*, 134(4), 5-29. <https://doi.org/10.3917/lis.134.0005>
- Laganier, R., Villalba, B., & Zuindeau, B. (2002a). Le développement durable face au territoire : Éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Dossier 1*, Art. Dossier 1. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.774>
- Laganier, R., Villalba, B., & Zuindeau, B. (2002b). Le développement durable face au territoire : Éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Dossier 1*, Art. Dossier 1. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.774>
- Laigle, L. (2013). Pour une transition écologique à visée sociétale. *Mouvements*, 75(3), 135-142.

- Laigle, L., & Tual, M. (2007). Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : Quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 9, Art. Dossier 9. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.4262>
- Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir* (La découverte).
- Lascoumes, P. (1999). *Instituer l'environnement : Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*. (Editions L'Harmattan).
- Lascoumes, P. (2008). Chapitre 1 : Les politiques environnementales. In *Politiques publiques I* (p. 29-67). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/politiques-publiques-1--9782724610598-page-29.htm>
- Lascoumes, P. (2018). *Action publique et environnement*. <https://www-cairn-info.iepnomade-2.grenet.fr/action-publique-et-environnement--9782130812647.htm>
- Lascoumes, P., Bonnaud, L., Bourhis, J.-P. L., & Martinais, E. (2014). *Le développement durable*. Presses Universitaires de France. <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/le-developpement-durable--9782130607168.htm>
- Lascoumes, P., & Le Bourhis, J.-P. (1997). *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement* (L'Harmattan).
- Lascoumes, P., & Le Bourhis, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 11(42), 37-66. <https://doi.org/10.3406/polix.1998.1724>
- Lavoux, T. (1999). Chapitre 6—Evolution des structures et compétences du ministère de l'environnement des origines à nos jours. In *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'admsitration de l'environnement* (L'Harmattan).

- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.
- Le Lidec, P. (2020). Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques. *Revue française de science politique*, 70(1), 75-100. <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0075>
- Maillard, J. de, & Kübler, D. (2016). *Analyser les politiques publiques*. Presses universitaires de Grenoble. <https://doi.org/10.3917/pug.kuble.2016.01>
- Mazaud, C., & Pierre, G. (2019). Un territoire rural dans la transition énergétique : Entre démarche participative et intérêts particuliers. *Lien social et Politiques*, 82, 118-138. <https://doi.org/10.7202/1061879ar>
- Mazeaud, A. (2021). Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : Une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne: *Revue française d'administration publique*, N° 179(3), 621-637. <https://doi.org/10.3917/rfap.179.0107>
- Mermet, L., Billé, R., Leroy, M., Narcy, J.-B., & Poux, X. (2005). L'analyse stratégique de la gestion environnementale : Un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Natures Sciences Sociétés*, 13(2), 127-137.
- Muller, P. (1990). Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*, 8(3), 19-33. <https://doi.org/10.3406/pomap.1990.2951>
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : Vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>
- Muller, P. (2019). Référentiel. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 533-540). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-533.htm>

- Parker, C., Scott, S., & Geddes, A. (2019). *Snowball Sampling*. *SAGE Research Methods Foundations*.
- Pasquier, R. (2019). Politiques locales. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 484-488). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.iepnomade-2.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-484.htm>
- Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2007a). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. (Droit et société).
- Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2007b). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. (Droit et société).
- Pinson, G. (2006a). Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique*, 56(4), 619-651. <https://doi.org/10.3917/rfsp.564.0619>
- Pinson, G. (2006b). Projets de ville et gouvernance urbaine: Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique*, 56(4), 619. <https://doi.org/10.3917/rfsp.564.0619>
- Pinson, G. (2008). *Gouverner par projet. Urbanisme, planification et gouvernance dans les villes européennes*. (Presses de Sciences Po).
- Pinson, G. (2014). Le maire et ses partenaires : Du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux. *Pouvoirs*, 148(1), 95-111. <https://doi.org/10.3917/pouv.148.0095>
- Pinson, G., & Sala Pala, V. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, 57(5), 555-597. <https://doi.org/10.3917/rfsp.575.0555>

- Radaelli, C. M., Charron, D., & Surel, Y. (2000). Logiques de pouvoirs et « récits » dans les politiques publiques de l'Union Européenne. *Revue française de science politique*, Vol. 50(2), p255-275.
- Ravinet, P. (2019). Fenêtre d'opportunité. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 265-272). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0265>
- Roe, E. M. (Author). (1994). *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*. 218.
- Rouban, L. (2021). *Qui croit à l'égalité des chances et à la méritocratie en France ?* 9.
- Sabatier, P. A. (Éd.). (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed). Westview Press.
- Sabatier, P. A., Schlager, E., Charron, D., & Muller, P. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques : Perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50(2), 209-234. JSTOR.
- Sachs, I. (1980). Partie II - Les politiques de l'écodéveloppement. In *Stratégies de l'écodéveloppement* (p. 37-92). Éditions de l'Atelier. <https://www.cairn.info/strategies-de-l-ecodeveloppement--9782708220492-p-37.htm>
- Salliou, L. (2022). L'institutionnalisation de la politique climatique locale, entre sectorisation et déssectorisation. Le cas de l'agglomération Pau Béarn Pyrénées. *Pôle Sud*, 57(2), 39-56. <https://doi.org/10.3917/psud.057.0039>
- Semal, L. (2017). Une mosaïque de transitions en catastrophe. Réflexions sur les marges de manœuvre décroissantes de la transition écologique. *La Pensee écologique*, N° 1(1), g.
- Simoulin, V. (2020). *Gouvernance territoriale: Vol. 2e éd.* Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-territoriales--9782724626001-page-261.htm>
- Smith, A. (2020). Territoire: In *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 525-529). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0525>

- Surel, Y. (2019). Approches cognitives. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 87-94). Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-87.htm>
- Theys, J. (2002). L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Dossier 1*, Art. Dossier 1. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1475>
- Theys, J. (2014). Le développement durable face à sa crise : Un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Vol. 5, n°1*, Art. Vol. 5, n°1. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10196>
- Vivien, F.-D. (2009). Les modèles économiques de soutenabilité et le changement climatique. *Regards croisés sur l'économie*, 6(2), 75-83. <https://doi.org/10.3917/rce.006.0075>
- Zittoun, P., & Chailleux, S. (2021). *L'État sous pression*. Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.iepnomade-2.grenet.fr/l-etat-sous-pression--9782724627657.htm?WT.tsrc=cairnSearchAutocomplete>

ANNEXES

1. ANNEXE – ACTIONS DU CTE DE GRENOBLE MÉTROPOLE ET DU TRIÈVES

<p>Action 1 : Adapter les mobilités quotidiennes et les formes de travail aux enjeux de la transition écologique</p>	<p>Sous-action 1 : Télétravail et coworking : Identification des navetteurs du Trièves pour les sensibiliser au télétravail et coworking ; Expérimentation d'un dispositif incitatif ; actions d'informations et de sensibilisation des habitants du Trièves.</p> <p>Sous-action 2 : Promotion et soutien à la pratique du covoiturage : Projet de Pass'mobilité (Métropole et SMTC) qui est un portail unique réunissant des services de mobilité ; mise en place du plan de mobilité ; Speed-dating covoiturage inter-établissement ; création de points d'information covoiturage ; opération de street marketing.</p>
<p>Action 2 : Une mobilité en milieu rural au cœur d'un grand projet Ville-Campagne en transition</p>	<p>Sous-action 1 : Plan de mobilité rural en lien avec la métropole (multimodalité au niveau des gares et des arrêts de bus départementaux, connexions cyclables)</p> <p>Sous-action 2 : Multimodalité pour la ligne de train Grenoble Gap</p> <p>Sous-action 3 : Conversion d'une flotte de véhicule thermique vers une alternative plus verte (pour la Trièves)</p> <p>Sous-action 4 : Expérimentation autour de la voiture partagée : autostop organisé, autopartage, ligne de covoiturage (pour la métropole)</p> <p>Sous-action 5 : Voie réservée pour TC au Sud de l'A480 (porté par Grenoble Métropole)</p>
<p>Action 3 : Promouvoir la réduction des déchets en favorisant le réemploi et le recyclage grâce aux plateformes de sur-tri et à une matériauthèque</p>	<p>Sous-action 1 : Préaux de matériaux et matériauthèques : les particuliers déposent des matériaux utilisés mais encore utilisables et peuvent se servir de ce qui a été déposé</p> <p>Sous-action 2 : Plateforme de sur-tri et de suremploi : résultat de la coopération de trois acteurs : entreprise, collectivités et réseau associatif de l'économie sociale et solidaire, projet ayant pour vocation à valoriser de manière optimale ce qui est collecté</p>

<p>Action 4 : Une gestion harmonisée des déchets professionnels</p>	<p>Sous-action 1 : Offre ciblée pour les professionnels : action de communication pour mettre en valeur une déchetterie privée dans un objectif d'optimisation des tonnages</p> <p>Sous-action 2 : Expérimentation de la police de l'environnement : expérimentation législative qui permettrait de supprimer l'alinéa du code de la sécurité intérieure qui empêche la coexistence de polices pluri-communales et intercommunales</p>
<p>Action 5 : Gestion raisonnée et locale des déchets verts</p>	<p>Sous-action 1 : Développement généralisé des végéteries - aire de dépose des végétaux (Trièves)</p> <p>Sous-action 2 : Recours massif au broyage (Trièves)</p> <p>Sous-action 3 : Formation des acteurs économiques au compostage sur site (Trièves)</p>
<p>Action 6 : Organisation et valorisation des circuits courts</p>	<p>Sous-action 1 : Maison de pays : espace de vente de produits locaux et informations touristique (Trièves)</p> <p>Sous-action 2 : Valorisation des produits locaux dans les restaurants sous forme de label (Trièves)</p> <p>Sous-action 3 : Plateforme logistique et mutualisation d'un véhicule utilitaire entre professionnel de la restauration, de la vente et de la production alimentaire (Trièves)</p>
<p>Action 7 : Développement de l'éco-tourisme</p>	<p>Sous-action 1 : Service de location des Vélos à Assistance Électrique (VAE)</p> <p>Sous-action 2 : Ingénierie de conception de produits écotouristiques</p> <p>Sous-action 3 : Ateliers de savoirs faire et des productions locales</p>
<p>Action 8 : Faire de la transition écologique un vivier d'activités nouvelles et un vecteur d'insertion</p>	<p>Territoire zéro chômeur longue durée pour Grenoble Métropole et pour la Trièves</p>
<p>Action 9 : Expérimentation d'une plateforme territoriale</p>	<p>Sous-actions du Trièves : Amplifier la dynamique de rénovation des logements privés ; Expérimenter l'auto-rénovation</p>

<p>de la transition énergétique et écologique</p>	<p>énergétique accompagnée ; Développer une approche globale de la transition chez les particuliers ;</p> <p>Sous-action de Grenoble Métropole : Interdiction de vente d'appareil de chauffage au bois non performant</p>
<p>Action 10 : Innovation au service de la transition</p>	<p>Sous-action 1 : par l'association Terre Vivante : Développement d'un centre de recherche et de formation sur le biomimétisme (serre laboratoire, forêt jardin, randonnée de détermination)</p> <p>Sous-action 2 : par l'association Culture Ailleurs : projet de bio-charbon : innover avec de nouvelles techniques de cuisson, lutter contre le réchauffement climatique, utiliser les déchets forestiers pour permettre de valoriser la ressource, créer un amendement destiné à restaurer ou améliorer les sols.</p>

2. ANNEXE – ACTIONS DU CTES DU PETR DU BRIANÇONNAIS, ÉCRINS, GUILLESTROIS ET QUEYRAS

Axe 1 : Pour une alimentation saine et durable : faire du territoire un territoire exemplaire en matière d'autonomie alimentaire

Actions inscrites à la version 1 du 25 avril 2019	Actions ajoutées pour la version 2 du 5 décembre 2019
1. Étude flash de cadrage du pôle d'économie circulaire, réalisé par la caisse des Dépôts et des Consignations. Cette étude vise identifier les porteurs de projets, préciser le projet, réaliser une pré-étude foncière, évaluer les investissements des différentes étapes et la viabilité financière du modèle, établir un calendrier de réalisation. Le projet de pôle circulaire est composé de plusieurs actions précisés ci-dessous.	Verger municipal de variété anciennes afin de permettre la préservation du patrimoine génétique de variétés de fruitiers, et la production de produits locaux, et sans pesticide.
Création de serres bioclimatiques	De la terre à l'assiette. Le projet propose deux axes de travail : 1. Éducation à l'alimentation et production d'un film d'animation par les enfants sur le thème de l'agriculture et l'alimentation. 2. Mettre en réseau et accompagner les professionnels de la restauration collective pour favoriser l'approvisionnement en produits bios et locaux
Création d'une légumerie et d'une conserverie	
Création d'une unité de méthanisation	
Création d'un pôle d'économie bio-circulaire -hub échange paysan	

Axe 2 : Faire du territoire un territoire exemplaire en matière d'économie circulaire et de gestion des déchets

Actions inscrites à la version 1 du 25 avril 2019	Actions ajoutées pour la version 2 du 5 décembre 2019
Étude préliminaire au vu de l'installation d'une plateforme de co-compostage de boues, biodéchets et déchets verts	
Plateforme de tri et déchetteries à destination des professionnels (majoritairement du BTP)	
Covadex : collecte et valorisation des déchets chez Extruflex (fabrication de plaques, feuilles, tubes et profilés en matière plastique)	
Expérimentation d'une filière de réemploi des matériaux et restes de chantier sur le Nord des Hautes-Alpes par le CPIE Environnement et Solidarité	
Mise en place de couches lavables dans les établissements de garde et dans les ménages	
Installation de toilettes sèches et de plateformes de compostage	

Axe 3 : Faire du territoire un territoire exemplaire et d'innovation en matière de sobriété d'énergie, production et stockage d'énergie renouvelable

Actions inscrites à la version 1 du 25 avril 2019	Actions ajoutées pour la version 2 du 5 décembre 2019
Production et stockage EnR sur le domaine skiable de Serre Chevalier (Compagnie des Alpes)	Défi des familles à énergie et mobilité positives. Accompagnement d'une trentaine de famille pour les aider à réduire et rationaliser leurs consommations de chauffage, d'eau et d'électricité liées à leurs

	logements pendant une saison de chauffe et leurs consommations énergétiques liées à leurs déplacements l'été, dans une optique de changements de comportements durable et vertueux.
Recherche et Développement Ardoise photovoltaïque conforme aux normes des Monuments Historiques dans le cadre de la rénovation du Fort des Trois têtes (Next Financial partners)	
Développement des EnR dans les refuges de montagne	
Projet de gestion et d'utilisation des eaux pluviales de la commune de Briançon avant rejet au milieu naturel	
Étude potentiel éolien du col du Prorel	
Construction d'une ombrière solaire (Risoul)	
Aménagement multi-usage d'une microcentrale hydroélectrique, d'un réseau d'aspersion et de serres agricoles (pôle d'économie circulaire)	

Axe 4 : Promouvoir de nouvelles mobilités plus sobres en émissions de GES en milieu montagnard

Actions inscrites à la version 1 du 25 avril 2019	Actions ajoutées pour la version 2 du 5 décembre 2019
Mis en place d'une borne éco-compteur et de mobiliers urbains pour favoriser la mobilité douce de Briançon	Défi des familles à énergie et mobilité positives
Animation territoriale de sensibilisation écomobilité : recrutement d'un chargé de mission conseiller en mobilité	

Étude mobilité	
Accompagnement démarche et projets d'écomobilité	

Axe 5 : Promouvoir la rénovation du bâti, des logements et du parc résidentiel de loisirs

Actions inscrites à la version 1 du 25 avril 2019	Actions ajoutées pour la version 2 du 5 décembre 2019
Rénovation énergétique logements communaux Puy Saint André	
« Le bâtiment de 2050 » collège les Garcins	

3. ANNEXE – ACTIONS DU CTE DU ROYANS-VERCORS

Orientation 1 : révolutionner les mobilités rurale et touristique pour s'affranchir des produits pétroliers et diminuer les émissions de GES

<p>Suivre et évaluer le dispositif des navettes solidaires (décarbonées et non décarbonées) Royans et Vercors Express (3 véhicules de 5,7 et 8 places) : Il s'agit de s'appuyer sur les expérimentations mises en œuvre par le Collectif Part'Age avec pour supports logistique et technique le Centre social la Paz.</p>
<p>Communiquer et sensibiliser sur l'écomobilité dans le Royans-Vercors : renouvellement et renforcement de la convention de partenariat entre Dromolib et la communauté de communes, mise en place d'un comité des mobilités associant institutions, entreprises et citoyens pour assurer le suivi de l'opération et la cohérence avec les autres opérations. Les actions : faire connaître les dispositifs existants (référents mobilité, aire de covoiturage, autopartage, etc.), sensibilisation en milieu scolaire (kit de mobilité actives, pédibus, challenge mobilité), essaimer via des stands événements auprès du grand public, diminuer l'utilisation de la voiture en entreprises (journée avec défi autostop ou déplacement à vélo).</p>
<p>Développer l'autostop et le covoiturage : animer et créer des nouveaux points d'arrêt autostop et/ou covoiturage : action de sensibilisation et de communication et création de points d'arrêts spécifiques (Rézo pouce, plateforme Mov'ici, lien challenge mobilité)</p>
<p>Aménager les voiries et les sécuriser pour les mobilités actives : Travailler d'abord sur les tronçons les plus faciles, puis trois projets de plus grande ampleur : réalisation d'une liaison entre saint thomas et saint jean via l'ancienne voie de train, extension de la Via Vercors sur la partie drômoise des plateaux du Vercors, réalisation d'une liaison entre la voie verte 63 et le centre de Saint-Nazaire</p>
<p>Développer l'usage du vélo comme mode de déplacement : Identifier, cartographier et communiquer les itinéraires sécurisés, renforcer l'équipement autour des vélos, développer l'usage du vélo pour les déplacements interscolaires, communiquer et sensibiliser, développer le véhicule à assistance électrique (parc pour location courte et longue durée + pour déplacement des services des collectivités)</p>

Orientation 2 : Réduire les consommations d'énergie, produire et utiliser des énergies renouvelables

<p>Coordonner et amplifier les dispositifs d'accompagnement à la rénovation énergétique des logements privés : définition et mise en œuvre d'un dispositif amont de communication et sensibilisation transversale au profit de la rénovation énergétique, avec coordination et complémentarité des différents opérateurs.</p>
<p>Accompagner les entreprises du territoire pour réaliser des économies d'énergie, d'utilisation de ressources et de production de déchets : accompagnement par un expert formé et agréé par l'ADEME</p>
<p>Inciter et accompagner la rénovation et la modération de l'éclairage public en vue de la labellisation "Réserve internationale de Ciel Étoilé" : analyse du parc d'éclairage public, volet d'information et sensibilisation des propriétaires privés, ça concerne 12 communes de la réserve des hauts plateaux mais potentiellement toutes les communes de la communauté de communes peuvent être concernées</p>
<p>Réaliser une maison pluridisciplinaire de santé à Saint Jean en Royans exemplaire en termes de performance énergétiques</p>
<p>Animer une programmation pluriannuelle de rénovation énergétique de bâtiments publics : programme de réunions à destination des élus et agents des collectivités pour sensibiliser sur la rénovation énergétique des bâtiments publics, sur les avantages d'une planification pluriannuelle, pour apporter de l'information technique aux collectivités locale, déboucher sur un accompagnement personnalisé des communes par les structures partenaires du programme de réunions</p>
<p>Rénover le système de chauffage du collège de Saint Jean en Royans</p>

Orientation 3 : Produire de manière durable, consommer des produits et services locaux de qualité

<p>Étudier la faisabilité de la mise en place d'atelier collectifs de transformation : besoin de relocaliser les débouchés des productions agricoles (selon l'étude de capacité nourricière du PAT)</p>
<p>Mettre en place un comité d'intervention local d'aide à l'installation, à la transmission et au regroupement foncier des exploitations agricoles : mise en place d'une brigade d'intervention pour agir rapidement sur une problématique agricole concrète constatée en lien avec l'installation, la transmission ou le foncier</p>

Identifier les produits locaux dans les GMS, supérettes et commerces locaux : travail avec ces structures pour apporter de l'information sur ce qui existe sur le territoire et si la volonté est là de mettre en valeur les produits locaux via des gondoles dédiés

Accompagner les entreprises du territoire pour réaliser des économies d'énergie, d'utilisation de ressources et de production de déchets

Orientation 4 : Limiter les déchets et les pollutions, protéger la biodiversité

Mettre en place un partenariat entre les recycleries, les ateliers de réparation et les déchetteries pour limiter et valoriser les déchets : lieux de stockage sur les déchetteries pour favoriser le réemploi, communication et sensibilisation, conventionnement entre les partenaires pour définir les modalités du partenariat, réaliser une étude de gisement, accompagner les structures dans la recherche de financement pour améliorer les locaux, étudier la faisabilité d'enrichir la matériauthèque existante

Accompagner la mise en place de sites de compostage partagés : plusieurs étapes : communication, sensibilisation auprès des habitants, associations, entreprises, groupements collectifs afin de faire émerger des projets, identification de sites pilotes, constitution d'une équipe bénévole par site pour la gestion du site

Étudier l'impact des pratiques agricoles sur les ressources stratégiques en eau potable : diagnostic des pratiques agricoles sur l'emprise des zones de sauvegarde de l'eau (répartition géographique et surface des activités, évaluation des pratiques d'amendement et fertilisation)

Réaliser un suivi hydrologique du débit de ruisseaux de tête de bassin versant (mesures de débit, température et conductivité)

Orientation 5 : Sensibiliser, associer, collaborer, montrer l'exemple

Mise en place du CTE des écoliers (d'abord sur le Vercors puis la démarche est destinée à s'étendre sur l'ensemble des écoles du RV) en lien avec la labellisation E3D

Créer une charte de la transition pour les collectivités et leurs agents : d'abord réaliser un état de lieux des pratiques et consommations actuelles des collectivités, dynamique lancée par la communauté de communes qui incitera ensuite les communes

Créer une plateforme web pour faire connaître et valoriser les acteurs et les actions de la transition : recensement des actions mises en œuvre sur le territoire de la communauté de

communes et communication de supports photos et vidéos valorisant les actions mises en œuvre, sous la forme de témoignages par exemple

Animer, coordonner et dynamiser le CTE : poste à temps plein de chargé de mission pour : réunir les acteurs, suivre les indicateurs, évaluer les actions, soutenir la dynamique, faciliter les liens entre acteurs, veiller au calendrier des actions

TABLE DES SIGLES

Sigle	Signification
ACF	Advocacy coalition framework
AdCF	Association des intercommunalités de France
ADEME	Agence de la transition écologique
AMF	Association des Maires de France
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANCT	Agence Nationale de Cohésion des Territoires
ANPP	Association Nationale des Pôles Territoriaux et des Pays
ANRU	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
BTP	Bâtiment travaux publics
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil Économique Social et Environnemental
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGET	Commissariat Général à l'Égalité Territoriale
COMETE	Communauté Écologie et Territoires
CPER	Contrat de Plan État Région
CRDE	Contrat de Relance et de Développement Écologique
CRET	Contrat Régional d'Équilibre Territorial
CRTE	Contrat de Relance et de Transition Écologique
CTES	Contrat de Transition Écologique
CTES	Contrat de Transition Écologique et Solidaire
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDT	Direction Départementale des Territoires
DETR	Dotations d'Équipement aux Territoires Ruraux
DDETS	Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAE	Délégués Régionaux à l'Architecture et à l'Environnement
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, l'Aménagement et le Logement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSIL	Dotation de Soutien à l'Investissement Local
EDSB	Energie, Développement, Services du Briançonnais
EIT	Écologie Industrielle Territoriale
EPARECA	Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
IFEN	Institut Français de l'Environnement
INERIS	Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
INRAE	Institut National de Recherche sur l'Alimentation, l'Agriculture et l'Environnement
ITPE	Ingénieur·e des travaux public de l'État
LEADER	Liaison entre Actions Développement de l'Économie Rurale
NPF	Narrative policy framework
PAM	Plan Avenir Montagne
PAT	Plan Alimentaire Territorial
PCAET	Plan Climat Air Energie Territorial
PETR	Pôle d'Équilibre Territorial et Rural
PME	Petite ou moyenne entreprise
RGPD	Règlement Générale de Protection des Données
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RICE	Réserve internationale de ciel étoilé
SDED	Syndicat d'énergie de la Drôme
TEPCV	Territoire à Energie Positive Pour la Croissance Verte

TEPOS	Territoire à Energie Positive
TPE	Très petite entreprise
ZICO	Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité

TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Carte des trois territoires d'étude	42
Figure 2- photo de Grenoble, depuis la Chartreuse, Fanny Rodier	97
Figure 3 - Panorama Saint-Maurice-en-Trièves	98
Figure 4 - Carte des territoires de Grenoble Alpes Métropole et de la communauté de communes du Trièves – carte réalisée sur QGIS par Perle Charlot	99
Figure 5 - Photo Les Vigneaux - Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras – Anne Baranger	131
Figure 6 - Carte du territoire du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras- carte réalisée sur QGIS par Perle Charlot	132
Figure 7 - Carte du territoire du Royans-Vercors – carte réalisée sur QGIS par Perle Charlot	168
Figure 8 - Photo Saint-Laurent-en-Royans	169
Figure 9 - Photo Parc Naturel du Vercors- Laureline Leclerc	170

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Encadré - Effet de la crise covid	39
Tableau 2 - Les territoires d'étude	41
Tableau 3 - Encadré - Territoire à énergie positive pour la croissance verte.....	61
Tableau 4 - Encadré - Acteurs du ministère de la Transition écologique	66
Tableau 5 - Encadré - Acteurs portant le récit « d'inclusivité »	73
Tableau 6 – Encadré - Acteurs socio-économiques du Trièves interrogés	101
Tableau 7 – Sigles des dispositifs des collectivités du Trièves et de Grenoble Métropole	101
Tableau 8 - Encadré - Directeur aménagement et développement du Trièves.....	110
Tableau 9 - Encadré - Président du Trièves	110
Tableau 10 - Encadré - Président de Grenoble Métropole	113
Tableau 11 – Encadré - Chargée de mission transition écologique et mobilité	116
Tableau 12 - Encadré – Directeur général adjoint de Grenoble Métropole	117
Tableau 13 – Encadré - Réserves naturelles du territoire du Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras	132
Tableau 14 - Sigles des dispositifs mentionnés pour le Briançonnais, Écrins, Guillestrois, Queyras.....	137
Tableau 15 – Encadré - Directrice du PETR.....	143
Tableau 16 - Encadré - Président du PETR.....	145
Tableau 17 - Encadré - Présentation des chargé-es de mission CTES.....	157
Tableau 18 - Encadré - Trajectoire cheffe de projet CRTE	160
Tableau 19 : Sigles des dispositifs de la communauté de communes du Royans-Vercors	174
Tableau 20 – Encadré - Présentation de la députée de la 3 ^{ème} circonscription de la Drôme	179
Tableau 21 – Encadré - Présentation du vice-président à la transition écologique de la communauté de communes du Royans-Vercors	181
Tableau 22 - Encadré - Présentation de la première chargée de mission CTE	186
Tableau 23 -Encadré - Nouvelle chargée de mission CTE de la communauté de communes	192
Tableau 24 - Encadré - Plateforme de gestion des CTE.....	234

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	2
RÉSUMÉ ET ABSTRACT	4
1. Résumé.....	4
2. Abstract	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION.....	11
3. Problématisation et question de recherche – la transition écologique : quel renouvellement de l’action publique environnementale et territoriale dans le dispositif des CTE ?	13
3.1. La notion de transition écologique, entre mobilisation militante et réappropriation institutionnelle	13
3.2. Le territoire : espace privilégié pour la transition ?	18
3.3. La transition : quel renouvellement des relations entre État et territoires ?	21
3.4. Questions de recherche	27
4. Cadre théorique - Une approche cognitive pour s’intéresser à la construction de sens de la transition 28	
4.1. Les approches cognitives et discursives	28
4.2. Notre approche par les récits d’action publique ou <i>narratives</i>	32
4.3. Les récits de la transition pour éclairer les relations entre État et territoires	33
5. Méthodologie	35
6. Choix des territoires étudiés	41
6.1. Intérêt de l’enquête sur trois territoires	41
6.2. Des territoires de montagne et « en avance » sur la transition	43
6.2.1. Des territoires de montagne aux opportunités communes	43
6.2.2. Des territoires « bons élèves » de la transition	45
7. Plan de la thèse.....	46
PARTIE I : L’ÉVOLUTION DU VOCABULAIRE DANS L’ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE – LA NOTION DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	48

CHAPITRE 1 – ÉVOLUTION DU VOCABULAIRE DEPUIS LES ANNÉES 1970 :
ENVIRONNEMENT, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....50

1. Années 1970 : le ministère de l’environnement, un premier travail sur les enjeux de « protection de la nature »	51
1.1. La création d’un « ministère de l’impossible »	51
1.2. Les limites de l’inscription territoriale de l’action publique environnementale	53
2. Années 2000 : une restructuration autour du développement durable pour aller plus loin sur les enjeux environnementaux	55
2.1. La création d’un grand ministère d’État	55
2.2. L’échelon régional et territorial : une réorganisation « insuffisante »	57
3. La transition écologique pour dépasser les critiques du développement durable ?	59
3.1. La notion de transition institutionnalisée par le ministère	59
3.2. La notion de transition énergétique préfiguratrice des politiques publiques de transition écologique 60	
3.3. La mise en mouvement et la territorialisation au centre du changement de vocabulaire ?	62

CHAPITRE 2 – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU MINISTÈRE : LA CONSTRUCTION
COLLECTIVE D’UNE TRANSITION TERRITORIALE AVEC LES CTE

1. Des territoires en difficulté aux territoires exemplaires	66
1.1. L’accompagnement des « travailleurs perdants »	67
1.2. Les territoires « démonstrateurs » acteurs de la transition	68
2. Un récit « inclusif » pour l’ensemble des territoires	72
2.1. Les acteurs promouvant ce récit	72
2.2. L’essor progressif du récit « inclusif »	77
2.3. Dans, avec et par les territoires	79
3. Et aujourd’hui, quel(s) récit(s) pour la transition ?	80
3.1. Une coexistence des deux derniers récits	80
3.2. Une transition territoriale dont la transformativité est nuancée	82

BILAN DE LA PARTIE I.....89

PARTIE II : QUE DEVIENT LA TRANSITION SUR LES TERRITOIRES ?

CHAPITRE 3 – TRAJECTOIRE DES TERRITOIRES DE GRENOBLE MÉTROPOLE ET DU TRIÈVES –
UNE COOPÉRATION DIFFICILE ET UNE PLURALITÉ DE CONCEPTIONS DE LA TRANSITION

1. Des territoires différents qui ont intérêt à travailler en coopération sur la transition écologique :	
Grenoble Métropole et le Trièves.....	96
1.1. Des enjeux de transition sur ces territoires liés à la géographie montagnarde.....	96
1.2. Les collectivités – des organisations, des moyens et des objectifs différents	99
2. Des dispositifs qui contribuent à construire l'exemplarité des collectivités en matière de transition écologique et de coopération	101
2.1. Les dispositifs de la Métropole de Grenoble – des compétences en contractualisation et un attrait pour la transition écologique	102
2.2. Les dispositifs du Trièves – une transition énergétique bien amorcée	105
2.3. La coopération entre les deux collectivités – le contrat de réciprocité	106
3. Le CTE Grenoble et Trièves – une trajectoire de transition commune rapidement avortée	108
3.1. Le rôle de la préfecture dans le lancement du CTE conjoint - un 'mariage forcé'	109
3.2. L'élaboration du CTE par les ingénieur.es des deux collectivités, encadré par la DDT – un investissement humain difficile.....	115
3.3. Les actions du CTE : une coopération ville/campagne ou de nouveaux récits proposés par les territoires ?119	
3.4. Un CTE rapidement avorté – un manque d'articulation entre les trois récits de la transition : coopération, innovation et énergie.....	124
 CHAPITRE 4 – TRAJECTOIRE DU BRIANÇONNAIS, DES ÉCRINS, DU GUILLESTROIS ET DU QUEYRAS - UNE NÉGOCIATION AVEC L'ÉTAT POUR UNE TRANSITION MULTITHÉMATIQUE ET COCONSTRUITE	128
1. De multiples enjeux que s'approprient les acteurs du territoire pour faire une transition écologique 129	
1.1. Une géographie montagnarde qui implique des vulnérabilités et des potentialités vis-à-vis de la transition écologique.....	129
1.2. Action publique locale – importance de la co-construction avec les acteurs du territoire intéressés par la transition	133
1.2.1. Le PETR en animateur de l'action publique locale et précurseur sur les questions de transition	133
1.2.2. Les acteurs socio-économiques – centraux dans la construction de la transition	135
2. De nombreux dispositifs précédant le CTE autour d'enjeux sectoriels ou de stratégie territoriale 137	
3. La transition écologique et solidaire dans le territoire via le CTES.....	140
3.1. Le président du PETR – entrepreneur de la transition écologique du territoire	141

3.1.1.	Une première étape du CTES marquée par la relation entre le président du PETR et le ministère	142
3.1.2.	Le récit d'une transition territoriale, multithématique et coconstruite portée par le président et relayée par les acteurs locaux.....	149
3.1.3.	Le rôle du président - un montage du CTES d'abord centralisé autour de ses relations locales	153
3.2.	Le rôle des chargé-es de mission du PETR : une nouvelle organisation du CTES qui contribue à renforcer le récit d'une transition multithématique et coconstruite.....	157
3.3.	Une diversité de projets et de thématiques, en évolution	161

CHAPITRE 5 – TRAJECTOIRE DU ROYANS-VERCORS – UNE FORTE MOBILISATION LOCALE POUR UNE TRANSITION COCONSTRUITE ET SOCIALE.....166

1.	Le territoire du Royans-Vercors – une dynamique forte concernant les enjeux de transition écologique	167
1.1.	Un territoire de moyenne montagne avec pour enjeu la transition écologique	167
1.2.	Une vie socio-économique locale diversifiée et intéressée par les enjeux de transition écologique	170
2.	Historique des dispositifs – une implication ancienne dans la transition écologique.....	174
3.	Le CTE – le récit d'une transition coconstruite et sociale	177
3.1.	Le rôle de la députée pour le lancement du CTE – le choix d'un territoire en manque d'ingénierie	178
3.2.	Le vice-président à la transition écologique du Royans-Vercors – entrepreneur de la transition du territoire	180
3.3.	L'élaboration du CTE – le récit d'une transition coconstruite et sociale.....	185
3.4.	Le récit de la transition coconstruite et sociale en difficulté : crise covid, changement d'élus et d'ingénieures.....	190
3.5.	Une utilisation détournée du CTE pour arrêter des projets non vertueux – émergence du récit d'une transition cohérente et contraignante.....	194

BILAN DES TRAJECTOIRES – LA TRANSITION DANS CES TROIS CTE ENTRE RENOUVELLEMENT ET RECYCLAGE DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE198

1.	Entre renouvellement et recyclage de la notion de développement durable	199
2.	Une place importante du rôle du local : une ingénierie d'animation pour la co-construction et des élus entrepreneurs de la transition	201

3.	Renouvellement des relations entre État et territoires ?.....	203
	PARTIE III : QUEL RENOUVELLEMENT DES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES ?	206
	CHAPITRE 6 – PRISE DE DISTANCE AVEC LA LOGIQUE DE L’APPEL À PROJETS ?	209
1.	Des circuits de financement renouvelés	211
1.1.	Des financements privés suscités par la labellisation	211
1.2.	Des financements publics existants facilités	214
1.2.1.	Une mise en relation des acteurs pour l’accès aux financements.....	214
1.2.2.	Les limites du financement de la transition par appel à projets.....	216
1.3.	De nouveaux financements <i>bottom up</i> pour une multiplicité de projets	219
1.4.	Bilan : un renouvellement de la logique de l’appel à projets par les circuits de financement et le <i>design</i> des projets	223
2.	Le rôle des chargé-es de mission – entre façonnement des CTE et standardisation par l’État.....	224
2.1.	Les chargé-es de mission CTE	225
2.2.	Le travail des intermédiaires	228
2.3.	Tension entre marge de manœuvre des chargé-es de mission et formatage par l’État	232
3.	Une mise à distance inachevée de la logique de l’appel à projets	237
	CHAPITRE 7 – LA CONSTRUCTION DE L’EXEMPLARITÉ : ENTRE SOLIDARITÉ PAR APPRENTISSAGE MUTUEL ET MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES	239
1.	La réappropriation des difficultés des territoires dans la construction de leur exemplarité	239
2.	Une construction de l’exemplarité par des interactions et influences entre État et territoire	245
2.1.	Des territoires qui mettent en avant leurs précédents engagements et leurs associations aux acteurs socio-économiques locaux comme attendu par le ministère	245
2.2.	Effet d’image de l’exemplarité pour le ministère.....	248
3.	Une solidarité par apprentissage mutuel nuancée	251
	CHAPITRE 8 – DES CTE AUX CRTE : UN GOUVERNEMENT PAR DÉLÉGATION.....	257
1.	Le CTE, la première expérimentation d’une nouvelle contractualisation.....	258
1.1.	Sélection des territoires et mise en concurrence - un pilotage de l’État fragilisé.....	259
1.2.	Élaboration des CTE et validation des projets – une délégation aux territoires	263
1.3.	Un nouveau mode de gouvernement par délégation via les CTE ?	266

2. Le CTE comme expérimentation d'une nouvelle forme de contractualisation – lien avec les CRTE	
270	
2.1. Le CRTE : l'émergence d'un contrat intégrateur	271
2.2. Le CRTE inspiré des CTE.....	274
2.3. Relations entre État et territoires - nouvelle forme de contractualisation ?	279
BILAN DE LA PARTIE III.....	284
CONCLUSION	286
1. La transition : entre renouvellement et recyclage du vocabulaire de l'action publique	
environnementale.....	287
1.1. Un nouveau regard sur la transition avec des récits diversifiés	287
1.2. Une transformativité limitée et variable selon les acteurs	289
1.3. La territorialisation au centre de la transition.....	290
2. Une analyse renouvelée du rôle des territoires.....	290
2.1. Légitimité des territoires à traiter des enjeux environnementaux dans l'action publique	291
2.2. Participation citoyenne et co-construction de la transition avec les acteurs locaux	292
3. Un nouveau modèle de gouvernement.....	293
3.1. Un gouvernement par délégation	293
3.2. Extension de ce gouvernement avec les CRTE	294
4. Perspectives de la thèse.....	295
4.1. Une comparaison inachevée	295
4.2. Pour une sociologie utile à l'accompagnement des collectivités.....	297
BIBLIOGRAPHIE	299
ANNEXES.....	311
1. Annexe – Actions du CTE de Grenoble Métropole et du Trièves	311
2. Annexe – Actions du CTES du PETR du Briançonnais, Écrins, Guillestrois et Queyras.....	314
3. Annexe – Actions du CTE du Royans-Vercors.....	318
TABLE DES SIGLES	322
TABLE DES FIGURES.....	325
TABLE DES TABLEAUX.....	326
TABLE DES MATIÈRES	327

