

**DOSSIER D'EXPERTS**

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

# Organiser la transition écologique des territoires

De la stratégie au pilotage

**Simon Brique**

Consultant en organisation et management, *Public Impact Management*

**Arnaud Jarry**

Consultant associé, *Public Impact Management*

**Jean-Luc Manceau**

Consultant associé, gérant de *Climat Mundi*

**Cédric Masera**

Consultant associé, *Public Impact Management*

**Hélène Miscopein**

Consultante associée, *Climat Mundi*

**Marie Xiang**

Consultante, *Public Impact Management*

# Organiser la transition écologique des territoires

## De la stratégie au pilotage

Aborder la transition écologique et le changement climatique, c'est intégrer une variable fondamentale pour l'organisation humaine : l'accélération des modifications des conditions de vie sur Terre. Cette accélération, d'origine anthropique, nous impose des actions correctrices immédiates et profondes.

Cet ouvrage traite des enjeux de pilotage de la transition écologique dans les collectivités territoriales. Il propose une grille de lecture simple et accessible pour tous les décideurs et acteurs locaux souhaitant s'emparer du sujet de manière opérationnelle.

Plutôt que de raisonner par nature de problématique ou par type de politique publique, le fil rouge de cet ouvrage suit le processus de pilotage de l'action publique. Ce cheminement nous semblant le plus pertinent pour décrypter les problématiques à chaque étape et pour définir les solutions, sans confusion de facteur.

Les différentes parties sont structurées en quatre temps qui organisent généralement l'action publique :

- la compréhension politique des contextes et des enjeux ;
- l'énoncé des objectifs et de la stratégie pertinente pour les atteindre ;
- la mise en œuvre cohérente des moyens humains, techniques et financiers ;
- le pilotage et la mesure des résultats, avec à la clé la recherche d'efficacité au regard des objectifs posés.

---

Diplômé de la London School of Economics and Political Science, **Simon Brique** est consultant en organisation auprès du secteur public. Formé à la méthode Bilan Carbone® de l'Ademe, au numérique responsable et aux enjeux de l'économie circulaire, il accompagne régions, départements et EPCI dans leurs projets de transformation.

Associé du cabinet Public Impact Management et fort d'une expérience de 22 ans dédiée au conseil au secteur public local, **Arnaud Jarry** est d'abord un expert des finances locales. Il a notamment développé une expertise plus en matière d'amélioration de la performance (contrôle de gestion, modélisations économiques et financières, outils décisionnels...)

Après 20 ans d'expérience dans les Télécoms et un mastère « *Énergies renouvelables et leur système de production* » de l'ENSAM, **Jean-Luc Manceau** s'est spécialisé depuis 2007 dans l'accompagnement des collectivités locales sur la voie de la transition écologique au travers de Bilans Carbone, de PCAET et d'accompagnements « *Territoire Engagé Transition Écologique* ».

**Cédric Masera** est double diplômé de Sciences Po Paris et de l'université Pierre et Marie Curie en biologie. Il est spécialisé dans l'accompagnement des transitions complexes des collectivités. Il a notamment dirigé la rédaction d'un dossier expert autour de la transformation numérique des collectivités territoriales, aux éditions Territorial. Il accompagne régions, départements et EPCI dans leurs projets de transformation.

**Hélène Miscopain** accompagne les collectivités locales pour réaliser leur BEGES et formaliser leur plan de transition. Elle est également conseillère *Territoire Engagé pour la Transition Écologique*, et animatrice de la *Fresque du Climat*. Des missions où la compréhension des enjeux environnementaux est la clé pour embarquer les élus.

**Marie Xiang** est consultante auprès du secteur public. Diplômée de l'École d'Affaires Publiques de Sciences Po, elle est intervenue sur des programmes interministériels de transformation publique et accompagne aujourd'hui les collectivités dans leurs démarches stratégiques et projets organisationnels. Elle est formée à la méthode Bilan Carbone®.

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2271-1

**territorial** éditions



**DOSSIER D'EXPERTS**

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

# Organiser la transition écologique des territoires

De la stratégie au pilotage

**Simon Brique**

Consultant en organisation et management, *Public Impact Management*

**Arnaud Jarry**

Consultant associé, *Public Impact Management*

**Jean-Luc Manceau**

Consultant associé, gérant de *Climat Mundi*

**Cédric Masera**

Consultant associé, *Public Impact Management*

**Hélène Miscopain**

Consultante associée, *Climat Mundi*

**Marie Xiang**

Consultante, *Public Impact Management*

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 930A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.  
Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur:**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.  
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.  
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

 <p><b>DANGER</b> <b>LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</b></p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



# Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	p. 9
<b>A - Le débat sémantique de la « transition » écologique</b> .....	p. 9
<b>B - Le point d'entrée : les collectivités locales</b> .....	p. 10
<b>C - Le fil rouge : le processus de l'action écologique</b> .....	p. 11
<b>D - À chaque étape du processus : des freins à résoudre</b> .....	p. 13
Partie 1 : S'approprier le contexte .....	p. 14
Partie 2 : Définir les objectifs .....	p. 14
Partie 3 : Mobiliser l'écosystème d'acteurs (les moyens humains) .....	p. 15
Partie 4 : Mobiliser les moyens financiers .....	p. 16
Partie 5 : Piloter et évaluer les résultats .....	p. 17

## Partie 1

### **S'approprier le contexte**

#### Chapitre I

<b>Comprendre : les obligations, les outils et les concepts principaux</b> .....	p. 23
<b>A - L'histoire de la transition écologique</b> .....	p. 23
<b>B - Les obligations légales</b> .....	p. 26
1. Le pilotage régional de la transition : le SRADDET .....	p. 26
2. Les outils du bloc communal .....	p. 27
3. La place indirecte des départements .....	p. 28
4. L'articulation de la transition climatique avec les compétences des collectivités .....	p. 29
<b>C - Naviguer dans l'océan des concepts de la transition</b> .....	p. 30
1. Recenser les boussoles .....	p. 30
2. Appréhender l'écueil de la profusion .....	p. 31
3. Gérer le risque de dispersion .....	p. 33
4. Comprendre les grands concepts .....	p. 33
5. Choisir sa course au label .....	p. 40
6. Développer une approche multicritère .....	p. 44

## Chapitre II

<b>Agir : utiliser les outils adaptés pour identifier les enjeux du territoire</b> .....	p.47
A - Se doter d'un bilan d'émissions de GES .....	p.47
B - Réaliser un diagnostic territorial « transition écologique » .....	p.50
C - Le diagnostic GES air-énergie .....	p.52
D - Le diagnostic de vulnérabilité .....	p.54

## Partie 2

### Définir les objectifs de transition

## Chapitre I

<b>Comprendre les difficultés de l'exercice stratégique</b> .....	p.61
A - Les contradictions réglementaires .....	p.62
1. Réduire l'artificialisation mais répondre à la demande croissante de logements .....	p.62
2. Rénover le bâti mais respecter les règles de protection .....	p.63
3. Construire bas-carbone, mais respecter des impératifs de sécurité .....	p.63
B - L'articulation budgétaire fonctionnement/investissement .....	p.64
C - Les dilemmes écologiques .....	p.65
1. Atténuation vs. adaptation .....	p.65
2. Croissance vs. sobriété .....	p.66
3. Fin du monde vs. fin du mois .....	p.67
4. Contribuables vs. usagers .....	p.68
D - Enjeux de long terme vs. calendrier électoral .....	p.68

## Chapitre II

<b>Agir pour concilier ambition et pragmatisme</b> .....	p.71
A - En conjuguant trois axes : atténuer, s'adapter, préserver .....	p.71
B - En structurant sa propre grille de résilience .....	p.74
C - En projetant des solutions à l'échelle pertinente de territoire .....	p.78
1. La difficile coordination des plans d'actions .....	p.78
2. La stratégie de conservation des intérêts locaux .....	p.79
3. Le manque d'intérêt communautaire à transformer .....	p.79
D - En préconnectant les plans de transition aux processus budgétaires .....	p.80
1. Des outils de transition experts, pas gestionnaires .....	p.81
2. Des temporalités différentes entre plans d'actions et budget .....	p.82
3. Des référentiels communs absents entre outils .....	p.82

## Partie 3

# Mobiliser l'écosystème d'acteurs

### Chapitre I

<b>Comprendre l'écosystème d'acteurs du territoire</b> .....	p.89
A - Pourquoi faire une cartographie des acteurs ? .....	p.89
B - Les coordinateurs institutionnels .....	p.90
1. Le niveau national de coordination .....	p.92
2. Les niveaux territoriaux de coordination .....	p.93
3. L'échelon régional, pilote naturel de la coordination des actions des collectivités .....	p.94
C - Les réseaux de partage, extraterritoriaux .....	p.96
D - Les acteurs territoriaux .....	p.97
E - Les acteurs économiques .....	p.98
F - Les acteurs non humains : le vivant et les écosystèmes .....	p.100
G - Passer en mode récit .....	p.103

### Chapitre II

<b>Agir en mobilisant son organisation</b> .....	p.107
A - Adapter les moyens humains à la transition .....	p.107
1. Sensibiliser ses équipes et son organisation .....	p.107
2. Accroître les compétences .....	p.109
3. Amplifier les moyens .....	p.110
B - Ajuster le fonctionnement organisationnel de la collectivité .....	p.112
1. Le timing de la « réorg » verte .....	p.112
2. Les modèles organisationnels .....	p.113
3. Les modes de fonctionnement .....	p.116
C - Faire évoluer le mode d'animation et de management .....	p.118
1. Fédérer autour des outils et démarches de coconstruction .....	p.118
2. Identifier les porteurs de projets, les leaders d'opinion .....	p.119
3. Challenger son plan d'actions .....	p.120
4. Impliquer fortement élus et directions générales des services (DGS) .....	p.120
5. Visualiser son territoire en transition : la fresque narrative .....	p.120

## Partie 4

# Mobiliser les moyens Financiers

### Chapitre I

<b>Comprendre l'enjeu de financement</b> .....	p.127
A - L'investissement actuel des collectivités territoriales .....	p.127
B - Les différentes estimations du coût de la transition écologique .....	p.129
1. Le coût du changement climatique .....	p.130
2. Le coût d'adaptation .....	p.132
3. Le coût direct d'atténuation .....	p.133
4. Le coût de soutien à la décarbonation .....	p.135
5. Le coût incident de transformation .....	p.136

<b>C - La proportion du coût de transition : évaluer l'effort</b> .....	p.138
1. L'estimation pour préparer, impliquer, relativiser .....	p.138
2. La territorialisation pour concrétiser l'action .....	p.138
3. La priorisation pour financer la transition .....	p.140

## Chapitre II

### **Agir sur les bons leviers financiers** .....

<b>A - Le triptyque classique du financement de la transition</b> .....	p.143
1. Le nœud de l'autofinancement .....	p.144
2. Les ressources propres d'investissement .....	p.148
3. L'enjeu des subventions : compétition territoriale .....	p.149
4. La nécessaire dette climat .....	p.154
<b>B - Résilience financière : vers un financement durable de la transition</b> .....	p.158
1. Intégrer les contraintes à venir dans la stratégie de financement .....	p.158
2. Financer la transition écologique en initiant une transition financière .....	p.160
3. Accélérer et sécuriser les financements externes au profit des actions directes .....	p.161
4. Internaliser et pérenniser les sources de financement .....	p.162
5. Inciter et contractualiser, un axe de financement comme un autre .....	p.167
6. Faciliter les actions écologiques territoriales .....	p.169

## Partie 5

### **Piloter et évaluer les résultats**

#### Chapitre I

### **Comprendre les enjeux du pilotage stratégique et opérationnel des transitions** .....

<b>A - Assumer la complexité et adopter un pilotage flexible et non linéaire, sur le temps long</b> .....	p.175
1. Piloter la transition... ou gérer la complexité .....	p.175
2. Gérer la complexité... et faire simple .....	p.176
<b>B - Assumer le caractère éminemment stratégique des transitions</b> .....	p.176
1. Incarner le pilotage stratégique .....	p.176
2. Convaincre l'équipe d'encadrants .....	p.177
3. Développer la culture de la transversalité .....	p.178
4. Aligner son projet d'administration sur les objectifs de transition .....	p.180
<b>C - Choisir des indicateurs clés et déployer l'évaluation continue</b> .....	p.181
1. De l'obligation de rendre compte .....	p.181
2. Structurer et centraliser le suivi et le pilotage : la bonne utilisation du tableau de bord .....	p.183
3. Indicateurs de suivi de la mise en œuvre, indicateurs d'évaluation de performance .....	p.184
4. Le suivi opérationnel : systématiser les fiches action et indicateurs .....	p.185
5. Choisir le juste niveau de détail pour le pilotage et donner du sens dans la durée .....	p.186

## Chapitre II

### Agir à tous les niveaux : vers un pilotage global pour une organisation résiliente

.....	p.189
<b>A - S'appuyer sur des méthodes existantes, qui ont fait leurs preuves : le programme territoire engagé transition écologique</b> .....	p.189
1. Un outil au service d'une démarche de progrès.....	p.189
2. Un outil avec des limites.....	p.191
3. Des ingrédients pour mieux tirer parti de la démarche.....	p.192
<b>B - Revoir ses comptes : suivre les méthodes de budgétisation verte</b> .....	p.193
1. Introduire le budget vert.....	p.193
2. Choisir sa méthode budgétisation verte.....	p.194
3. Faire le tri parmi les méthodes... et choisir la sienne.....	p.196
<b>C - Construire le système d'information de la transition écologique : piloter par la donnée</b> .....	p.197
1. Les données pour le pilotage de la transition.....	p.197
2. Un système d'information de la transition à concevoir et à mettre en œuvre.....	p.199
3. Vers un SI plateforme pour la planification et la transition écologique.....	p.200
4. Partie intégrante du SI transition écologique : le pilotage de la réduction de l'empreinte écologique du système d'information.....	p.202
5. Intelligence artificielle et jumeaux numériques : des perspectives pour les années à venir.....	p.203
<b>Conclusion</b>	
<b>Coopérer pour l'habitabilité du territoire</b> .....	p.205
<b>Bibliographie</b> .....	p.207

Les illustrations  
de cet ouvrage  
sont la propriété  
de ses auteurs.

## Introduction

---

**Poser le sujet du changement climatique, c'est intégrer une variable fondamentale pour l'organisation humaine, actuelle et future : l'accélération de la modification des conditions de la vie sur Terre ;** une accélération dont l'origine indubitablement anthropique nous impose des actions correctrices immédiates et profondes.

L'objet du présent ouvrage, rédigé par un collectif d'experts du climat, de l'organisation et du fonctionnement du secteur public, est d'aborder le sujet sous un angle **dédié aux collectivités locales, à l'adresse de tous les décideurs et acteurs locaux qui souhaitent s'emparer ou approfondir le sujet de façon opérationnelle.**

### A - Le débat sémantique de la « transition » écologique

Il existe de nombreux débats concernant les termes de la transition écologique. De quoi parle-t-on exactement ? D'un « changement » ou d'un « bouleversement » du climat ? Si nous nous focalisons dans cet ouvrage sur la partie émergée de l'iceberg, à savoir le climat et l'érosion de la biodiversité, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) fait, lui, souvent état plus largement des neuf « limites » planétaires à ne pas dépasser pour ne pas compromettre les conditions favorables à la survie de l'humanité<sup>1</sup>.

Au-delà des notions couvertes par l'expression « transition écologique », la notion même de « transition » est parfois décriée puisqu'elle traduit un processus relativement lent, progressif, alors même que l'urgence climatique nécessite des actions immédiates et radicales.

Les détracteurs du terme le perçoivent comme une façon de minimiser la gravité de la situation, voire comme une invitation à une certaine forme de complaisance devant l'urgence.

---

1. Cf. Stockholm Resilience Centre, « [Planetary boundaries](#) », 1er septembre 2024, les neuf limites planétaires : perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, changements d'utilisation des sols, acidification des océans, utilisation et cycle de l'eau douce, appauvrissement de l'ozone stratosphérique, pollution chimique, introduction d'entités nouvelles dans la biosphère, augmentation des aérosols.

S'il est vrai que les territoires doivent en effet envisager plusieurs natures de transformation – fonction de leurs potentiels de décarbonation, de biodiversité ou de séquestration, ou de leur exposition aux risques climatiques, énergétiques ou économiques –, nous retiendrons ici, suivant un enjeu de lisibilité, cette notion de « transition ».

## B - Le point d'entrée : les collectivités locales

**Les organisations publiques locales sont en première ligne dans la prise en charge d'actions concrètes de cette transition :**

- Elles offrent **un niveau d'action au plus près des diversités territoriales, permettant de décliner des stratégies de transitions écologiques adaptées**, dans le prolongement des actions au niveau mondial, national ou régional. S'il existe en effet un objectif général de transition environnementale ayant pour objet d'infléchir l'évolution du climat, il y a de fait de multiples cas pratiques de « transitions climatiques », qui ne peuvent s'apprécier qu'à l'échelle territoriale et infraterritoriale. Ainsi, une bonne solution ne fonctionnera pas partout ; une priorité ne sera pas la même partout, ne serait-ce qu'au regard de la dialectique adaptation/atténuation. Dès lors, qui de mieux positionné que le territoire pour organiser la « résilience territoriale » (c'est-à-dire la capacité du territoire à s'adapter et évoluer pour absorber les perturbations externes liées au changement climatique... tout en maintenant le contrat social et les services publics) ?
- En deuxième lieu, les collectivités territoriales constituent **un échelon particulièrement efficace pour inciter, accompagner, soutenir, coordonner, contraindre et amplifier les actions individuelles, associatives et économiques au niveau local**. Le lien de proximité à l'habitant/usager/contribuable et aux acteurs locaux facilite les possibilités de transformation des schémas d'organisation, de fonctionnement et d'utilisation des territoires. Aménageurs de l'espace, coordinatrices du développement ou financeurs des infrastructures, les collectivités structurent au quotidien la façon dont nous consommons de l'espace, des services, des transports, de l'énergie, etc. Elles constituent à ce titre une charnière d'influence majeure dans les pratiques quotidiennes et locales (le maillage de pistes cyclables influera sur la préférence des ménages pour le vélo) ainsi que dans l'évolution du « récit » collectif par les nombreux outils dont elles disposent (votations, tarifications incitatives, développement des mobilités douces et alternatives, aides et financements d'actions, écoquartiers, sensibilisation, coopératives carbone...).
- Les collectivités représentent **une part non négligeable de la capacité de chaque habitant à atteindre les objectifs de 2050** : selon les différentes études ou périmètres considérés, les dépenses publiques globales (services sociétaux marchands et non marchands) représentent en effet entre 15 % et 20 % des 9,2 tCO<sub>2</sub>e de l'empreinte carbone d'un Français<sup>2</sup>. Les services publics locaux non marchands (administration, santé, éducation, action sociale) peuvent être esti-

---

2. Données et études statistiques, « L'empreinte carbone de la France de 1995 à 2022 », 20 octobre 2023 ; Association pour la transition bas carbone (ABC), « Infographie : Les services sociétaux, un poids lourd dans l'empreinte carbone de chaque citoyen français ! », 26 janvier 2023.

més dans cette addition à environ 7,5 % soit 0,7 tCO<sub>2</sub>e. La part des collectivités est difficile à évaluer, variant selon la strate, les compétences, les méthodologies, mais, au-delà des chiffres, il faut considérer qu'au regard de l'objectif moyen à 2050 de 2 tCO<sub>2</sub>e par habitant, la responsabilité des acteurs publics se traduit tout autant en termes d'exemplarité que d'efficacité dans la réduction d'une part significative des émissions sur lesquelles la population ne peut agir directement.

- Enfin, en tant que puissances publiques, c'est à elles qu'incombe en grande partie **la responsabilité politique et sociale, d'anticiper et d'organiser la protection des populations face aux risques** que génère le changement climatique, notamment au travers de grandes compétences très diverses qu'elles gèrent : gestion de l'eau, (approvisionnement et qualité), prévention des incendies et mégafeux, inondations et endiguements, aménagement et consommation de l'espace, préservation de la biodiversité et des zones humides, transformation énergétique et anticipation de la raréfaction des énergies fossiles, autonomie alimentaire et, plus largement, risques d'approvisionnement, plans canicules, transformation du tissu économique, etc. L'exercice de cette responsabilité, dont l'objectif est celui de « résilience territoriale », s'appréhende ainsi comme la capacité des collectivités à engager pour leurs populations les transformations nécessaires pour absorber la multiplication et l'amplification des effets du dérèglement climatique.

**Il est donc essentiel que les acteurs locaux, élus ou agents des territoires, face à la complexité et l'évolutivité de la problématique, puissent :**

- **comprendre** les enjeux clés de la transition en identifiant les principaux défis et freins auxquels ils doivent faire face ;
- **agir** concrètement en améliorant la chaîne de l'action publique, de la clarification des objectifs au pilotage des résultats, en passant par le dimensionnement des moyens.



Nos différentes parties sont structurées en ce sens : chaque partie est divisée en deux chapitres : « chapitre I Comprendre... » et « chapitre II Agir... ».

## C - Le fil rouge : le processus de l'action écologique

Notre réflexion aurait pu être thématique en raisonnant (voire en simplifiant) par profil de territoire ou d'acteur, par nature de problématique ou encore par type de politique publique et de solution.

Or, si cela peut paraître plus complexe à première vue, **le processus de décision et de pilotage de l'action publique nous semble être le cheminement le plus pertinent pour décrypter les problématiques à chaque étape et pour détourner les solutions, sans confusion de facteur.**

Ainsi, toute action publique se structure, idéalement, autour de **quatre temps itératifs** :

CONTEXTE

1) Le point de départ de l'action : prise de conscience et compréhension politique du **contexte** et des enjeux ; cette appropriation individuelle et collective des sujets doit bien évidemment se structurer, s'objectiver et se partager. De nombreux outils d'information, de décryptage et d'analyse existent pour y parvenir : formation des élus, analyses territoriales, bilan des émissions de GES<sup>3</sup>, etc.

OBJECTIFS

2) Puis vient l'énoncé politique des **objectifs** que l'on se donne et de la stratégie pertinente pour les atteindre (projet de mandat, de territoire, d'administration ou de service, plan d'actions et de transition...).

MOYENS

3) Suit la mise en œuvre des **moyens** humains, techniques et organisationnels, d'une part, mais aussi, bien évidemment, des moyens financiers. La capacité de la collectivité à mettre ses potentiels de ressources en cohérence avec ses objectifs (ou l'inverse), dictera notamment la soutenabilité du projet.

RESULTATS

4) Enfin, s'engagent les enjeux du pilotage opérationnel des actions avec la recherche de la meilleure efficacité possible au regard des moyens engagés. Ce pilotage requiert la mesure et le suivi des actions, des **résultats** et des impacts générés. À la clé, se mesurera l'efficacité dont il faudra rendre compte au regard des objectifs posés.

Avant de décrire un peu plus avant l'angle d'attaque des problématiques rencontrées à chacune de ces étapes, il faut souligner le triple intérêt d'une telle approche au regard des enjeux :

- Tout d'abord, elle **oriente résolument le prisme des solutions sous un angle opérationnel de la gestion de projet**. Dans le dernier volet de son sixième rapport<sup>4</sup>, le Giec a détaillé les grandes mesures envisageables pour réduire nos émissions : la plupart des solutions existent déjà pour diviser par deux les émissions d'ici 2030. L'enjeu relève donc essentiellement du passage à l'acte et de la mise en œuvre de ces solutions, en agissant sur la chaîne de décisions.
- Ensuite, cette structuration **permet de mieux situer le niveau de maturité ou d'avancement d'une collectivité dans son action climatique**. Certains territoires que nous rencontrons peuvent parfois ne pas avoir encore abordé le stade de l'analyse pour construire une stratégie ; les actions sont dès lors dictées par des obligations réglementaires ou motivées par la nécessité ou les opportunités de financements ; d'autres, plus avancés, se heurtent parfois au pilotage des projets dans le temps, les mesures de résultats n'étant pas toujours évidentes compte

3. GES : gaz à effet de serre (dans tout le document, cet acronyme sera souvent utilisé pour remplacer « gaz à effet de serre »).

4. Giec, « Résumé à l'intention des décideurs », *Changement climatique 2021 : les bases scientifiques physiques*, « Contribution du groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat » (publié sous la direction de Masson-Delmotte V., Zhai P., Pirani A., Connors S.L., Péan C., Berger S., Caud N., Chen Y., Goldfarb L., Gomis M.I., Huang M., Leitzell K., Lonnoy E., Matthews J.B.R., Maycock T.K., Waterfield T., Yelekçi O., Yu R., et Zhou B.), Cambridge University Press, 2021 ([https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WG1\\_SPM\\_French.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_French.pdf)).

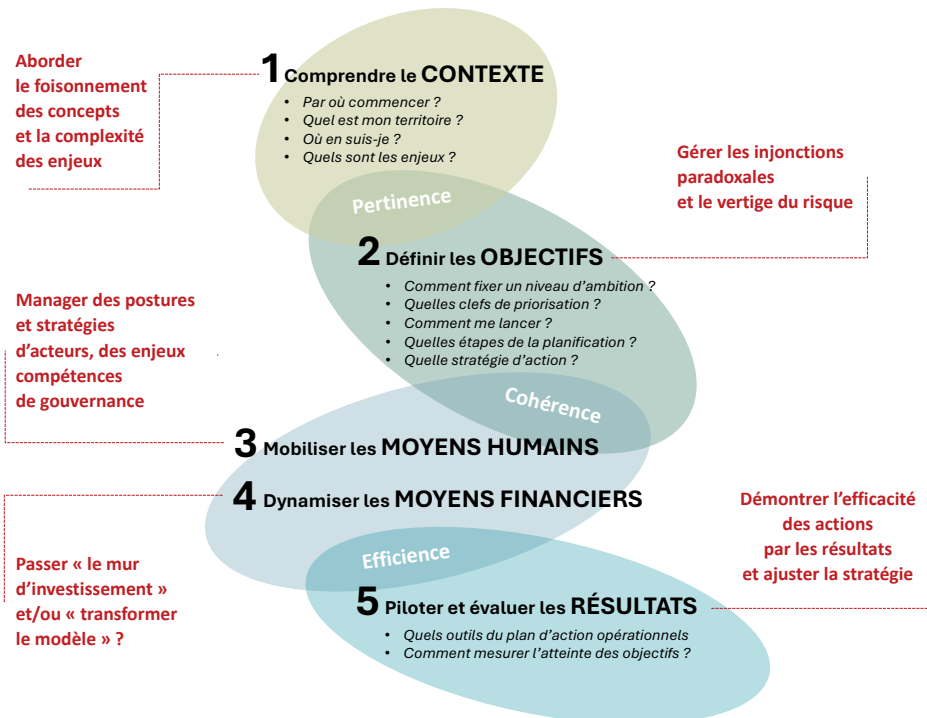
tenu du foisonnement d'outils ou de méthodes qui peuvent décourager ; la plupart sont souvent confrontés à la pénurie de moyens, si ce n'est à la difficile priorisation des projets sous contrainte financière ou humaine.

- Enfin, **cette approche relevant du triptyque objectif-moyens-résultats (« archi-classique ») de l'évaluation des politiques publiques, elle inscrit l'action climatique dans ce champ, à ce niveau d'ambition.** Ainsi, la politique publique de transition écologique induit une allocation optimale des moyens, dans une logique de priorisation et d'efficacité. Qui plus est, la transition n'est pas considérée ici comme une fonction de type « support » (au service des politiques publiques), ni comme une fonction « transverse » (qui viendrait piocher ses intérêts ici ou là selon les thématiques), mais bien comme une suprafonction aux enjeux desquelles doivent répondre toutes les politiques publiques.

## D - À chaque étape du processus : des freins à résoudre

Translaté ainsi à l'action climatique, ce schéma nous permet, en tant qu'acteurs de terrain, d'ordonner et de recenser de façon récurrente un ensemble de questionnements ou de problématiques et de freins, en évitant les confusions de facteurs.

Nous articulerons ainsi cet ouvrage autour de cinq parties (contexte, objectifs, moyens humains, moyens financiers et résultats), chacune recelant des complexités qui grippent la bonne marche du cycle en faveur de la transition écologique des territoires ; en synthèse :



## Partie 1 : S'appropriier le contexte

### > Aborder le foisonnement des concepts et la complexité des enjeux

Premier frein classique : la bonne porte d'entrée du sujet n'est pas toujours évidente à trouver tant le foisonnement de recommandations, d'injonctions, d'obligations, d'outils, de méthodes, de labels, de circulaires, de guides, de littératures, vient brouiller les pistes. Il n'y a bien évidemment pas de voie unique, mais le fait de reposer quelques référentiels systémiques importants peut nous permettre d'éviter les risques soit d'une lecture trop monocanale, soit d'une appréhension trop intuitive.

Il s'agira ainsi tout d'abord de clarifier ces référentiels : les référentiels réglementaires (contraintes et obligations contre le changement climatique) et les référentiels territoriaux (ou typologies de territoires, parce qu'aucune solution ne résonne de la même façon selon le territoire donné).

Ces référentiels posés, les outils et méthodes de diagnostics et de prospectives existent pour décrypter les enjeux sur le territoire, tout en qualifiant le niveau d'ambition souhaitable à différentes échelles.

## Partie 2 : Définir les objectifs

### > Gérer les injonctions paradoxales et le vertige du risque

L'objectif collectif national est clair : la stratégie d'action de la France doit lui permettre de passer de 385 MtCO<sub>2</sub>e en 2023 (émissions estimées) à 270 MtCO<sub>2</sub>e en 2030 (soit - 40 % en 2030 par rapport à 1990, année de référence), puis à 80 MtCO<sub>2</sub>e en 2050 (équilibre entre les émissions et les absorptions de CO<sub>2</sub>). Survient un premier vertige des chiffres ; un exemple : on peut comparer cet effort national pour diminuer nos émissions de 117 MtCO<sub>2</sub>e d'ici 2030 avec les 8,6 milliards de tonnes émises en 2023 par les incendies<sup>5</sup> dans le monde. Autre exemple : l'Union européenne représente 7,5 % des émissions de GES mondiales (jusqu'à 10 % en incluant le Royaume-Uni, les pays en cours d'adhésion et hors GES importés)<sup>6</sup>... la France représente 1 %.

C'est bien là tout le défi passionnant de l'exercice de stratégie en matière de transition écologique : intégrer et réconcilier de larges échelles de temps, d'espace et de risque, d'une part, et des préoccupations plus immédiates de bien-être, d'autre part (exemple du pouvoir d'achat). La tension mentale qui résulte de ces contradictions génère la fameuse dissonance cognitive propre à l'espèce humaine et la difficulté (ou la facilité) de choix face à un risque dont la criticité<sup>7</sup> dépasse l'imaginable (suffoquer, périr dans un cataclysme, perdre sa maison, ne pas pouvoir se nourrir...), face à un désir de contentement atteignable (être élu, consommer plus, se déplacer vite, travailler moins péniblement, produire à moindre coût...), ou même surtout face à l'inaction de l'autre qui crée un sentiment d'injustice

5. Mouterde P., « Les gigantesques incendies au Canada, en Amazonie et en Grèce ont été amplifiés par le réchauffement climatique », *Le Monde*, 14 août 2024.

6. Ritchie H., Roser M., « China : CO<sub>2</sub> Country Profile », *Our World in Data*, 1<sup>er</sup> septembre 2024.

7. Nous parlons ici de la criticité au sens probabiliste du terme, résultant de l'appréciation d'un niveau de gravité du risque (conséquence ou sévérité des effets) et de l'occurrence de celui-ci.

insupportable (d'autant que, du point de vue des GES, les externalités ou les gains sont complètement décorrélés de leurs lieux d'émission ou d'action !). Ces contradictions s'observent même dans les institutions nationales et internationales en faveur du climat, dans lesquelles s'opérera toujours un certain calcul coûts/bénéfices.

Même si les enjeux du territoire sont connus et clairs, les risques et les capacités bien évalués, la construction d'une stratégie va se heurter à cette même dissonance, tant du point de vue de l'écheveau des obligations légales que des injonctions contradictoires (acteurs, échéances courtes/longues, chronologies électorales...). Loin de les ignorer, il faudra au contraire se les approprier pour les intégrer à sa démarche de transition *in situ*. Cette intime conviction permettra de réussir à concilier toute l'ambition que la transition écologique suscite elle-même et tout le pragmatisme qu'il conviendra de déployer pour la faire avancer.

### Partie 3 : Mobiliser l'écosystème d'acteurs (les moyens humains)

#### > Manager des postures et stratégies d'acteurs, des enjeux de compétences de gouvernance

Dans la catégorie des moyens, en amont des enjeux financiers, se dresse la problématique des chaînes d'acteurs mobilisés, consultés ou informés. Une chose est tout à fait certaine : il y aura toujours des intérêts et des échéances contradictoires, des forces plus ou moins puissantes ou dominantes, des relations d'échange de type « donnant-donnant » ou « gagnant-gagnant », les impliqués et les concernés...

Si les écosystèmes d'acteurs ont leur propre culture territoriale, des lignes similaires permettent néanmoins de dresser quelques constats et recommandations.

À ce titre, il s'agira principalement de mettre en perspective les enjeux de relations internes dans la gestion de la transition climatique (président/maire/équipe politique/conseil/DGS/DGA/services...) et, partant, les différents modèles d'organisation qui en résultent. C'est en effet une véritable question qui n'a pas de réponse idéale : comment doit se structurer la politique transitionnelle dans l'organisation ? Nous verrons qu'il existe quelques grands scénarios cibles et de très nombreuses nuances intermédiaires.

Hors périmètre de l'organisation, toute la chaîne des acteurs doit aussi être envisagée (cartographie des acteurs : promoteurs/détracteurs, actifs/passifs) dans toutes ses dimensions (acteurs institutionnels décentralisés, autres collectivités, monde associatif, tissu économique, habitants...).

Il faudra, enfin, intégrer le sujet des capacités humaines et techniques à déployer par les collectivités, un défi au regard des coûts, mais aussi des disponibilités (de compétences et d'entreprises) : il s'agit à la fois de se doter en ingénierie face à l'objectif de pilotage du financement (identification des dispositifs externes et des marges internes, demande, etc.), mais aussi face aux enjeux techniques et opérationnels de conduite des actions.

Quel est le meilleur moyen pour faire avancer les choses ? **Entre suggestion et construction d'un récit collectif et contrainte plus ou moins coercitive, comment construire un alignement stratégique qui dépasse le plus petit dénominateur commun ?**

## Partie 4 : Mobiliser les moyens financiers

### > Passer « le mur d'investissement » et/ou « transformer le modèle » ?

Pour comprendre les choses, **vu du pied du « mur »**. La question des moyens consiste, de façon assez classique et itérative, à projeter, d'une part, le niveau à financer et, d'autre part, à déterminer les moyens de le financer.

Sur le « combien », la littérature et les rapports se sont multipliés et complexifiés pour tâcher de proposer des méthodes de chiffrage des enjeux à intégrer aux perspectives financières, pour la société et les pouvoirs publics, les particuliers et les entreprises. Il s'agira ici de faire un tour rapide des grands modèles d'estimation des coûts directs et indirects de façon à appréhender la charge potentielle pour le secteur public local et à détourner les enjeux de soutenabilité.

Sur le « comment », difficile de sortir de la vision schématique autofinancement-subsventions-dette. Un petit décryptage pourra aider à appréhender la cartographie des enjeux qui sous-tendent ces trois sources, mais on pressent déjà que la question du financement instaure une logique concurrentielle entre territoires avec deux risques qui apparaissent : un risque d'iniquité (écarts de capacité des territoires à financer les actions et l'ingénierie qui va avec) et un risque de pérennité même du modèle de financement (outre l'exposition des trois sources aux externalités climatiques et économiques, la croissance de la demande en nombre et en volume émergeant aux mêmes dispositifs de soutien risque de les mettre en danger).

Pour agir concrètement et durablement, **vu du haut du « mur des investissements »**, il faudra ajouter une considération supplémentaire, plus rarement évoquée et plus complexe : l'équation des finances locales repose structurellement sur un équilibre dynamique, dont la force inertielle réside dans la notion de croissance.

Quelle collectivité ne se retrouve pas dans cette injonction contradictoire à devoir tout à la fois :

- financer les ressorts du modèle « hérité », parce qu'il faut faire face à la dynamique du coût d'administration du fait de l'inflation structurelle et conjoncturelle (énergie électrique, carburants, alimentation, rémunérations, refacturation des structures syndicales, délégataires, associations, etc.) et à l'accroissement de la valeur du service (nouveaux services, harmonisations territoriales, transferts de charges non compensés, technicité des professionnels, gestion des talents et des compétences, etc.) ?
- financer le « modèle de demain », parce qu'il faut faire face à l'accélération des besoins d'adaptation des territoires au changement climatique, à la transformation des services publics en matière de consommations et d'émissions, aux contraintes de consommation foncière, à la considération des impacts sur la santé, la biodiversité, à l'enjeu sous-jacent de « résilience » pour rendre le territoire moins sensible aux aléas externes (climatiques, économiques...), etc. ?

Face à cette conjugaison d'objectifs, et une fois fait le tour du prisme classique de leurs équilibres financiers (autofinancement – subvention – fonds de roulement = dette), les territoires sont naturellement incités à raisonner « hors du cadre », c'est-à-dire à ressources non constantes. Il faut en effet atteindre une certaine masse critique financière pour absorber cette dynamique de charge : il faut « se développer ». Proposé de façon positive et dynamique, cet enjeu de développement se retrouve partout : dans l'injonction au « développement économique » (compétence obligatoire des intercommunalités), dans environ 99 % des projets de territoire qui prônent le « rayonnement » ou l'« attractivité » (économique, résidentielle, touristique...), dans les projets de fusions ou d'extensions intercommunales, etc.

**S'il est évidemment nécessaire de soutenir la transition écologique de la collectivité en utilisant au mieux les outils actuels de financement, il faudra aussi poser quelques jalons de réflexion pour une approche « inversée » : appréhender la transition du modèle financier pour financer la transition écologique.**

## Partie 5 : Piloter et évaluer les résultats

### > Démontrer l'efficacité des actions par les résultats et ajuster la stratégie

Dès lors que les objectifs et les moyens auront été abordés, voire résolus, le pilotage et la gouvernance de la politique de transition écologique seront au cœur des enjeux de l'efficacité des actions dans la durée.

Comme tout projet complexe, celui de la transition écologique rencontre les points traditionnels de difficulté dans son pilotage : documents programmatiques trop nombreux, parfois contradictoires, insuffisamment structurés et opérationnels (« Smart »<sup>8</sup>), difficultés de gestion multiacteur et matricielle, gestion en silo, outils de suivi inopérants, absence de compétences dédiées, absence de réinterrogation des objectifs, etc.

Le défi du pilotage de la transition, sera donc de déterminer les bons outils et les indicateurs pertinents, articulant temps court, long, voire très long, avec **une seule et même ambition : aider à la bonne décision et constater l'avancement de la transformation.**

---

8. C'est-à-dire des objectifs « simplement posés, mesurables, atteignables, réalistes, temporellement définis ».