

PLANS DE RELANCE VERTS : CATALYSEURS DE L'ENGAGEMENT CITOYEN DANS LES TRANSITIONS OU REVELATEURS D'UNE RUPTURE AVEC LES DYNAMIQUES LOCALES ?

Etude réalisée par des étudiant.e.s
des Masters
Stratégies territoriales et urbaines
Governing Ecological Transitions
in European Cities

Pour l'Institut CDC pour la Recherche
Juin 2021

Pia Benguigui
Marianne Carre
Cécile Drouet d'Aubigny
Esther Lasar
Morgane Ollier
Hugo Terrasse

Tuteur du projet collectif :
Patrick Beauvillard



SOMMAIRE

Avant-propos	2
Remerciements	2
Méthodologie	3
Introduction	4
I) Comprendre les déterminants et modalités de la construction de l'engagement citoyen	9
A. Confiance, défiance, méfiance : un rejet de plus en plus fort des institutions	9
B. Implicite, sensible, valeurs et récits aux racines de l'engagement	10
C. Une pluralité de dispositifs pour engager les habitants au niveau local	11
D. Au delà des processus, les enjeux de représentation et de légitimité comme composantes intrinsèques de l'engagement citoyen	13
II) Quatre territoires pour quatre réalités de l'engagement	16
A. Quatre territoires, quatre climats	16
<i>Pays de Redon</i>	17
<i>Pays du Grand Briançonnais</i>	20
<i>Gironde</i>	24
<i>Barcelone</i>	27
B. Des réalités locales complexes et variées	32
C. Questionner la dynamique des échelles dans la construction de la proximité avec les citoyens pour restaurer la confiance et susciter de l'engagement local	33
D. Des rapports complexes à l'engagement pour favoriser le succès de projets de transition écologique	36
III) Renouveler le terreau et ses apports pour rétablir un lien durable entre institutions, collectivités et citoyens	40
A. Choix de projet, choix de temporalité : quelle grandeur choisir pour favoriser l'engagement local?	40
B. Récit de rupture vs. récit technique : un rapport à l'écologie très contrasté qui montre ses limites	42
C. Un changement de posture des acteurs du territoire	44
D. Des ingénieries techniques nombreuses mais une ingénierie humaine et territoriale fragile	46
Conclusion	50
Bibliographie	54

AVANT PROPOS

L'institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations a proposé à six étudiants et étudiantes des masters Governing Ecological Transitions in European Cities (GETEC) et Stratégies Territoriales et Urbaines (STU) de réaliser un projet collectif sur la période d'octobre 2020 à juin 2021. Il visait à réfléchir aux modalités d'engagement des citoyennes et citoyens dans le développement et le déploiement des plans de relance verts de la Caisse des Dépôts. Réalisé sous le tutorat de Patrick Beauvillard, co-fondateur de l'Institut des Territoires Coopératifs, le projet s'est par nature inscrit dans le contexte de crise sanitaire lié à la Covid-19 traversée depuis mars 2020 et des dispositifs de relance économique lancés par le gouvernement et la CDC.

Le rapport produit par l'équipe sur la base d'études de terrains dans le Pays de Redon, le Pays du Grand Briançonnais, la Gironde et Barcelone en Espagne, présente plusieurs pistes de réflexions : un état des lieux de l'engagement dans ses formes variées, leurs résonances dans les actions territoriales de transition écologique ainsi qu'une réflexion plus profonde sur les manières pour la CDC de renouveler son apport au terrain d'engagement, en questionnant son rôle dans les territoires.

REMERCIEMENTS

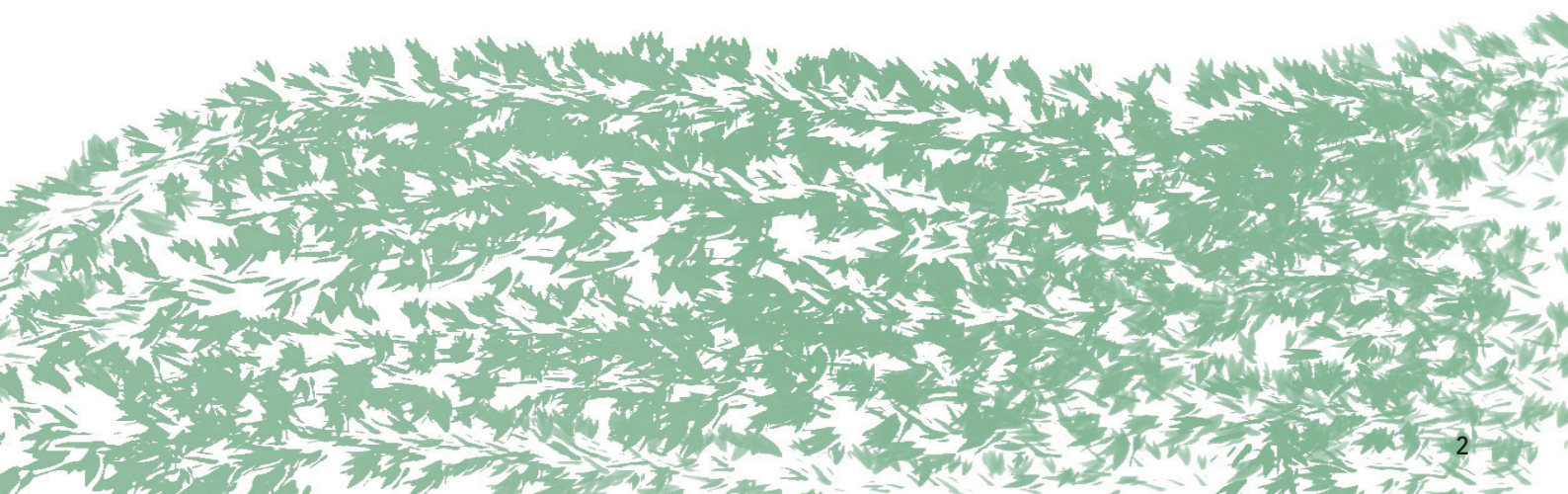
Nous tenons en premier lieu à remercier chaleureusement notre tuteur, Patrick Beauvillard, d'avoir accepté de coopérer avec nous tout au long de l'année. Son accompagnement, sa bienveillance et ses précieux conseils ont été déterminants dans la réussite du projet collectif et ont largement contribué à nous faire apprécier notre travail.

Nous souhaitons également remercier l'Institut CDC pour la Recherche de nous avoir permis de travailler sur ce riche sujet ; nous sommes particulièrement reconnaissants envers Louis Henry pour toute la confiance qu'il a placée en nous au fil de l'année, ainsi que pour le suivi et l'accompagnement pendant la durée du projet.

Nous exprimons de plus notre gratitude à l'égard des équipes pédagogiques de Sciences Po, et plus particulièrement à Irène Mboumoua pour le suivi de nos travaux et le soutien proposé.

Nous remercions également Mathilde Riou, The Urban Mycelium© pour la production d'illustrations pour la page de couverture et les principales conclusions du rapport.

Pour finir, nous tenons évidemment à remercier grandement toutes les personnes que nous avons rencontrées tout au long de l'année, à distance ou sur le terrain. La réalisation de cette étude s'appuie en grande partie sur nos quatre territoires d'étude visités (le Pays de Redon, le Pays du Grand Briançonnais, le département de la Gironde et la ville de Barcelone) ; nous souhaitons exprimer toute notre reconnaissance envers les personnes qui ont pris le temps de nous recevoir et de partager leurs connaissances et réflexions avec nous.



MÉTHODOLOGIE

Le projet collectif a été structuré en deux grandes parties : une première phase de revue de littérature et de recherche d'octobre 2020 à février 2021 et une phase d'études de terrain et de structuration de février à juin 2021.

La première partie de l'étude s'est déroulée quasiment exclusivement en distanciel au vu du contexte sanitaire de la fin d'année 2020. Un rendu intermédiaire d'une soixantaine de pages en a découlé, qui a été remis à l'Institut CDC pour la Recherche à la fin du mois de février 2020. Il a également été présenté oralement au partenaire début mars (à distance). Ce rendu intermédiaire était structuré en quatre grandes parties qui reprenaient les travaux réalisés jusque là : les controverses et les enjeux des plans de relance verts de la CDC ; la compréhension des racines de l'engagement des habitantes et habitants sur un territoire ; une réflexion sur la territorialisation de l'engagement pour la transition écologique sur les territoires ; et enfin une présentation des quatre territoires d'étude sélectionnés.

La deuxième partie du projet collectif a en grande partie été consacrée à l'organisation des quatre voyages d'étude sur les territoires et aux voyages d'étude en eux-mêmes. Nous nous sommes ainsi rendus dans le Pays de Redon en Bretagne-Pays de la Loire en mars (deux étudiants), dans le Pays du Grand Briançonnais dans les Hautes-Alpes en avril (quatre étudiantes), en Gironde en avril également (avec deux étudiantes) et enfin à Barcelone en Espagne en mai (quatre étudiants).

Les territoires d'étude ont été choisis selon une liste de critères définis par le groupe étudiant, en prenant en compte l'échelle territoriale, les secteurs de la relance concernés ou encore l'accessibilité du terrain. Des premiers choix de territoires ont été discutés avec le tuteur et la décision finale s'est faite en coopération avec l'Institut CDC pour la Recherche. Une brève note de présentation du projet et de nos intentions a été rédigée pour chaque territoire afin d'être envoyée aux personnes rencontrées en amont. Des précisions sur les raisons du choix de chaque territoire ainsi que sur les visites et entretiens réalisés sur place sont présentées dans la deuxième partie de l'étude.

50 entretiens ont en tout été réalisés par l'équipe du projet collectif pendant la durée de l'étude,

avec plus de soixante personnes rencontrées. Certains d'entre eux ont concerné des acteurs des territoires ou du champ économique (notamment Valérien Poyau et Claude Grivel de l'UNADEL, Bernard Lemoult directeur du Collège des transitions sociétales, ainsi que l'économiste Eloi Laurent). Deux entretiens ont été réalisés avec des personnes travaillant à la Caisse des Dépôts afin de mieux comprendre le travail de l'institution.

La majeure partie de nos entretiens a été réalisée en lien avec nos quatre territoires d'étude, pour lesquels nous avons mené à la fois des entretiens à distance - en amont des visites - et en présentiel une fois sur le terrain. Ainsi, 10 entretiens ont été menés auprès d'acteurs du Pays de Redon, 15 pour le Pays du Grand Briançonnais, 7 pour la Gironde et 11 pour Barcelone.

Nous devons préciser que tous ces entretiens - et notre travail de manière générale - ont par ailleurs été nourris par les échanges avec notre tuteur Patrick Beauvillard ainsi qu'avec Louis Henry de l'Institut CDC pour la Recherche.

Concernant les conditions de travail du groupe étudiant tout au long de l'année, il a naturellement été fortement impacté par le contexte sanitaire et les restrictions en place. Toutes les réunions avec notre tuteur ont dû être réalisées à distance, tout comme celles avec l'Institut CDC pour la recherche. Le groupe étudiant a pu commencer à se voir ponctuellement en présentiel à partir du début de l'année 2021, ce qui a facilité l'avancée du travail, sa problématisation et sa structuration. Des incertitudes sur la possibilité de nous rendre sur le terrain et de rencontrer les acteurs et actrices sur place ont rythmé le deuxième semestre, en particulier concernant Barcelone. Nous avons finalement réussi à mener nos quatre études de terrain avec succès.

Dans le même temps, le deuxième confinement national et les différentes évolutions de la situation sanitaire ont pu en partie questionner notre sujet et nous amener à avoir de nouvelles réflexions sur la pertinence des plans de relance.

Sauf indication contraire, toutes les photos présentées dans ce rapport ont été prises par le groupe étudiant.

INTRODUCTION

Une polycrise climatique, démocratique et sanitaire

En Septembre 2020, alors que la France traverse une crise sanitaire sans pareille, Barbara Pompili, Ministre de la Transition Écologique et Solidaire, s'exprimait à l'occasion de la présentation du plan national de sortie de crise, «France Relance», en partageant les mots suivants : «*Ces investissements inédits se font dans notre avenir. [...] Ils sont une source d'espoir qu'il faut désormais concrétiser, en transformant les milliards en actions concrètes, sur tous nos territoires*»¹. Cette prise de parole donne alors le ton : le pays est en proie à une crise non seulement sanitaire qui nécessite un travail de fond pour accélérer ce que l'État qualifie de «relance inédite», mais aussi à une crise démocratique marquée par un climat social et économique extrêmement fragilisé par une année de débats publics houleux autour de la gestion de la pandémie et déjà ébranlé par une crise socio-économique profonde.

Dans un même temps, et ce depuis les années 1970, les scientifiques sont en alerte sur l'augmentation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et son impact sur le climat et la biodiversité. D'après le dernier rapport du GIEC², le monde traverse une crise climatique qui ne cesse de s'amplifier. Cette crise est caractérisée par une augmentation de la température moyenne sur Terre provoquant un dérèglement climatique aux conséquences désastreuses. Qualifiée par le président Emmanuel Macron de «combat du siècle»³, la nécessité d'accélérer une stratégie d'action apparaît comme une priorité partagée non seulement au niveau national mais également à l'échelle locale. En effet, l'échelle de proximité permet une meilleure

compréhension des habitants, de leurs besoins, des réalités et identités de territoire au niveau rural comme urbain, à même d'enclencher une accélération de l'ambition nationale.

Alors que le dérèglement climatique apparaît déjà comme une crise longue et difficilement gouvernable, un autre choc vient aggraver cette dernière : la crise de la Covid-19. Apparue en France au début de l'année 2020, cette crise a eu des conséquences très rapides sur notre santé et notre économie révélatrice d'une France fracturée. Somme toute, on assiste à une situation qu'on pourrait qualifier de **polycrise** : une période correspondant à plusieurs phases graves de maladies, définition même de crises en latin. Une polycrise qui se compare donc à une grave maladie et nécessite une prise de décision en rupture avec la situation passée afin de la soigner le plus rapidement possible.

Des plans de relance verts pour faire face à la polycrise

En septembre 2020, au cœur de cette polycrise, un plan de relance national inédit est déployé. Parmi les **100 milliards d'euros** du plan national France Relance pour «*bâtir la France de 2030*» (ce qui équivaut à 1/3 du budget annuel étatique), dont 40 milliards sont issus de contributions européennes, **30 milliards** sont alloués à la décarbonation de l'économie, au cœur donc de ce plan. La Caisse des Dépôts et Consignations se voit en charge de **26 milliards** d'entre eux afin de relancer l'activité des territoires via des prêts aux collectivités territoriales ou investissements directs de projets, notamment écologiques. La Caisse des Dépôts et Consignations est donc un des leviers clés du gouvernement pour appuyer sa politique de relance sur les deux années à venir.

Selon le Président Emmanuel Macron, l'ambition de ce plan n'est «*pas tant dans l'importance des moyens mobilisés pour soutenir l'activité à court terme, que dans la philosophie de transformation*

1. « Prononcé le 3 septembre 2020 - Barbara Pompili | Vie publique.fr », consulté le 27 février 2021, <https://www.vie-publique.fr/discours/276498-barbara-pompili-03092020-transition-ecologique-plan-de-relance>.

2. « Ce qu'il faut retenir du rapport du GIEC sur le réchauffement climatique | Ministère de la Transition écologique », consulté le 27 février 2021, <https://www.ecologie.gouv.fr/quil-faut-retenir-du-rapport-du-giec-sur-rechauffement-climatique>.

3. « L'écologie, combat du siècle. | Élysée », consulté le 18 février 2021, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/ecologie>.

qui sous-tend le plan»⁴. Cette phrase souligne une idée clé pour interroger le sens et l'objectif de cette enveloppe financière massive. De nombreux secteurs sont concernés, et notamment ce que le gouvernement qualifie des «plus porteurs», c'est-à-dire les secteurs verts et durables tels que l'énergie verte (dont l'hydrogène), les transports propres ou encore le bâtiment. Le succès relatif de ce plan repose donc sur le choix des objectifs identifiés en priorité, parfois en contradiction entre la mesure à court-terme et les objectifs de neutralité carbone d'ici 2030. Les engagements peuvent alors différer. C'est face à ce constat que les critères d'efficacité du plan sont remis en question afin de répondre le plus rigoureusement possible aux problématiques actuelles.

«Relance verte», une notion grandement controversée

Suite à l'annonce des plans de relance verts en septembre 2020, de nombreuses critiques non seulement concernant les montants, mais aussi et surtout quant à la notion même de relance verte et par extension, la vision de transition écologique portée par l'État sont venues nourrir l'opinion publique. Le climat sociétal français des deux dernières années, mêlant revendications socio-économiques, politiques et environnementales, a nourri un terreau de plus en plus fragile et vif en contestations.

FOCUS SUR LES PLANS VERTS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

Depuis 1816, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) exerce des activités d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales. Sa particularité réside dans son modèle hybride, entre autonomie et dépendance de l'agenda politique, ainsi que son mode de financement. La CDC permet ainsi de financer des missions en étroite collaboration avec l'agenda exécutif sans pour autant devoir le calquer dans son intégrité, soit via des prêts ou investissements directs. La CDC mène des projets dans de nombreux domaines dont le bâtiment, les transports ou encore l'énergie, investissant dans des secteurs d'avenir écologique mais aussi dans des secteurs responsables d'importantes émissions de gaz à effet de serre.

Dans le cadre du plan de relance national, Eric Lombard, président de la CDC, a résumé l'ambition de l'institution par un «*plan au service d'une croissance plus durable et inclusive*». La CDC est donc en charge de 26 des 100 milliards du plan afin qu'elle soutienne la relance dans les territoires. Parmi ces 26 milliards, **11,1 sont déclinés dans le secteur du logement**, et notamment la construction écologique, et **6,3 milliards pour la transition écologique** (transition énergétique et mobilité durable). À travers le développement massif de l'offre de bornes pour voitures électriques, l'investissement dans le transport ferroviaire ou encore les parcs éoliens pour couvrir notamment les zones rurales, les financements massifs de la CDC s'imbriquent dans la feuille de route de transition écologique structurée par l'État.

Il est à noter que ce plan ne se centre pas seulement sur des secteurs purement verts. La CDC souhaite également contribuer au renforcement de filières françaises et d'emplois non délocalisables sur le long terme. Au-delà des plans de relance, la CDC garde un leitmotiv, celui d'avoir **100% de portefeuilles financiers décarbonés soit la neutralité carbone d'ici 2050**⁵. Ce projet à trente ans permet de structurer sur le long terme des secteurs et des entreprises françaises qui sans ce plan ne pourraient pas se transformer. Cette vision à trente ans vient compléter les mesures visant une efficacité à très court terme.

En effet, ces objectifs sont matérialisés par le fait que **80% du plan de la CDC doit être investi en deux ans**. Si la CDC a développé des normes et indicateurs afin de s'assurer de la compatibilité de ses financements avec l'engagement écologique national, européen et international, ces normes restent très peu connues du grand public et sont révélatrices du manque de transparence et de clarté de l'institution auprès du grand public.

4. Gouvernement français : «France Relance», 3 Septembre 2020.

5. Groupe Caisse des Dépôts. « Rapport annuel 2019 ». Consulté le 5 mars 2021. <https://www.caissedesdepots.fr/rapport-annuel-2019>

En particulier, les revendications concernant l'action climatique de l'État donnent lieu à un débat public tendu et la question écologique s'ancre de plus en plus dans des matrices de pensée polarisées pour une partie grandissante de la population⁶. Des visions de l'écologie et notamment de la transition écologique, entre croissance, développement durable, décroissance ou sobriété se frictionnent voire s'opposent, mettant face à face des visions divergentes d'une société écologiquement viable⁷. Par ailleurs, l'enjeu écologique est de plus en plus perçu comme la source d'inégalités et limites à l'accroissement du bien-être⁸. La contestation des gilets jaunes autour de la taxe carbone proposée en 2018 par l'Etat est un exemple de cette **polarisation et inadéquation des lectures de la transition écologique**. C'est dans ce contexte que la notion de **relance verte** fait irruption, nourrissant les passions autour du terme même de relance et l'impossibilité de penser relance et écologie de même front. La logique même de rupture dans l'action écologique versus la continuité ou relance sera détaillée dans la troisième partie de ce rapport pour nourrir un débat plus large sur les récits proposés autour de la transition écologique par la CDC. Avant d'en venir à cette troisième section, il est intéressant de revenir sur la tension que nourrit la notion même de relance verte.

Le pendant « vert » du plan de relance de l'État a été justifié par les membres du gouvernement comme un des tournants verts du quinquennat, de manière à « préparer la France de 2030 », selon les mots du Ministre Bruno Le Maire⁹.

C'est un projet ambitieux au niveau national, qui répond à des exigences européennes et internationales, en accord avec les objectifs fixés par l'Accord de Paris. Selon le rapport 2020 sur le

Green Stimulus Index du cabinet Vivid Economics, le plan France Relance est un excellent exemple de politiques vertes dans une relance économique¹⁰. Le Haut Conseil pour le Climat a également relevé une « *inflexion bienvenue dans la transition bas carbone*¹¹ ». Les ambitions sont effectivement élevées et pourraient répondre aux objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone fixée par l'État si toutefois elles étaient conditionnées à certaines mises en œuvre, comme expliqué par le Think Tank I4CE, telles que des mesures de soutien aux acteurs de la transition afin de préserver leurs capacités d'investissement¹². Cependant, la notion de « relance verte » a été vivement critiquée par de nombreux acteurs économiques et politiques tant sa définition recouvre pour certains une continuité dans la logique de croissance engagée jusqu'ici, une idée fortement contestée par toute une partie du spectre politique et associatif en rupture avec cette vision de la croissance, notamment à l'aune de bouleversements climatiques¹³.

Le terme de « relance verte » que Jean Castex justifie « [d']écologie créatrice de richesses » entre alors en collision avec des lectures alternatives de société. En effet, cela pourrait venir faire défaut au plan en lui-même et à l'ambition portée par l'État en matière de transition écologique¹⁴.

Déjà en 2008, la notion de « relance » faisait débat, mettant en opposition des éléments plus frontaux concernant la relance d'un modèle financier qui avait lui-même produit la crise qu'il traversait¹⁵. Cependant, la critique de ce système est bien plus complexe dans le contexte actuel car il touche moins à un système financier précis qu'à des causes structurelles plus insidieuses. Aujourd'hui, si la rime entre économie et écologie souligne le nécessaire investissement pour contrer le coût potentiel de l'inaction climatique sur l'économie,

6. Destin Commun, « La France en quête : réconcilier une nation divisée ». 2020

7. « Repenser notre rapport à la sobriété - La fabrique écologique », consulté le 27 février 2021, <https://www.lafabriqueecologique.fr/repenser-notre-rapport-a-la-sobriete/>.

8. La Fabrique écologique, « Le Rapport final de la Convention Citoyenne », consulté le 27 février 2021, <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/le-rapport-final/>.

9. « Bruno Le Maire au JDD : “Le plan de relance sera un plan vert” », consulté le 27 février 2021, <https://www.lejdd.fr/Politique/bruno-le-maire-au-jdd-le-plan-de-relance-sera-un-plan-vert-3982791>.

10. Vivideconomics et Finance for biodiversity, « Greenness of Stimulus Index », décembre 2020.

11. « Plan de relance : les acteurs de la transition écologique soufflent le chaud et le froid », consulté le 27 février 2021, <https://www.banquedesterritoires.fr/plan-de-relance-les-acteurs-de-la-transition-ecologique-soufflent-le-chaud-et-le-froid>.

12. « Sortie de crise : des économistes proposent un plan d'investissement public en faveur du climat », Banque des Territoires, 1 avril 2020, <https://www.banquedesterritoires.fr/sortie-de-crise-des-economistes-proposent-un-plan-dinvestissement-public-en-faveur-du-climat>.

13. « Relance: et si on avait eu tout faux | Slate.fr », consulté le 27 février 2021, <http://www.slate.fr/story/44115/crise-et-si-erreur-keynes>.

14. 28 minutes - ARTE, La relance économique peut-elle vraiment être écologique ? - 28 minutes - ARTE, 2020, https://www.youtube.com/watch?v=fNp0aJUNqi4&list=PL3t1ytKnk4hX4UpWwQT_kUoQQSMtOWVm&index=1&ab_channel=28minutes-ARTE.

15. « Relance: et si on avait eu tout faux | Slate.fr ».

comme montré par l'ONU pour qui la transition vers une économie verte pourrait générer jusqu'à 26 000 milliards de dollars d'ici à 2030, elle semble sonner faux chez de nombreux acteurs et actrices de la transition écologique. Ces derniers soulignent l'urgente nécessité d'une transformation voire d'une rupture du modèle économique et social à des fins écologiques et l'impossible conjugaison entre croissance au passé et vision écologique au futur¹⁶. L'économiste Eloi Laurent, avec qui nous sommes entretenus, explique en somme qu'«il ne faut pas relancer, mais refonder»¹⁷. Selon lui, il s'avèrerait plus pertinent de parler de plan de résilience. En effet, la notion de relance implique un retour à l'état initial et non une rupture. Hors, l'état initial n'est-il pas en proie à de multiples maladies ? Plus profondément, ce débat autour de la notion de «relance verte» rejoint celui sur la croissance verte. Si Alain de Serres, directeur adjoint de la division des études politiques au sein de l'OCDE est d'avis qu'il est tout à fait possible de «maintenir la croissance tout en assurant la transition vers une économie faible en carbone», son opinion ne fait pas consensus. Pour des économistes tels que **Briens, Parrique ou Liegey**, il faut en finir avec le **«mythe de la croissance verte»**¹⁸, une vision qui repose sur le concept de découplage entre la croissance et les impacts environnementaux, c'est-à-dire la croissance continue du PIB tout en réduisant l'impact écologique lié aux activités économiques. Loin de faire l'unanimité, la notion de relance verte est donc devenue un grand point de tension pour de nombreux acteurs et l'utilisation de ces termes même participe à nuire à l'acceptation globale du plan de relance et à sa lisibilité.

Un climat de méfiance démocratique

Alors que les plans de relance verts souhaitent incarner une volonté de changement de la part des institutions pour l'économie et l'écologie, ils s'insèrent dans un climat social particulier : celui d'une crise démocratique profonde aujourd'hui omniprésente dans le débat public. Selon une

enquête CEVIPOF de 2019¹⁹, 63% des français et des françaises pensent que la démocratie ne fonctionne pas bien. Pour 68% des interrogés, les démocraties ont du mal à prendre des décisions et 59% sont d'accord avec l'idée selon laquelle il faudrait que ce soit les citoyens qui décident ce qui leur semble le meilleur pour le pays, et non un gouvernement.

Cette crise démocratique est indéniablement liée à une participation politique citoyenne qui s'effondre depuis 30 ans. Alors que dans les années 1970, l'abstention concernait 20% en moyenne des électeurs, elle s'élevait à plus de 36% en 2014, pour atteindre 55,4% en 2020²⁰. Si la crise sanitaire peut avoir dissuadé de nombreux électeurs de se déplacer, il est important de constater que l'abstention se renforce en France. Au-delà des chiffres, la crise des gilets jaunes a montré, de par son ampleur, la volonté des citoyens «[d']être entendus, écoutés»²¹. La réponse du gouvernement à cette crise d'une envergure sans précédent a également montré la faiblesse politique en matière de compréhension de l'engagement citoyen. En somme, le Grand Débat proposé par le président de la République a été abondamment critiqué. La crise des gilets jaunes a eu le mérite de mettre à l'honneur des citoyens sortis du jeu politique actuel mais non de la politique. Parmi les grands défis de notre époque, celui de la **confiance** des citoyens à l'égard de la politique sera vraisemblablement un des plus subtils à relever. Pourtant, l'engagement citoyen est devenu une pièce maîtresse de la réponse face à ces enjeux.

En s'enracinant dans l'opinion publique, la crise démocratique entraîne ainsi une perte de confiance des français envers les institutions publiques. Cette notion de confiance implique une relation de dépendance à autrui, une forme qui peut même s'apparenter à une vulnérabilité assumée par un individu qui accepte de déléguer, de «croire sans savoir.»²² La population française, avant cette crise de confiance, a donc accepté

16. « Croissance et environnement : la grande réconciliation », <https://www.magazine-decideurs.com>, 03.02.2021, consulté le 27 février 2021, <https://www.magazine-decideurs.com/news/croissance-et-environnement-une-si-difficile-reconciliation>

17. Eloi Laurent, « Vers une nouvelle économie territoriale : coopérer pour la transition juste », Réseau Oxygène, 2021.

18. « Croissance et environnement : la grande réconciliation », 03.02.2021

19. Sciences Po, « Baromètre de la confiance CEVIPOF », janvier 2019.

20. Centre d'observation de la société, « L'évolution de l'abstention sous la Ve République », consulté le 18 février 2021, <http://www.observationsociete.fr/modes-de-vie/vie-politique-et-associative/participationvote.html>.

21. Le journal de Saone et Loire, « Les gilets jaunes veulent être écoutés et entendus ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.lejls.com/edition-autun/2019/09/28/les-gilets-jaunes-veulent-etre-ecoutes-et-entendus>

22. Markku Lehtonen et Laurence de Carlo, « Confiance entre acteurs dans les processus de concertation en aménagement du territoire: proposition d'une recherche sur leur potentielle articulation avec des initiatives citoyennes locales », ESSEC Business School, Janvier 2017.

cette forme de délégation, de dépendance à autrui. Il existe deux types de confiance, celle qui concerne les relations interpersonnelles et une confiance envers les institutions définies comme l'ensemble des structures politiques et sociales établies par la loi ou la coutume et qui régissent un État donné. **Les français semblent aujourd'hui avoir atteint les limites de leur confiance envers les institutions et tendent alors à adopter une posture de méfiance**, définie comme la limite de la confiance d'un individu qui se tient en garde contre quelqu'un ou quelque chose. Face à un désengagement grandissant d'une part des citoyens envers les outils démocratiques classiques des institutions publiques, de nouvelles formes d'engagement citoyen se développent, permettant à la démocratie d'opérer de nouveaux modèles pour se réinventer. Dérivé du latin gage, le mot engagement exprime «l'action de mettre en gage quelque chose, le résultat de cette action». Lorsque les citoyens s'engagent, ils entrent donc dans une phase d'actions qui les implique sur un temps plus ou moins long.

C'est dans ce climat particulier de méfiance citoyenne que les plans de relance s'incarnent. Les risques pour que ces plans de relance verts soient efficaces face à un tel climat sont importants : incompréhensions, suspicions, non-adhésion de ces plans auprès des citoyens, oppositions, voire rejet.

OBJECTIF DE LA COMMANDE ET PROBLÉMATISATION

C'est dans ce contexte que l'Institut CDC pour la Recherche nous a proposé de réfléchir aux composantes du terreau d'engagement citoyen ainsi que ses déclencheurs pour favoriser le développement des plans de relance verts. Comprendre les composantes de l'engagement, c'est mieux comprendre la réalité du local, la vision de la transition écologique territoriale et ses besoins et in fine, proposer un projet non seulement efficace mais cohérent. Forts du constat d'une défiance citoyenne généralisée dans les institutions, une acceptation de plus en plus fragile des projets de transition écologique financés par les institutions mais aussi une demande citoyenne de plus en plus forte d'action et de pouvoir, nous avons donc décidé de structurer notre étude autour des questions suivantes :

→ Dans quelle mesure l'engagement favorise-t-il le succès d'un projet sur le territoire ?

→ Comment proposer des financements oeuvrant pour une transition écologique urgente tout en s'alignant avec des pratiques territoriales singulières, des réalités historiques, culturelles et socio-économiques variées et des besoins spécifiques au local ?

→ Quels chemins prendre pour concilier acceptation citoyenne, engagement ascendant et projets de financements descendants ?

→ Finalement, comment nourrir un échange cohérent et honnête avec les besoins du territoire, pour œuvrer efficacement à toutes les échelles face à l'urgence écologique ?

Ce rapport final incite les acteurs de la Caisse des Dépôts, mais aussi toutes les parties prenantes dans l'effort de transition, à questionner la corrélation entre engagement, efficacité et cohérence, et fournir des clés de compréhension pour favoriser l'acceptation et l'engagement citoyen autour des plans de relance verts de la CDC. Ce travail a pour objectif une approche constructive et non injonctive : il se veut offrir des pistes de réflexion à la CDC au vu du contexte actuel de crise sanitaire, écologique et démocratique, et ainsi, aider à faire germer de nouvelles questions sur la nature des plans de relance verts au vu de réalités locales complexes. Ce rapport sera articulé autour de recherches et observations que nous avons menées sur nos quatre terrains dans l'objectif de répondre à ces grands questionnements. Dans une première partie, nous explorerons ensemble les modalités et déterminants de la construction de l'engagement citoyen, clé de voûte de notre étude. La deuxième partie s'attachera à présenter nos quatre territoires d'étude ainsi qu'à tirer de grandes observations concernant le rapport de chaque territoire à l'engagement citoyen, leur approche de la transition écologique et sociale et aux financements de relance verts. Dans cette optique, nous illustrerons nos propos par les nombreux entretiens réalisés et projets rencontrés à cette occasion. Enfin, dans la dernière partie de ce rapport, nous ouvrirons l'analyse à une restructuration du terreau d'engagement, esquissant des pistes de réflexions et d'actions pour la CDC, afin de répondre à une grande question finale : quelles voies la Caisse des Dépôts peut-elle emprunter pour se réinventer face à ces réalités locales qui la mettent au défi ?

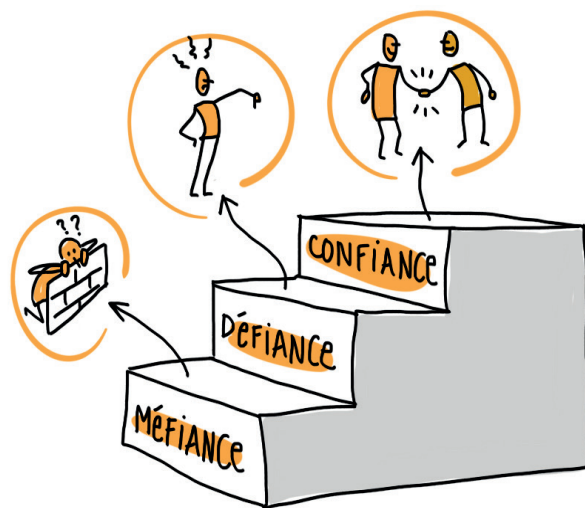
I) COMPRENDRE LES DÉTERMINANTS ET MODALITÉS DE LA CONSTRUCTION DE L'ENGAGEMENT CITOYEN

A. CONFIANCE, DÉFIANCE, MÉFIANCE : UN REJET DE PLUS EN PLUS FORT DES INSTITUTIONS

La crise démocratique qui s'inscrit de plus en plus largement dans la société répand progressivement un **climat de méfiance** de la part des citoyens envers les institutions publiques et leurs processus démocratiques. Définie comme une limite de la confiance, cette méfiance porte l'idée de veiller à ne pas s'engager dans une relation de dépendance envers les institutions publiques. La méfiance peut donc être une posture vertueuse avec l'idée de se protéger d'un potentiel danger en exerçant «*un devoir de vigilance et de contrôle du pouvoir*»²³ sur les institutions. La méfiance est donc intrinsèquement liée à la confiance. Elle implique un état de vigilance de la part des citoyens lorsqu'il s'agit d'accorder leur confiance. Ainsi, la méfiance peut également être bénéfique car elle permet aux citoyens de rester attentifs aux politiques publiques menées par les institutions. Cependant, pour que cette méfiance reste bénéfique et ne devienne pas une source d'instabilité, **les institutions doivent s'adapter à cette méfiance en reconsidérant leurs rôles afin de faire renaître ce niveau de confiance nécessaire pour que les processus démocratiques puissent fonctionner.**

La méfiance envers les institutions n'appartient pas seulement aux citoyens, les gouvernants aussi se méfient de l'opinion publique. Afin de gouverner, ils maintiennent une forme de vigilance nécessaire pour faire confiance aux gouvernés en considérant «*la force du nombre comme une menace permanente*»²⁴. La méfiance est donc **bi-directionnelle** et agit sous une forme de stratégie de contrôle mutuel. James Scott explicite cette stratégie comme un «*refus d'abdiquer l'exercice légitime du doute et de la raison critique, qui peut aller jusqu'à l'opposition frontale*»²⁵. Toute la difficulté de l'exercice de la gouvernance démocratique repose donc sur l'idée que les gouvernants (les institutions) et

les gouvernés (les citoyens) ont cette capacité de doute les uns envers les autres qui déséquilibre leurs rapports mutuels et complexifie la création d'un climat de confiance nécessaire pour construire la ligne directrice empruntée par les institutions. **Lorsque ce doute atteint son paroxysme, la méfiance peut se transformer en défiance**, qui consiste en l'absence de confiance, et relève d'une **volonté de prendre ses distances** avec les lignes directrices des institutions²⁶. La défiance peut agir comme une stratégie des citoyens de chercher une **indépendance** envers les institutions. Cette défiance apparaît ainsi **problématique pour la mise en place de processus de participation par les institutions** tant le rejet citoyen peut être important. Cependant, elle permet, à l'opposé, de faire apparaître de **nouvelles formes de participation citoyenne** en dehors du cadre institutionnel, inspirant alors de nouveaux modes de faire pour revitaliser la démocratie.



23. Olivier Allard, Matthew Carey, et Rachel Renault, « De l'art de se méfier », Tracés. Revue de Sciences humaines, no 31 (2016): 7-20.

24. Ibid

25. Scott, James C, «La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne» Amsterdam Editions, 2008.

26. « DÉFIANCE : Etymologie de DÉFIANCE », consulté le 27 février 2021, <https://www.cnrtl.fr/etymologie/d%C3%A9fiance>.

B. IMPLICITE, SENSIBLE, VALEURS ET RÉCITS AUX RACINES DE L'ENGAGEMENT

L'engagement se définit comme «l'action de mettre en gage quelque chose ; le résultat de cette action»²⁷. Dans le cadre de ce travail, cette forme d'agir est comprise comme une manière d'**inscrire son action individuelle dans le cadre de l'action collective**. Nous précisons également cette définition comme se focalisant davantage sur le résultat de la mise en gage et son devenir que sur la décision première, en tant qu'une «*ligne cohérente d'activité*»²⁸ qui persiste dans le temps. En effet, c'est en partie dans sa temporalité que nous souhaitons explorer l'engagement. Face au renouvellement de situations demandant des positionnements, dans un comportement engagé, les décisions et actions font sens entre elles.

Le sens de l'engagement est parfois exploré dans sa genèse : on y cherche les facteurs de prédisposition des individus à s'engager, notamment par rapport à leur insertion dans des réseaux sociaux et leur profil socio-culturel²⁹. Toutefois, il faut compléter cette vision de l'engagement par ce qui transforme une propension sociologique à s'engager en actes. Le passage à l'action peut d'abord être appréhendé en termes d'incitations positives et négatives, c'est-à-dire par rapport à ce que les individus pensent pouvoir gagner en s'engageant ou perdre en ne le faisant pas³⁰. Mais cette perspective rationaliste identifie ses propres limites en mettant de côté les déterminants dits «irrationnels» de l'engagement. Nous préférons considérer cela comme ses aspects **implicites**. Alors que seuls les aspects dits rationnels de l'engagement trouvent leur légitimité à être exprimés au grand jour, l'implicite, c'est-à-dire ce qui ne peut être énoncé expressément³¹, ou encore ce qui se trouve «entre les plis»³², tout

en étant **contenu dans les raisonnements et conduites qui sous-tendent l'engagement**, est difficilement dit, pris en compte ou encore étudié. Pourtant, un «*rationalisme qui ignore les êtres, la subjectivité, l'affectivité, la vie, est irrationnel*»³³ puisque l'implicite et ce qu'il contient -qui relève du sensible, de l'affect et des émotions - peut être ce qui nourrit l'engagement, ou au contraire, s'il est mis de côté, le bloque³⁴. Lorsqu'on cherche à susciter l'engagement, on gagne donc à **créer de l'espace et donner du temps pour comprendre ce qui se trouve entre ces plis**.

L'engagement est d'abord une recherche de sens pour les individus³⁵, et c'est donc en premier lieu à l'échelle individuelle que se construit le sens. La cohérence dans la succession des actions engagées est organisée autour de significations; ou autrement dit le sens donne la direction de l'engagement. Des représentations et récits sous-tendent et animent les dynamiques d'engagement. Ces récits peuvent être territorialisés.

En effet, les décisions qui orientent l'engagement sont prises en fonction des systèmes de valeurs dans lesquels évoluent les individus, à la fois ceux qui imprègnent l'intégralité d'une société comme ceux qui relèvent de groupes sous-culturels³⁶. En ce qui concerne notre étude, il est particulièrement pertinent de s'intéresser à de tels systèmes propres à des sous-cultures géographiques, autrement dit **à l'échelle de territoires** : à travers l'histoire d'un territoire, les rapports des habitants entre eux et à leur environnement participent à la construction de son **identité collective**. On suppose que certaines différences, d'un territoire à l'autre, vont engendrer des **variations dans les modalités de l'engagement**.

Ainsi, ces éléments peuvent être mobilisés pour Loos-en-Gohelle est une commune d'environ

27. « ENGAGEMENT : Définition de ENGAGEMENT », consulté le 6 novembre 2020, <https://www.cnrtl.fr/definition/engagement>.

28. Becker, Howard, S, « Notes sur le concept d'engagement », Tracés. Revue de Sciences humaines, no 11, <https://doi.org/10.4000/traces.257>. 2006.

29. Passy, Florence, «L'action altruiste: contraintes et opportunités de l'engagement dans les mouvements sociaux», 183, Librairie Droz, 1998.

30. Mancur Olson, «Logique de l'action collective», Presses universitaires de France, 1978.

31. « IMPLICITE : Définition de IMPLICITE », consulté le 27 février 2021, <https://www.cnrtl.fr/definition/implicite>.

32. Anne & Patrick Beauvillard, Webinaire 2/5 : Les prérequis avant de coopérer, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=KjjigLvjFhI8>.

33. Morin, Edgar « Les sept savoirs nécessaires », Revue du MAUSS, no 2 : 59-69, 2006.

34. Livet, Pierre, « Dans quelles conditions les émotions collectives peuvent-elles bloquer ou aider la délibération démocratique? », Revue européenne des sciences sociales 45, no 136 : 111-28, 2007

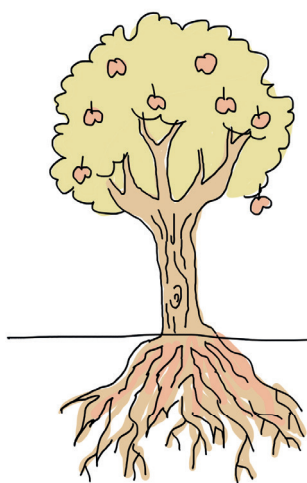
35. Bobineau, Olivier, Les formes élémentaires de l'engagement. Une anthropologie du sens, Temps présent, 2010.

36. Becker, Howard, « Notes sur le concept d'engagement », Tracés. Revue de Sciences humaines, no 11, <https://doi.org/10.4000/traces.257>. 2006.

L'EXEMPLE DE LOOS-EN-GOHELLE COMME LA MISE EN RÉCIT D'UNE TRANSITION DU NOIR AU VERT

7000 habitants située dans le bassin minier du Pas-de-Calais. L'activité minière y prend fin dans les années 1980 et s'ensuivent de multiples chocs socio-économiques pour les habitants, qui sont 20% à vivre sous le seuil de pauvreté au début des années 2000. Aujourd'hui, Loos-en-Gohelle est connue comme une ville pionnière de la transition écologique, autant pour son implication dans une agriculture respectueuse des sols et de la santé, que pour ses projets d'énergie renouvelable, ou encore ses ambitieux dispositifs de participation citoyenne³⁷. Pour le maire écologiste qui accompagne depuis 20 ans ces changements, Jean-François Caron, la mise en récit du territoire, ou l'approche narrative, est au cœur des stratégies déployées pour cette transition³⁸. À travers une diversité de récits de résilience loossoise, la régénération de la fierté de l'appartenance locale alimente les liens sociaux et l'implication des habitants, qui huilent cette expérience d'un nouveau modèle. Ainsi, un travail de revalorisation de l'histoire commune est mené en parallèle de la mise en place de la transition écologique comme nouveau récit de Loos-en-Gohelle.

la construction et la valorisation de **récits et imaginaires qui construisent l'engagement**. Il s'agit alors de cultiver la recherche de sens à travers la mise en récit du territoire en revenant sur son histoire, pour révéler son identité et ses forces, et en le projetant dans le futur³⁹. Les imaginaires et narratifs mis en place auraient la capacité non seulement de susciter l'engagement mais aussi de modeler qui s'engage et comment.



L'engagement peut être compris comme un arbre... (Institut des Territoires Coopératifs)

...il a sa part de visible, ses outils et ses formes;

...se nourrit d'interactions avec l'environnement extérieur;

...puise l'essentiel de son énergie dans son système racinaire, implicite.

C. UNE PLURALITÉ DE DISPOSITIFS POUR ENGAGER LES HABITANTS AU NIVEAU LOCAL

Notre projet collectif s'inscrit dans le cadre des dispositifs de démocratie participative déployés au niveau local ou national et pouvant contribuer à

l'engagement des habitantes et habitants. Il nous est apparu utile de présenter brièvement quelques-uns des dispositifs existants en la matière, afin de mieux situer notre étude. Ces dispositifs d'engagement citoyen peuvent être déclinés selon cinq niveaux de l'engagement : l'imagination et la co-conception, la co-construction, le co-financement, l'exécution et le déploiement et enfin l'évaluation.

Un premier exemple concernant l'engagement des habitantes et habitants dans l'imagination des politiques publiques est celui des assises de concertation. Ces dernières sollicitent un vaste panel d'habitants sur un territoire sur un sujet particulier. Les assises sont un outil de co-conception très commun pour les villes, métropoles, départements ou régions. Nous avons interrogé le directeur de l'Agence Grand Public (Frédéric Gilli)⁴⁰ à ce propos, qui nous a expliqué que la concertation est centrale aux programmes de revitalisation de centre-villes comme celui de Tulle en Corrèze. La ville de Tulle s'est en effet interrogée sur la manière dont elle pouvait faire revenir les habitants en son centre. Or, si la problématique était posée au singulier, Frédéric Gilli nous a expliqué que la concertation avait fait remonter les enjeux réels en montrant que la ville n'avait pas un cœur de ville mais deux : un centre historique et un centre administratif. La concertation ne s'est pas faite uniquement à l'échelle du centre-ville mais de l'agglomération pour interroger les gens qui ne se rendaient plus dans le centre.

37. CERDD, "Repères sur la mise en récit de vos projets de transition", 2021

38. La traverse, "Loos-en-Gohelle, Du noir au vert, la mise en récit d'une transition", 2020.

39. Ville de Loos-en-Gohelle, "L'implication des citoyens. Retour d'expérience de la Commune de Loos-en-Gohelle", 2019.

40. Frédéric Gilli, Entretien avec Frédéric Gilli, 5 février 2021.

Il est important de noter que l'objet de la concertation en lui-même détermine le degré possible de co-conception. Les concertations peuvent en effet être thématiques à l'avance, laissant peu ou pas de liberté aux habitants ou, au contraire, laisser libre-court aux échanges sur un sujet large. Prédéfinir les sujets empêcherait une approche transversale, essentielle à la transition écologique ; elle inhiberait par ailleurs l'introduction de nouveaux enjeux voire de conflits⁴¹. Le pari d'une concertation ouverte, en revanche, est que les enjeux thématiques soient relevés par les habitantes et habitants eux-mêmes.

En termes de co-construction des politiques publiques, un exemple intéressant (même si national et non local) est celui de la **convention citoyenne**, popularisée via la tenue de la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) en 2019 et 2020. Une particularité de ce dispositif est la représentativité citoyenne qu'il amène : alors que de nombreux outils d'engagement citoyen sont critiqués pour le manque de diversité chez les participantes et participants (le « toujours les mêmes », ou TLM), le tirage au sort (assorti au dédommagement des frais liés à la participation) permet une représentativité des habitantes et habitants d'un territoire donné qui n'existe pas (ou peu) avec les autres outils. Les travaux de la CCC ont en outre pu montrer en quoi la capacitation - ou empowerment - des citoyennes et citoyens pouvait amener à la proposition de mesures concrètes, ambitieuses et ayant vocation à intégrer les enjeux de justice sociale. Cette expérience montre aussi la défiance qui peut naître d'un processus participatif lorsque les intentions initiales ne sont pas respectées, comme cela a été interprété de la part des associations environnementales et d'une partie des citoyennes et des citoyens de la Convention vis-à-vis du « sans filtre » annoncé par le président de la République. Cyril Dion, garant de la CCC, a ainsi lancé une pétition en novembre 2020 dénonçant le détricotage des mesures par le gouvernement, et demandant au Président de tenir ses engagements. Le fort mécontentement suscité par les suites données à la Convention citoyenne (visible également avec les mobilisations des associations environnementales sur le projet

de loi Climat et Résilience en 2021) semble montrer que le non-alignement entre intention et comportement peut être créateur d'une défiance importante de la part des acteurs concernés.

De nombreux autres outils existent sur les territoires, dont certains considérés comme pionniers. C'est par exemple le cas de la ville de Kingersheim en Alsace : le maire de la ville de 1989 à 2020, Jo Spiegel, a mis en place ce qu'il appelle la « **démocratie-construction** », consistant à co-construire les projets avec les habitantes et habitants. Plusieurs outils ont été mis en œuvre en ce sens comme les conseils participatifs et la Maison de la Citoyenneté, avec une inscription de cette politique dans le temps long. La ville de Saillans, dans la Drôme, a quant à elle été dirigée par une liste participative de 2014 à 2020, qui a là aussi cherché à engager les habitantes et habitants via des Comités de pilotage (à la place des Conseils d'adjoints) et la mise en place de commissions thématiques. Enfin la ville de Loos-en-Gohelle, dans le Pas-de-Calais, a été connue pour le dispositif de **fifty-fifty** qu'elle déploie depuis 2004. Ce dernier consiste en un partage d'investissements entre la mairie et les citoyennes et citoyens et s'approche de la co-production des politiques publiques. Selon le maire Jean-François Caron, le fifty-fifty permet que « *l'habitant passe d'une position de consommateur à celle d'un citoyen acteur, force de proposition* »⁴².

Les dispositifs décrits présentent bien évidemment des failles ; une des plus récurrentes concerne le « toujours les mêmes » (TLM) : Jo Spiegel, le maire de Kingersheim de 1989 à 2020, note par exemple que « *ceux qui donnent leur avis, ce sont d'abord les inclus dans la société* »⁴³, et que la mairie n'a pas réussi à « *toucher les gens qui devraient être touchés* »⁴⁴ via ses politiques participatives, notamment du fait des freins de la pauvreté et du manque de temps. Ceci s'avère d'autant plus vrai dans d'autres territoires qui n'y prêtent pas la même attention qu'à Kingersheim.

Un autre exemple de dispositif participatif sur lequel nous avons souhaité nous arrêter est celui du **budget participatif**. Celui-ci est essentiellement

41. Blanc, Desjonquères, et Gilli, « S'appuyer sur les habitants, un pari payant », 2018

42. Démocratie Ouverte, « Le guide de la démocratie locale ouverte », La Gazette des communes, septembre 2020.

43. Massol, Nicolas, « Jo Spiegel: « susciter le pouvoir d'agir » », Libération, https://www.liberation.fr/evenements-libe/2019/11/30/jo-spiegel-susciter-le-pouvoir-d-agir_1766549/, 30 novembre 2019.

44. « MUNICIPALES - "Comm'une idée" : Kingersheim, pionnière de la démocratie participative », France Bleu, 8 mars 2020, <https://www.francebleu.fr/infos/politique/municipales-comm-une-idee-kingersheim-pionniere-de-la-democratie-participative-1582292077>.

destiné à financer des projets d'aménagements et d'équipements publics, souvent dans la dynamique des communs. L'axe environnemental est en général très présent et certaines collectivités ont mis en place des budgets participatifs axés uniquement en ce sens. Le nombre de budgets participatifs mis en place en France a énormément augmenté ces dernières années, passant de 7 démarches en 2014 à 170 en 2020 (ce qui correspond à un doublement chaque année sur le dernier mandat municipal). En termes de financement participatif, de nombreux autres dispositifs existent par ailleurs tels que les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ou encore les CIGALES (Club d'Investisseurs pour une Gestion Alternative et Locale de l'Épargne Solidaire).

Enfin, le dernier niveau d'engagement que nous avons identifié est celui de **l'évaluation participative** des projets et des politiques publics. Ceci peut être illustré par le travail de la Mission Agenda 21 en Gironde (détaillé plus bas) : le département s'est en effet questionné sur les mesures d'évaluation mises en place au long de son Agenda 21, en se rendant compte que les évaluations réalisées avaient souvent été trop centrées sur des indicateurs quantitatifs, au détriment du sens global du projet⁴⁵. En réponse à ces failles, l'UNADEL a ainsi recommandé de mettre en place des outils d'évaluation plus accessibles pour les parties prenantes et plus participatifs, pour pouvoir questionner le sens de la démarche.⁴⁶

En conclusion, nous souhaitons rappeler que même s'il existe de nombreux dispositifs de participation citoyenne au niveau local, **la culture du territoire et le substrat d'engagement local constituent des prérequis à l'engagement**, comme nous l'évoquerons dans la deuxième partie du rapport.

D. AU DELÀ DES PROCESSUS, LES ENJEUX DE REPRÉSENTATION ET DE LÉGITIMITÉ COMME COMPOSANTES INTRINSÈQUES DE L'ENGAGEMENT CITOYEN

Bien que les dispositifs évoqués au-dessus soient des leviers innovants pour favoriser le renouveau

de l'engagement, il est pertinent de confronter la pluralité des formes d'engagement à l'exercice politique et démocratique. En effet, cela permet d'identifier certains des freins et composantes qui nourrissent la complexité de l'engagement, et notamment la question de la représentation mais aussi de la montée en compétences, aussi bien des citoyens que de tous les acteurs clés du territoire.

Le défi de représentation et d'inclusivité au coeur des processus d'engagement

À l'image des problématiques identifiées lors de la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC), l'engagement représentatif de tous les citoyens constitue un enjeu de plus en plus fort. En effet, les exemples français de «démocratie-construction» mentionnés ci-dessus comme celui de Kingersheim mettent en évidence **des obstacles à la «massification» de l'engagement citoyen**⁴⁷. Les habitants convoqués sont souvent les mêmes et peuvent alors produire un effet contre-productif. En effet, si une ultra-minorité non représentative vient à co-construire une politique publique qui s'imposera à tous et toutes, cette dernière prend alors une importance politique proportionnellement plus forte que les élus pourtant plébiscités par un plus grand nombre d'habitants. Les politiques d'engagement et de co-construction peuvent donc **perdre en légitimité si elles viennent accentuer les inégalités entre habitants**. L'enjeu est donc de s'assurer de mobiliser une diversité d'habitants représentatifs du territoire et des réalités locales, pour éviter non seulement les phénomènes d'exclusion mais aussi fausser les besoins locaux et les nécessités des populations. Au-delà de la question de justice sociale et environnementale, cet enjeu est un prérequis à l'efficacité d'une politique publique, dont l'objectif final est bien l'intérêt général de toutes et tous. Cette analyse n'exclut pas les concertations politiques auprès de groupes spécifiques comme des minorités silencieuses ou en lien direct avec le projet. En outre, certaines associations se construisent de facto autour d'un nombre restreint de militants devant faire face aux mêmes enjeux de représentation (notamment en termes de catégories socio-professionnelles, mais aussi clivages générationnels ou encore diversité de genre).

Ce défi de la **représentation et d'inclusivité**

45. UNADEL, « Le Département de la Gironde, la transition en profondeur », 2017, https://unadel.org/wp-content/uploads/2018/09/2_5_Conseil-Departemental-de-Gironde.pdf.

46. UNADEL, « Des territoires en transition. Enseignements des Écoutes territoriales - Saison 2 2016/2017 », 2017, https://unadel.org/wp-content/uploads/2018/09/Synthese_Ecoutes-2018.pdf

47. Massol, Nicolas, « Jo Spiegel: «susciter le pouvoir d'agir» », Libération, 2019.

complète celui de la codification de cet engagement. Bien que le code de l'urbanisme dans son l'Article L103-2⁴⁸, soulignant la nécessité d'inscrire les projets d'aménagements dans des processus de concertation, soit nécessaire pour assurer la conformité de l'initiative au regard des objectifs d'intérêt général, les notions de représentation et d'inclusivité se font à la discrétion de chaque acteur. Cela limite alors l'exercice difficile mais nécessaire de favoriser un cadre d'engagement réellement participatif et représentatif. Tandis que le cadre législatif assure certaines conditions propices à la participation citoyenne, des facteurs individuels et intrinsèques au processus même d'engagement semblent également nécessaires, sans quoi le cadre légal peut devenir inopérant.

Comprendre les limites de l'engagement sous le prisme de la confiance en soi et la montée en compétences

Une autre facette de l'engagement dans sa dimension individuelle souligne l'enjeu de légitimité comme levier de participation, d'implication voire de revendication. Au-delà du processus de consultation qui montre ses limites, comme indiqué précédemment, les processus participatifs d'engagement soulignent fréquemment la problématique des connaissances et de la montée en compétences. Ici, il s'agit tout autant de la montée en **compétences des citoyens et citoyennes** que **celle des élus** et services en relation directe avec le territoire. D'un côté, les enjeux écologiques étant approchés sous le prisme technique, une idée fortement reprise par Callon et Lascoumes dans leur essai sur la démocratie technique⁴⁹ et détaillée dans la troisième partie de ce rapport, la sensation de légitimité à échanger sur des causes techniques est alors remise en cause. Des habitants peuvent ne pas se sentir à la hauteur de débats complexes comme ceux concernant les enjeux énergétiques. En effet, le dernier sondage du CEVIPOF⁵⁰ démontre l'importance de cette idée en dessinant la tension selon laquelle 43% des français estiment que la politique est une "chose trop compliquée et qu'il faut être un spécialiste pour comprendre". Cependant, face à ce résultat, 80% des sondés estiment que les responsables politiques «ne se préoccupent pas» de ce que pensent les «gens comme nous» et la majorité des citoyens estime qu'il ferait «mieux». De ces chiffres, on comprend **l'écart entre l'idéal de démocratie participative,**

ou à minima bien plus consultative, et le manque de confiance et de compétences comme paradoxe de l'engagement. Ainsi, les formes de démocratie directe peuvent être remises en question, par peur de donner le pouvoir à des personnes qui n'ont pas les connaissances pour, quand d'autres refusent de s'engager par peur de ne pas pouvoir être à la hauteur.

De l'autre côté, les élus et services, notamment techniques, se trouvent aujourd'hui dans la nécessité de réactualiser l'ensemble de leurs rôles et responsabilités, face aux nouvelles dynamiques de transition et les évolutions rapides en matière de lecture des transitions locales. Faute de quoi, ces derniers, qui sont le lien entre l'État et le terrain, risquent d'accroître le fossé entre les besoins et visions locales citoyennes, et les enjeux politiques descendants en matière de transition. L'enjeu semble donc de **monter en compétences individuellement et collectivement.**

Cette nécessité d'engager et d'expérimenter s'est retrouvée à de nombreuses échelles ; la partie suivante de notre rapport vise à démontrer toute l'étendue de ce cercle vertueux que constitue l'engagement des habitants dans les territoires, en s'appuyant sur nos quatre visites de terrain.

48. Code de l'urbanisme, Article L 103-2, 6 Juin 2021. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042655025/

49. Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick, "Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique", Paris, Le Seuil, 2001.

50. Sciences Po CEVIPOF, "En qu(o)i les français ont-ils confiance aujourd'hui?", Vague 12, Février 2021.

QUELS SONT LES DÉTERMINANTS ET MODALITÉS DE LA CONSTRUCTION DE L'ENGAGEMENT CITOYEN ?

- Le **climat général** dans lequel évoluent les acteurs a un impact très important sur l'engagement citoyen. Un climat de **confiance** favorise l'émergence d'une collaboration entre silos d'acteurs afin de construire une coopération permettant d'engager les habitants dans les dynamiques de transitions locales. Un climat de **méfiance** questionne la légitimité de chaque acteur et des politiques publiques qui s'en suivent mais peut être bénéfique si les institutions publiques s'en emparent pour nourrir une réflexion de changement dans leurs modes de fonctionnement. Un climat de **défiance** complexifie la mise en place et l'acceptation des projets de transitions auprès des habitants du territoire, mais peut également amener à faire apparaître de nouvelles formes de participation citoyenne en dehors du cadre institutionnel.
- **L'engagement** n'est pas qu'un acte rationnel qui consiste à inscrire son action individuelle dans le cadre de l'action collective, c'est aussi un **acte sensible** où l'affect et les émotions participent à construire du sens pour l'individu. Cette part de sensible, invisible à l'œil nu gagne donc à être écouté et pris en compte pour mieux comprendre la globalité de ce qu'est un engagement. Cultiver la recherche de sens à travers **la mise en récit du territoire** et de ses acteurs en revenant sur son histoire aurait la capacité non seulement de susciter l'engagement mais aussi de modeler qui s'engage et comment.
- Nombreux sont les dispositifs qui suscitent l'engagement citoyen sur un territoire : les assises de la concertation, les conventions citoyennes, la «démocratie-construction», le budget participatif ou encore l'évaluation participative ; nous avons présenté ces **différents dispositifs** qui s'adaptent localement au climat du territoire et peuvent permettre un engagement plein et conscient des habitants.
- Face aux enjeux démocratiques notamment celui de l'inclusion, les dispositifs d'engagement citoyen doivent intégrer la **montée en compétences de tous les acteurs du territoire**, aussi bien les citoyens, les élus que les fonctionnaires. Cependant, cette montée en compétences des citoyens doit être menée auprès d'un public diversifié afin d'éviter qu'une minorité non-représentative du territoire ne prenne le monopole de la conception des politiques publiques de transition. Développer des solutions pour intégrer une diversité d'acteurs est un défi que doivent relever les institutions souhaitant mettre en place ces dispositifs.

II) 4 TERRITOIRES POUR 4 RÉALITÉS DE L'ENGAGEMENT

A. 4 TERRITOIRES, 4 CLIMATS



Rives de l'estuaire de la **Gironde**, aux abords de Cussac Fort Médoc. Un lieu à haute valeur environnementale inscrit dans l'identité locale communale. Avril 2021



Poblenou, ancien quartier d'usine de **Barcelone** qui s'est tourné vers la mer à partir des JO de 1992 ; premier exemple de Superilla à Barcelone. Mai 2021



Futur lieu d'implantation du parc éolien de Saint-Ganton, **Pays de Redon**. Mars 2021



Mairie de Saint-Véran, **Pays du Grand Briannonnais** ; le maire de la commune campe devant l'école pour s'opposer à la fermeture d'une classe. Avril 2021

PAYS DE REDON



FICHE AGGLOMÉRATION : Redon
Agglomération

RÉGIONS : Bretagne et Pays de la Loire

DÉPARTEMENTS : Ille-et-Vilaine (35),
Morbihan (56), Loire-Atlantique (44)

POPULATION : 66 478 habitants, 31
communes (67 habitants au km²)

SUPERFICIE : 990,93 km²

PARTICULARITÉS : Agglomération
regroupant des communes de
deux régions différentes et trois
départements

FICHE COMMUNE : Plessé

RÉGION : Pays de la Loire

DÉPARTEMENT : Loire-Atlantique

POPULATION : 5 257 habitants (50
habitants au km²)

SUPERFICIE : 104,38 km²

FICHE COMMUNE : Saint-Ganton

RÉGION : Bretagne

DÉPARTEMENT : Ille-et-Vilaine

POPULATION : 428 habitants (30
habitants au km²)

SUPERFICIE : 14,08 km²

Source carte : association Monalisa

Premier voyage de terrain, le Pays de Vilaine a rapidement retenu notre attention et deux étudiants ont pu s'y rendre les 25 et 26 mars 2021. Axé principalement sur les enjeux énergétiques, nous avons pu rencontrer les acteurs du projet éolien citoyen de Saint-Ganton le jeudi et de Plessé le vendredi. Un long entretien a ensuite été mené avec le responsable environnement de Redon Agglomération sur la question de l'hydrogène.

Un territoire complexe

Le territoire analysé se concentre au niveau du Pays de Redon d'un point de vue géographique et plus spécifiquement l'agglomération de Redon d'un point de vue administratif. Cette agglomération concentrant plus de 66 000 habitants comprend 31 communes dont la répartition reflète l'originalité de ce territoire. En effet, cette agglomération se retrouve entre deux régions différentes, Bretagne et Pays de la Loire, sur trois départements différents, Ille-et-Vilaine, Morbihan et Loire-Atlantique. Cette complexité administrative résulte d'une histoire singulière et permet d'analyser des formes d'actions publiques diverses.

Historiquement, le Pays de Redon s'est construit autour de sa position géographique privilégiée qui

lui a permis de devenir au XIX^{ème} siècle, un nœud maritime et commercial prépondérant à l'Ouest. Avant-port de Rennes, Redon s'industrialise et devient également un important carrefour ferroviaire.

L'industrie demeure toujours un élément central de l'activité économique de Redon et de son agglomération notamment dans la production cosmétique (implantation du groupe Yves Rocher) ou encore de l'électronique et de l'équipement. Cependant, le territoire (majoritairement rural) se démarque par un niveau de vie médian nettement inférieur (19 580 euros) à celui de la région (21 060 euros) et notamment le plus faible du département d'Ille-et-Vilaine⁵¹, département au niveau de vie le plus élevé de Bretagne avec 21 470 euros.

Il est nécessaire de noter alors l'écosystème militant et associatif qui structure fortement le territoire de Redon à défaut d'une organisation administrative en manque de repères. Ce maillage associatif se remarque pleinement sur la volonté des citoyens de disposer de parcs éoliens sur leurs communes. Le territoire manque d'installations énergétiques de grande ampleur et dépend de la production des régions environnantes.

51. INSEE Analyses Bretagne, Moins de pauvreté et d'inégalités de revenus en Bretagne, 2020, consulté le 4 juin 2021 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4765728>

Pourquoi choisir ce territoire ?

Ce territoire correspond en tout point à notre volonté d'analyser une zone rurale, peu dense et fortement organisée autour d'initiatives citoyennes et militantes à des échelles exclusivement locales. En effet, les projets observés se situent dans des communes de petite taille comme Saint-Ganton (400 habitants) et permettent alors de concevoir l'engagement citoyen au cœur de structures politiques de faible portée par comparaison aux autres territoires de l'étude. Ainsi, nous avons pu nous rendre à Saint-Ganton, à Plessé et à Redon, trois communes de taille disparate mais rassemblées dans leur volonté de s'appuyer sur les énergies citoyennes pour développer leurs politiques publiques et de mettre fin à une vision verticale de la politique.

Ensuite, notre intérêt sur ce territoire s'est précisé par l'intensité des projets éoliens citoyens et le réseau unique formé sur cette zone. Ces projets citoyens, convergeant dans leurs grandes lignes se retrouvent finalement complémentaires tant leurs structures et leurs finalités divergent. Finalement, nous avons rencontré des acteurs engagés et stimulés par un terreau fertile à l'innovation citoyenne unique, répondant par conséquent aux enjeux que nous souhaitions explorer pour réaliser cette étude.

Parc éolien d'Avessac



Enfin, les questions énergétiques semblent à la fois relever d'une thématique infiniment complexe qui pourrait alors remettre en question l'engagement des citoyens mais qui d'un autre côté se révèlent être une thématique commune à tous. Ainsi, observer l'engagement sous le prisme de la question énergétique permet d'analyser des situations de montée en compétences collective et de mobilisation populaire.

Des projets innovants et inspirants

Après un entretien avec Marianne Billard, directrice de l'association Eoliennes en Pays de Vilaine (EPV), structure pionnière dans la création des premiers projets éoliens citoyens en France, notre visite de terrain sur le territoire s'est concentrée sur deux projets éoliens citoyens en cours de développement : le projet *Landiset* à Saint-Ganton et le projet *Plésséole* à Plessé.

Notre première rencontre s'est déroulée dans la commune de Saint-Ganton d'abord avec Pierre Tiger, porteur du projet éolien citoyen et plusieurs membres de l'association *Saint Gant'Eole* et actionnaires de *Landiset* puis avec Fabienne Cottais, maire de Saint-Ganton. Nous avons pu d'abord nous rendre sur les lieux du futur site d'implantation des éoliennes afin de comprendre les enjeux du sujet tout en visualisant le terrain d'implantation du projet puis rencontrer la maire de Saint-Ganton pour exposer les relations existantes entre ce projet et la municipalité de Saint-Ganton. Le projet a été co-construit entre la commune de Saint-Ganton et un collectif citoyen depuis 2014. Aujourd'hui, le projet prévoit l'implantation de trois éoliennes de 160 à 180 mètres de haut, d'une puissance totale de 9 MégaWatt au nord-ouest de Saint-Ganton. 120 000 euros ont été levés pour la phase de développement qui en nécessite 320 000. Fidèle au principe « d'un actionnaire = une voie », *Landiset* donne à tous ses actionnaires la possibilité d'entrer dans la gouvernance du projet quelque soit la part apportée dans le capital du projet. Ainsi, ce projet éolien citoyen est issu d'une co-construction sur un temps long entre la municipalité de Saint-Ganton, ses habitants et l'association *Saint Gant'Eole*. Il permet à la commune de produire une énergie renouvelable aux retombées économiques locales grâce à une démarche citoyenne ancrée dans la gouvernance du projet.

Notre deuxième rencontre s'est déroulée dans la commune de Plessé en présence de Gilles Vannson,

porteur du projet Plesséole, Marie-Thérèse Etriat, présidente de l'association *Eoliennes citoyennes* à Plessé, et Aurélie Mézière, maire de Plessé. Cette rencontre commune entre les membres de l'association à l'initiative du projet éolien et la maire de la commune a permis d'exposer le rôle de la commune de Plessé dans la construction du projet éolien citoyen en approfondissant sur les dynamiques d'opposition qui ont pu naître et persistent aujourd'hui face à l'implantation d'un projet éolien sur la commune par rapport à celui de Saint-Ganton. Récemment élue, la maire de Plessé Aurélie Mézière a décidé de réunir opposants et porteurs du projet éolien autour d'une même réunion afin de pouvoir nouer un dialogue entre les parties. En jouant ce rôle de médiateur la municipalité permet aux opposants d'exposer leurs points de vue tout en se devant d'écouter ceux des porteurs du projet éolien ce qui permet ainsi de réduire les rumeurs et fausses informations qui circulent des deux côtés. L'échange s'est également axé autour des enjeux des plans de relance et de l'organisation administrative du territoire.

Ainsi, ce projet éolien est issu de l'initiative d'un groupe de citoyens. La municipalité apporte son soutien financier et son rôle de médiateur entre parties mais n'est pas investie dans la construction du projet.

Un engagement citoyen notable

Ces projets éoliens citoyens traduisent un engagement qui part du militantisme, d'une envie de construire un projet par soi-même engagé pour l'avenir et l'écologie, mais qui repose ensuite sur différentes formes de **soutien**. Lorsqu'un collectif d'habitants et de citoyens s'engagent dans cette démarche de construction de projets éoliens, ils le font grâce à un soutien local important : d'une démarche entreprise par une commune qui vient signer les promesses de bail, ou par la présence d'une association accompagnatrice EPV et son bureau d'études spécialisé sur ces projets de territoire. Face à une vive opposition de certains habitants ou associations du territoire, la commune peut également apporter son soutien en jouant le rôle de médiateur entre les parties.

Par sa gouvernance centrée sur le citoyen, ces projets éoliens citoyens offrent à chaque habitant l'opportunité de trouver **une place, un sens** dans ces projets et la possibilité de s'engager directement ou indirectement en participant ainsi à faire vivre le débat public sur leur territoire.

La construction des projets citoyens se fait de manière unique à chaque nouveau projet.

Enfin, ces projets se construisent et engagent des citoyens **sur un temps long**, en moyenne dix ans. Ce temps est jugé nécessaire pour que tous les citoyens souhaitant s'investir dans le projet le puissent et ainsi réajuster le projet en fonction des spécificités de chacun. Ce temps long, c'est le temps de l'acceptabilité. Implanter localement des projets d'énergie renouvelable demande une ingénierie technique et humaine importante. De plus, même si les projets éoliens dans le Pays de Redon sont en partie accompagnés par l'association EPV, ils sont en très grande partie portés par les citoyens et habitants engagés dans un rôle précis ce qui demande un temps d'appréhension et de formation à toutes les étapes de construction du projet.



Futur lieu d'implantation du parc éolien de Saint-Ganton

LE PAYS DU GRAND BRIANÇONNAIS



FICHE PAYS : Pays du Grand Briançonnais

DÉPARTEMENT : Hautes-Alpes (05)

RÉGION : Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

COMMUNES : 36

POPULATION : 38 281 habitants, 38 communes (17 habitants au km²)

SUPERFICIE : 2 130 km²

STRUCTURATION : Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) qui coordonne 3 communautés de communes : Pays des Écrins, Briançonnais, Guillestrois et Queyras

PARTICULARITÉS : 2 parcs naturels : Ecrin et Queyras ; 3 réserves naturelles nationales, 2 aires protégées ; la plus haute vallée habitée d'Europe

Source carte : Site du PETR

Dans le cadre de notre deuxième terrain d'observation, nous avons choisi de nous rendre dans le Pays du Grand Briançonnais, administrativement identifié par ce qui est devenu, à la suite d'une structuration en association en 2006, le **Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Grand Briançonnais**.

Aujourd'hui, celui-ci a pour fonction de coordonner les actions et projets de trois communautés de communes : celle du Briançonnais, du Guillestrois-Queyras et du Pays des Écrins, associant 36 communes. Au total, nous nous sommes donc intéressés à un bassin de vie d'environ 34 300 habitants sur une superficie de 2138 km², dont la ville de Briançon accueille à elle-même 12 360 habitants.

Au cœur du département des Hautes-Alpes (05), avec 80% du territoire à plus de 1000 mètres d'altitude, **l'identité alpine** du Grand Briançonnais y est indéniablement ancrée. C'est bien cette culture de la montagne qui façonne ses particularités : le territoire vit pour une grande majorité de l'année du tourisme de montagne. Ce dernier mêle alors défis fonciers, avec un **grand nombre de lits froids**, mais aussi défis écologiques (sur-utilisation de la montagne) et économiques. D'autre part, le relief montagneux

cause son **enclavement géographique** et renforce les questions sur son autosuffisance énergétique et alimentaire. L'identité écologique du Grand Briançonnais fait également partie intégrante du terreau local. La **vulnérabilité du territoire aux aléas climatiques** est déjà importante. En effet, le territoire a connu une augmentation de +2.3°C depuis l'ère pré-industrielle⁵² causant notamment l'érosion de la montagne, des mouvements gravitaires ou l'accroissement de précipitations...

Engagé depuis plusieurs années sur une ambitieuse feuille de route de transition, le PETR a renforcé son engagement en signant en 2019 un Contrat de Transition Écologique et Solidaire (CTES), afin de faire émerger de nouvelles dynamiques territoriales en faveur de la transition écologique. Cet engagement n'est d'ailleurs pas nouveau : déjà au XIV^{ème} siècle, **les Escartons**, les quatre pays originels formant la principauté du Briançonnais, signaient la Charte des Escartons⁵³, permettant de consolider un socle commun d'actions pour le territoire, dont la construction de canaux d'irrigation, toujours utilisés aujourd'hui.

Ce socle commun d'actions structure encore de nos jours l'action du territoire et contribue à l'ancrer dans la continuité historique de l'engagement local. Enfin, l'identité forte d'engagement est non

52. Futuribles, «Interview de Pierre Leroy», Forum prospectif des territoires, Atelier du 12 Février 2020.

53. Pour la lire en entier, par ici : <http://www.briancon-vauban.com/charte.html>

seulement animée par sa culture environnementale proche d'une faune et flore environnantes, mais est aussi nourrie par des enjeux migratoires importants et sources de polarisations au sein même du territoire, puisqu'à la frontière de l'Italie.

« Les habitants de Briançon et ceux de la tierce écrivaient lors de leurs accord de 1382 “qu'il est meilleur de s'unir et de jouir d'un même émolument de cosité en sorte que, lorsque l'un vient à tomber l'autre le relève” [...] Elles [les communautés] surent comprendre la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt particulier, montrant ainsi leur sagesse et leur habileté à conduire leurs affaires. »

Extrait de *Briançon à travers l'histoire* de Jacqueline Routier issu du site du PETR

Pourquoi choisir ce territoire ?

Le choix du territoire du Grand Briançonnais répond à plusieurs domaines d'intérêt : d'une part, **l'échelle du PETR**, encore peu développée à l'échelle nationale, nous a semblé intéressante à explorer dans l'optique de questionner son rôle de coordinateur du territoire et notamment de la structuration en «pays» portant des projets et une identité locale forte. En s'intéressant au PETR, nous avons le souhait de découvrir son rôle en tant qu'acteur engagé pour son territoire et comprendre son potentiel de levier dans la relation citoyens-collectivités-État.

Plus particulièrement, le territoire du Grand Briançonnais est connu pour son action engagée dans la transition écologique qui remonte à la République des Escartons, mais également à travers le travail de Pierre Leroy, président du PETR, engagé de longue date dans un travail innovant sur les questions de **transition** autant sociale **qu'écologique** et **démocratique**. Les **gouvernances pionnières** initiées par différentes communes du PETR, telle que celle de la commune de Puy-Saint-André qui a permis à ses habitants de se **réapproprier les communs** pour créer du lien, nous ont également donné envie de découvrir ces leviers d'engagement innovants.

Ainsi, la **vision transversale** de la transition portée par le territoire a éveillé notre curiosité et nous a semblé pertinente à mettre en écho avec la vision sectorielle portée par la Caisse des Dépôts dans

ses plans verts.



Maraichage local biologique de la commune de Puy-Saint-André

A la découverte des projets du territoire

Lors de notre visite en avril 2021 sur le territoire du Grand Briançonnais, nous avons pu mener des entretiens avec des personnes issues des mondes institutionnel et associatif qui nous ont présenté leurs projets et visions de l'engagement pour la transition écologique sur leur territoire. À l'échelle du PETR, nous avons échangé avec Daphné Khalifa, directrice, Domitille Crenn, chargée de mission économie circulaire et concertation et Marie Baillard, élue référente concertation citoyenne. Les retours de ces trois actrices du PETR nous ont donné de précieuses informations sur la structuration de l'animation territoriale, l'aide aux associations désireuses de structurer leurs projets locaux, ainsi que les imbrications politiques de leurs actions sur le territoire. Nous avons également mené un entretien avec Marc Lourdaux, directeur de l'association Echanges Paysans, une plateforme de distribution de produits agricoles en circuits courts pour les professionnels sur tout le département des Hautes-Alpes.

Au niveau de l'échelle des communautés de communes du Pays des Ecrins, du Guillestrois-Queyras et du Briançonnais, nous avons rencontré plusieurs collectifs citoyens, associations et acteurs institutionnels.

Communautés de communes du Pays des Ecrins

Dans le Pays de Ecrins, nous avons découvert deux associations et leurs porteuses de projet. L'association l'Écritoire portée par Claire Marcoz organise des ateliers d'écriture afin de faire réfléchir les habitants sur leur rapport à leur écosystème en lien avec le changement climatique. La

Fabrique à Liens d'Artemisia créée par un collectif d'habitants de la commune de Vallouise-Pelvoux porte des projets visant à recréer du lien social dans un territoire de montagne. L'association la Fabrique à Liens d'Artemisia a notamment été lauréate de l'appel à projets « Accélérateurs de projets citoyens » émanant du Ministère de la Transition écologique pour son projet de tiers-lieu *La Passa*, un lieu de partage autour des enjeux de la transition écologique du territoire pour les habitants et usagers du Pays des Ecrins. Nous avons également pu rencontrer Alice Prud'homme, élue de l'Argentière-La Bessée et référente transition écologique au PETR, responsable de la commission environnement du Pays des Ecrins et Christian Canton, premier adjoint au maire de Vallouise-Pelvoux.

Communauté de Communes du Briançonnais

Dans le Briançonnais, notre rencontre avec Pierre Leroy, ancien maire du Puy Saint André et actuel président du PETR, nous a permis d'observer la construction de la démarche participative de transition écologique et démocratique au sein même de la commune, à travers une marche guidée autour des énergies renouvelables, de l'alimentation locale, des mobilités et du traitement des déchets.



Pierre Leroy, président du PETR et élu adjoint à la commune de Puy-Saint-André nous présente le cadastre de la commune

Communauté de Communes du Guillestrois-Queyras

Dans le Guillestrois, nous avons échangé avec les porteuses de l'association COSMOS (Collectif Ouvrant à des Solutions pour un Monde Ouvert

et Solidaire) qui développent un projet de tiers-lieu à Guillestre pour la transition écologique permettant d'expérimenter et de promouvoir des initiatives citoyennes.

Enfin, dans le Queyras, nous avons pu rencontrer Mathieu Antoine, maire de Saint Véran ainsi que les porteurs du projet Ener'Guil, un projet solaire citoyen qui vise à installer des panneaux photovoltaïques sur les toits des bâtiments privés ou communaux afin de produire de l'électricité. Nous avons également échangé par téléphone avec Yolande Diter, chargée du renouvellement de la charte et de la marque Valeurs Parc au sein du Parc naturel Régional du Queyras et Nicolas Crunchant, maire d'Abriès-Ristolas.

Ce que ces projets nous disent de l'engagement au local sur la transition écologique

Nous avons identifié des forces vives sur le territoire du Grand Briançonnais pour « *construire le récit d'une nouvelle normalité* »⁵⁴, repenser les liens que les habitants et habitantes entretiennent entre eux et avec leur environnement. Ces dynamiques de transition s'expliquent notamment par l'histoire du pays, l'identité du territoire, sa situation géographique et les risques environnementaux et réalités économiques qui lui sont associés.

En montagne, le changement climatique bouleverse le quotidien des habitants ; ces derniers voient les paysages se transformer et sont parfois **directement affectés** par ces changements: les télésièges sont élevés de 300-400 mètres d'altitude par manque de neige, les guides de montagne quittent les Ecrins pour des plus hauts reliefs, les effondrements géophysiques bloquent l'accès à certains villages... Aussi, les habitants et habitantes du territoire sont **sensibles et réceptifs** aux dynamiques de transitions ; ils sont nombreux à s'organiser en Collectif en Transition (dans les Ecrins, le Guillestrois et le Briançonnais), à proposer de remettre au devant de la scène la gestion partagée des **communs** ou encore à participer à des projets citoyens d'énergies renouvelables.

54. Voir "Les Alpes d'Après", Série d'échanges organisés par Guillaume Déjy, élu guillestrois pendant le confinement de mars à mai 2020.



Randonnée explorative des initiatives locales de la commune de Puy-Saint-André à travers la montagne

La vie associative permet de garder une forme de dynamisme local, en particulier pendant les périodes creuses de l'année. Dans un contexte de crise sanitaire, elle répond à un besoin important pour les habitants et habitantes de recréer du lien.

Pour se structurer, ces associations sont souvent **accompagnées par des techniciens et techniciennes** du PETR ou du PRnQ dont l'importance a été soulignée par de nombreux acteurs : ces techniciens ont le temps et les compétences pour mener à bien une volonté portée par l' élu, ils connaissent le territoire, accompagnent les projets, créent du lien entre les structures de l'ESS... Les noms des techniciens, engagés et animateurs du territoire, reviennent à plusieurs reprises lors de nos entretiens : leur **mission d'accompagnement** est véritablement valorisée autant par les élus que les acteurs du Grand Briançonnais. Cependant pour le président du PETR, le territoire manque de moyens pour financer cette animation, d'une ingénierie humaine capable de faire et d'accompagner du faire ensemble.



Rencontre avec les acteurs d'Ener'Guil en compagnie de Mathieu Antoine, maire de la commune de Saint-Véran.

Il existe un organe officiel de concertation du PETR, le Club Climat Transition (anciennement Conseil de Développement) dont le potentiel semble être objet de débat. Cependant, la concertation dans le Pays du Grand Briançonnais va au-delà des instances traditionnelles : elle est parfois issue d'un travail de coopération entre mairie et tiers-lieux ; parfois le résultat d'une relation de confiance au niveau communal, rendue possible par de nombreux temps d'échanges et d'activités proposés par la municipalité. Dans ce territoire en relief, divisé par des massifs montagneux, **l'articulation de compétences** entre les nombreuses échelles territoriales est complexe ; si les acteurs et actrices de la transition écologique semblent tous et toutes se connaître, la commune reste cependant l'échelon le plus proche du citoyen ordinaire.

LA GIRONDE



FICHE DÉPARTEMENT : Gironde (33)

RÉGION : Nouvelle-Aquitaine

POPULATION : 1,5 million d'habitants (161 habitants au km²)

SUPERFICIE : 9980 km²

STRUCTURATION : 535 communes, 33 cantons et 28 EPCI

MÉTROPOLE PRINCIPALE : Bordeaux Métropole, avec près de 800 000 habitants

FICHE COMMUNE : Cussac-Fort-Médoc

POPULATION : 2300 habitants

SUPERFICIE : 18 km² (127 habitants au km²)

EPCI : Communauté de communes Médoc Estuaire

PROJET DE LABO'MOBILE :
"Un village engagé pour une alimentation 100% bio et locale, tous mobilisés !"

FICHE COMMUNE : Saint-Médard-en-Jalles

POPULATION : 31 000 habitants

SUPERFICIE : 85 km² (370 habitants au km²)

EPCI : Bordeaux Métropole

PROJET DE LABO'MOBILE : "100% de décisions citoyennes au service de la transition"

Source carte : Département de la Gironde, ajout des autrices.

Le troisième territoire que nous avons étudié est celui de la Gironde, où deux étudiantes du groupe sont allées les 15 et 16 avril 2021. Sur place nous sommes intéressées plus spécifiquement aux actions de la Mission Agenda 21 du département en matière d'engagement citoyen et de transition écologique. Etant donné la grandeur tant géographique que démographique du département, nous avons préféré nous concentrer sur certaines spécificités du département et sur deux communes en particulier, Cussac-Fort-Médoc et Saint-Médard-en-Jalles, bénéficiaires d'un accompagnement du département à travers le programme Labo'Mobile.

Pourquoi choisir ce territoire ?

Le choix de ce territoire s'explique en premier lieu par la richesse des dispositifs d'engagement citoyen en lien avec la transition écologique mis en place par le Conseil départemental, via la Mission Agenda 21 et le Labo'M21 / LaBase. Le caractère pionnier de ces dispositifs - mis en place à partir de 2004 - nous intéressait particulièrement, afin de pouvoir les étudier avec le recul nécessaire. L'échelle du département nous semblait également intéressante par rapport à notre sujet d'étude, à la fois pour pouvoir diversifier nos approches et pour analyser le rôle joué par le Conseil départemental dans l'accompagnement des collectivités territoriales. Enfin, ce choix nous permettait d'avoir une approche à la fois assez globale (via l'action de la CDC Nouvelle-Aquitaine

et celle de la Mission Agenda 21) et locale (via le dispositif Labo'Mobile) avec les deux communes rencontrées, ce qui là aussi nous semblait très pertinent dans le cadre de notre étude.

À la découverte des Labo'Mobiles et des dynamiques territoriales girondines

Caisse des Dépôts Nouvelle-Aquitaine :

Nous avons pu échanger avec Rémi Heurlin, directeur régional Nouvelle-Aquitaine et Christian Kokocinski, responsable investissements énergies renouvelables et transition écologique de la Banque des territoires Nouvelle-Aquitaine, à propos de l'action locale de la Caisse des Dépôts en Gironde et en Nouvelle-Aquitaine. Ceux-ci nous ont dressé un historique de la Caisse des Dépôts et explicité la déclinaison territoriale des financements de relance verts et les montants alloués par secteurs. En Nouvelle-Aquitaine, la Banque des Territoires propose plusieurs modalités d'accompagnement et de financement des porteurs de projets, et non des subventions. Les plans de relance verts s'inscrivent dans cette offre avec des enveloppes de financements plus importantes pour accélérer la transition du territoire, notamment sur les axes suivants : énergies renouvelables, rénovation du bâtiment, mobilités et traitement des déchets. Nous avons également échangé sur la prise en compte de l'engagement citoyen dans les financements et leur volonté de trouver un

«compromis» entre des réponses aux inquiétudes locales et le développement de projets.

Département de la Gironde :

Nous avons rencontré une partie de l'équipe de la Mission Agenda 21 du département, menée par Julie Chabaud. Nous avons souhaité nous concentrer en particulier sur le dispositif départemental des Labo'Mobiles, ce que nous avons pu faire notamment via un entretien avec Justine Bosredon, chargée de mission sur ce projet. Mis en place à partir de 2017, les Labo'Mobiles sont la déclinaison locale du dispositif départemental du Labo'M21 avec sa méthodologie du «mode labo». Ils visent à accompagner des territoires dans des projets de transformation radicale (atteindre 0 ou 100% d'un objectif de transition) en partant d'abord de l'horizon et de l'objectif à atteindre, et en mettant au cœur la notion de co-responsabilité des acteurs. Cette notion essentielle se veut capacitante pour les acteurs, puisque selon Julie Chabaud « **être co-responsable, c'est être chacun responsable à 100%** »⁵⁵. Le département propose aux territoires et aux acteurs impliqués un accompagnement en termes d'ingénierie humaine sur plusieurs mois, en particulier via de l'appui en intelligence collective (sur la problématique du comment construire ensemble la solution).

Deux promotions de Labo'Mobiles ont été accompagnées par le département : une première à partir de 2017, lors de laquelle neuf projets - qui n'ont pas tous abouti - avaient été retenus sur des thématiques telles que l'alimentation, la mobilité ou encore la réduction des déchets. Avec la deuxième promotion, lancée en 2020, le département a souhaité insister davantage sur la notion de co-responsabilité (le projet devait obligatoirement être co-porté) ainsi que de radicalité dans l'ambition. Seuls trois projets ont cette fois été retenus, avec un appui proposé d'un bout à l'autre du projet.

Cussac :

Après avoir rencontré l'équipe de la Mission Agenda 21 qui porte les Labo'Mobiles, nous sommes allées à la rencontre de deux communes qui avaient - ou sont en train - d'elles-mêmes mettre en place ce dispositif. Nous avons ainsi rencontré l'équipe municipale de Cussac-Fort-Médoc, qui a bénéficié de l'accompagnement du département en 2017-2018 (première promotion des Labo'Mobiles) sur le projet «Un village engagé pour une alimentation 100% bio et locale, tous mobilisés !». Les principales actions portées en ce

sens ont été la mise en place d'une régie agricole municipale, avec l'embauche d'un maraîcher sur la commune pour viser l'autosuffisance de la cantine scolaire en fruits et en légumes. Un jardin partagé a également été installé en centre-bourg, pour beaucoup utilisé par les enfants de l'école dans un but pédagogique. Dominique Fedieu, le maire de la commune, et Stéphane Le Bot, adjoint au maire, nous ont expliqué le rôle d'effet levier qu'a constitué l'appui du département, en permettant de donner un cadre à un projet qui avait déjà été réfléchi en interne. Nous avons également pu échanger avec David Ducasse, le maraîcher de la commune, qui nous a fait visiter les différentes installations.



Ferme municipale et potager commun de Cussac

Saint-Médard :

Nous nous sommes également rendues dans une deuxième commune, celle de Saint-Médard-en-Jalles, située à 13 kilomètres du centre de Bordeaux. Saint-Médard-en-Jalles est la sixième commune de Gironde, ainsi que la commune la plus étendue de Bordeaux Métropole. Ses 8 quartiers sont disposés en arc autour d'une zone détenue par ce qui est aujourd'hui une poudrerie classée site SEVESO, au cœur de l'identité locale. Pour sa

55. CNFPT, MOOC "Territoires et développements : changeons d'époque !", 2020

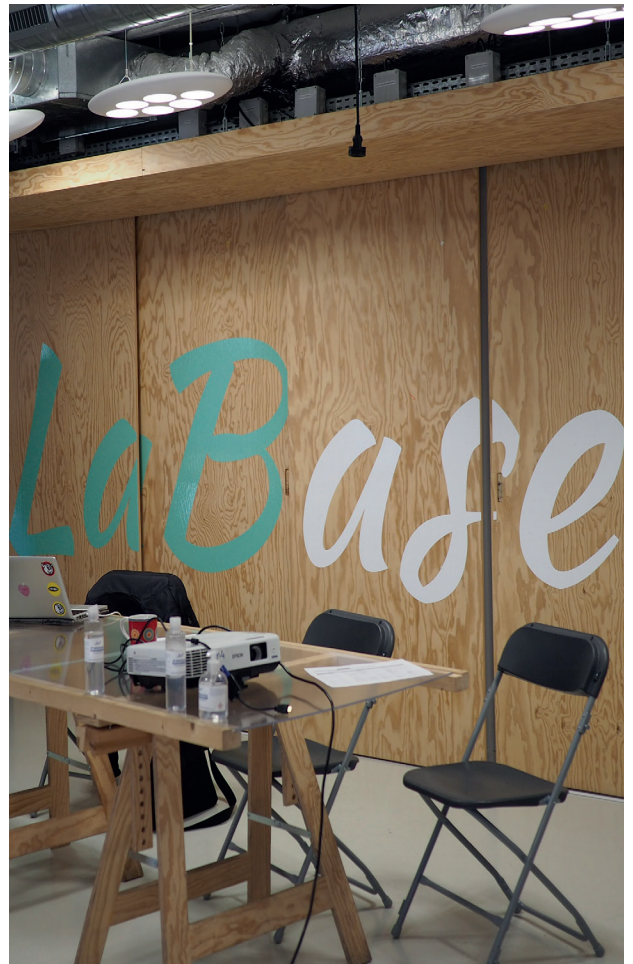
part, la politique de la ville inscrit son travail dans une approche transversale de la transition, aussi bien écologique et sociale que démocratique. C'est dans cette optique que s'est ancrée la volonté de la commune de proposer un projet Labo'Mobile en 2020, afin de pousser un cran plus loin son désir de favoriser l'engagement citoyen. En travaillant sur la démocratie permanente, le programme a offert la possibilité à la commune d'inscrire durablement le citoyen au cœur de la décision communale dans la création d'un Labo citoyen pour la transition. À l'état de structuration pour l'instant, Cécile Marenzoni, élue à la transition écologique, Valentin Désiré, directeur de la transition écologique ainsi que Bruno Cristofoli, élu en charge de la participation citoyenne, nous ont présenté la démarche et les grands axes (bien-être, communs, utilité sociale et conservation de l'environnement) du projet ainsi que leur travail à réunir divers collectifs citoyens pour travailler ensemble à la création de critères transversaux dans une optique de priorisation des décisions communales.

Ce que ces projets nous disent de l'engagement sur la transition écologique locale

Nos différents entretiens nous permettent de dresser quelques grandes conclusions concernant aussi bien les formes d'engagement que la posture institutionnelle et l'approche portée sur la transition écologique au niveau territorial. Parmi celles-ci, nous avons identifié que :

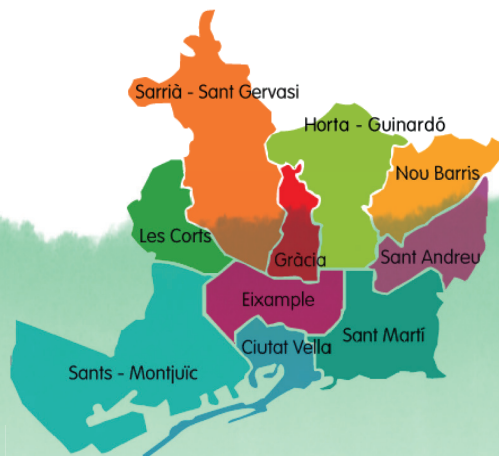
- L'engagement citoyen reste un point de tension au niveau de la Banque des Territoires. Vu en même temps comme un levier mais aussi un frein au financement de projets, la démarche d'acceptation reste un travail d'équilibre entre réponse aux inquiétudes locales et développement de projets de transition écologique, sans pour autant concerter l'opinion locale pour répondre à une vision citoyenne de transition, souvent en inadéquation avec l'offre sectorialisée portée par la Caisse des Dépôts.
- Le département pour sa part, et notamment la Mission Agenda 21, se veut précurseur depuis 2004 en matière de transition et plus spécifiquement en termes de sollicitation et d'encapacitation citoyenne pour mettre en œuvre sa vision transversale au niveau local. Notamment, la **posture d'humilité en tant qu'acteur institutionnel** la plus effacée possible, offre aux citoyens une nouvelle forme de confiance et une volonté de co-création.

- Le programme des Labo'Mobiles s'inscrit dans cette logique, offrant aux communes un réel levier d'engagement citoyen dans le domaine qui est le plus cohérent avec le projet de «vie» du territoire. Celui-ci renforce ainsi le lien du citoyen à son territoire, avec en son cœur la notion de **co-responsabilité**.



La Base, lieu d'innovation sociale et d'intelligence collective au sein du département de la Gironde

BARCELONE



FICHE VILLE : Barcelone

PAYS : Espagne

COMMUNAUTÉ AUTONOME : Catalogne

POPULATION : 1 664 182 habitants, 73 quartiers (16 576 habitants au km²)

SUPERFICIE : 100,4 km²

STRUCTURATION : Municipalité comptant 41 conseillers élus au suffrage universel direct

PARTICULARITÉS : Urbanisme et architecture caractérisée par un quadrillage symétrique de la ville-centre. Pollutions de l'air et sonore très importants et crise du logement sans précédent (+36% de hausse des prix entre 2014 et 2019)

Source carte : pngimage

Notre dernier territoire vise à opérer un travail de mise en perspective avec les trois autres territoires à partir d'une ville européenne. Ce travail prend ainsi appui sur l'analyse de Barcelone, dans laquelle nous nous sommes rendus les 18 et 19 mai 2021. La métropole espagnole de 1,6 million d'habitants se trouve au cœur de la sixième plus grande agglomération de l'Union Européenne avec 4,8 millions d'habitants, participant à 19% du PIB du pays.

Ancienne ville industrielle, Barcelone connaît diverses dynamiques au XX^{ème} siècle liées aux migrations et aux grands projets tels que les Jeux Olympiques en 1992. La ville, divisée en 73 quartiers (barris), peut faire l'objet d'une séparation en trois zones distinctes aux enjeux fortement disparates. Le centre, quartier « quadrillé » au trafic important s'oppose à la zone montagneuse et à celle par delà le relief. Cette dernière communément appelé Barcelona olvidada, c'est-à-dire Barcelone l'oubliée est caractérisée par une pauvreté sociale importante et une implication politique moins présente.

Barcelone concentre depuis le siècle dernier de multiples problèmes sociaux, cristallisés ces dernières années par l'apparition de nouveaux enjeux urbains et environnementaux. Le territoire est en effet marqué par des inégalités socio-spatiales particulièrement visibles entre les

quartiers. Se juxtaposent des quartiers aisés et d'autres particulièrement modestes dans le centre. Avec le développement du tourisme, le marché du logement s'est profondément tendu et Barcelone fait face à une crise sans précédent.



Barcelone vue du ciel © Yann Arthus-Bertrand extrait du livre *La Catalogne vue du ciel*. Les Editions de la Martinière, 2018

Enfin, la pollution atmosphérique (accentuée par la géographie en relief de la ville) s'est imposée comme un enjeu majeur de la métropole contre laquelle des habitants tentent de manifester leurs inquiétudes. Le trafic routier demeure la principale cause et des aménagements urbains sont en œuvre pour limiter la circulation automobile comme la réflexion sur la mise en place d'un péage urbain.

Barcelone est caractérisée comme un territoire d'innovation d'un point de vue politique. L'élection municipale de 2015 marque la victoire de Barcelona en Comú et la prise de fonction d'Ada Colau sur fond de renouvellement des pratiques et de la classe politique espagnole.

Pourquoi choisir ce territoire ?

La ville de Barcelone s'est très vite manifestée comme un terrain d'étude riche d'expériences participatives et de projets citoyens. Dans les années précédant la création de *Barcelona en Comú* (2015), de nombreux mouvements citoyens se sont mobilisés soulignant l'incapacité des institutions traditionnelles à répondre aux besoins de la population. Barcelone nous est aussitôt apparue comme un exemple de réappropriation des institutions par les habitants et habitantes dans un contexte de crise économique et politique. Nous étions notamment intéressés par la plateforme numérique *Decidim* (« Nous décidons » en catalan) impulsée par la Mairie de Barcelone en 2017 dans un objectif de co-construction à tous les échelons territoriaux.

En 2020, la maire de Barcelone, Ada Colau, a déclaré la ville en situation d'urgence climatique; 103 mesures concrètes sont venues compléter la déclaration afin de réduire de moitié les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Cette double entrée par l'urgence climatique et la participation citoyenne nous a semblé en phase avec notre projet d'étude ; elle introduisait la question des rythmes, des relations (de confiance ?) entre institutions et habitants, du sens donné à l'engagement ainsi que de la capacité du terrain à recevoir et accepter un plan décidé à une échelle supérieure.

Nous avons fait le choix de nous concentrer sur le secteur de la **mobilité**, secteur conséquent dans une région longtemps dominée par l'industrie automobile et dans une ville qui s'est construite et adaptée pour faciliter l'usage privé de la voiture. Les Jeux Olympiques de 1992 en sont un exemple étonnant : près de 50 km de voie rapide avaient été construits pour permettre aux automobilistes d'entrer à Barcelone⁵⁶. En 2020, des mouvements de voisins, alertés par la qualité de l'air dans la

ville, se sont réunis à Barcelone pour bloquer l'accès des voitures aux rues de l'Eixample, quartier central dont le plan en damier facilite l'usage de la voiture.

Au-delà de ces préoccupations d'actualité, nous avons souhaité, en prenant le cas d'étude de Barcelone, revenir sur l'histoire de la ville pour comprendre la culture de l'engagement citoyen et ses composantes. Nous nous sommes rendus dans la capitale de la Catalogne en mai, soit une fois les conclusions des autres territoires déjà dressées. Barcelone constitue une mise en perspective intéressante d'un point de vue de gouvernance : son modèle de municipalisme décentralisé introduit à partir de 1979 laisse une place importante à l'échelle du district et du *barri* (quartier) qui permettent une participation directe des habitants et habitantes⁵⁷. Alliés aux organes de participation sectoriels, ces organes territoriaux constituent les instances participatives officielles de Barcelone. Les quartiers présentent par ailleurs de nombreuses associations traditionnelles de voisins dont l'histoire remonte à la fin du gouvernement dictatorial franquiste. En effet, dès 1968, des ouvriers originaires d'autres régions d'Espagne, déconnectés des réseaux de services notamment des transports publics, s'organisent en syndicats ou associations pour défendre leurs droits et une meilleure qualité de vie dans leurs quartiers, souvent périphériques⁵⁸.

Aussi, par son mode de gouvernance, son histoire mais aussi par son statut de métropole européenne, Barcelone introduit de nouvelles perspectives, nous permet de varier les échelles de nos terrains d'études.

A la découverte des projets du territoire

La dizaine d'entretiens que nous avons menés - soit sur place, soit à distance - a suivi la thématique de la mobilité au prisme de la participation citoyenne, focus de notre voyage d'étude. Nous avons ainsi rencontré les associations de défense de la mobilité soutenable *Catalunya Camina* (active sur le public piéton), l'Association pour la Promotion du Transport Public (*Associació per a la Promoció del Transport Públic*, PTP) ainsi que le *Bicicleta*

56. Alves, José, « Barcelone: une manne olympique à 50 milliards de francs évaluée », *Les Echos*, 24 juillet 1992, consulté le 27 mai 2021. <https://www.lesechos.fr/1992/07/barcelone-une-manne-olympique-a-50-milliards-de-francs-evaluee-930091#:~:text=Pr%C3%A8s%20de%2050%20km%20de,acc%C3%A8s%20aux%20sites%20olympiques>.

57. Gomà, Ricard & Brugué, Joaquim, "Public Participation in a Decentralized City: The Case of Barcelona" Working paper n°84, archives de l'Institut de Sciences Politiques et Sociales ICPS Catalunya, 1994 https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_84.pdf?noga=1

58. Salgado, César Javier Rojas. « La participación ciudadana en los procesos de hacer ciudad. El caso de Barcelona ». Thèse de Master, Universitat de Barcelona, Facultat de Belles Arts, 2016. <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/113563/1/tfm1.pdf>.

Club de Catalunya (BACC, actif sur la promotion du vélo). Ces trois rencontres associatives ont été complétées par celle de la plateforme voisinale *Eixample Respira*, qui lutte contre la pollution de l'air. Cette dernière a lancé en décembre 2020 la *revolta escolar*, un mouvement de protestation de la part des parents d'élèves contre la pollution de l'air aux abords des écoles, largement repris à Barcelone et en Espagne.



Rencontre avec Guille López, porte-parole d'*Eixample Respira* dans les rues de l'*Eixample*



Rencontre avec Catalunya Camina dans les locaux de l'association

Le principal point commun dans le discours de ces organisations était la critique de la trop grande place accordée à la voiture à Barcelone. Toutes s'accordaient sur la nécessaire réduction de l'usage de la voiture individuelle, pour des arguments à la fois sanitaires (en particulier pour *Eixample Respira*), environnementaux, de trop grand trafic automobile (avec les bouchons provoqués par les voitures) ou encore pour des raisons économiques.

En parallèle des rencontres avec les acteurs associatifs, nous avons également échangé avec trois personnes travaillant à la Mairie de Barcelone. Pau González Val, conseiller à l'élu municipal en charge de la participation citoyenne, nous a notamment expliqué les

différentes échelles d'engagement dans la ville (et la séparation en organes sectoriels et organes thématiques), le contexte historique autour de la participation à Barcelone ainsi que le nouveau rôle que la plateforme numérique de participation Decidim avait pu jouer pendant la crise sanitaire. Nous avons également rencontré Francesc Roma Millan, employé de la Mairie sur les questions de participation et d'écologie, qui est revenu sur les réflexions et dispositifs mis en place par la Mairie de Barcelone ainsi que leur évolution dans le temps.

Enfin nous avons échangé à deux reprises (en amont du voyage puis une fois sur place) avec Silvia Casorran Martos, architecte en cheffe adjointe à la Mairie et ancienne conseillère en mobilité dans un des districts de la ville. Nous avons discuté avec elle des différents dispositifs de mobilité soutenable mis en place par la municipalité, ainsi que du rôle des *superillas*, ou *supermanzanas*, un exemple d'urbanisme tactique consistant à pacifier des rues et des carrefours pour y laisser la place aux mobilités douces et aux espaces partagés. Nous avons rencontré Silvia dans la *superilla* de Poblenou, qu'elle nous a fait visiter ; sur place nous avons également échangé avec Pere Nieto, président de l'association de voisins du quartier (*AVV Poblenou*), ainsi que Natalia Paris, habitante du quartier et investie dans la *superilla*.

Nous avons par ailleurs échangé en amont de notre visite avec Adria Duarte, coordinateur de l'Observatoire Internationale de la Démocratie Participative (OIDP), qui a pu nous éclairer sur le contexte politique et historique barcelonais.

Ce que ces projets nous disent de l'engagement au local sur la transition écologique

Nos rencontres nous ont permis d'identifier comme idées principales apportées par le terrain de Barcelone la **relation de coopération entre institutions et acteurs citoyens** barcelonais pour la mobilité soutenable, le rôle de **l'échelle du quartier** dans le tissu participatif de la ville, et le narratif de la **santé en tant que récit puissant** pour porter des mesures faisant coïncider qualité de vie environnementale et transition écologique urbaine.

Parmi les dispositifs participatifs sur le thème de la mobilité déployés par la Mairie de Barcelone, le Pacte pour la Mobilité se dégage comme un exemple représentatif des dynamiques de participation

au sein des instances institutionnelles. Composé par divers groupes de travail et deux réunions générales par an, celui-ci regroupe des intérêts divergents tout en aspirant à les concilier. D'une part, les représentants professionnels de ce que les acteurs que nous avons rencontrés appellent le « lobby moteur » et d'autre part les associations et citoyens bénévoles qui participent à ces instances pour faire entendre la voix de la mobilité soutenable. Les désaccords profonds entre les deux sont galvanisés par la vision de l'espace urbain comme une ressource finie, vision qui du côté de la mobilité soutenable prend forme sous le slogan « *recupérons la ville* ». La volonté des institutions de parvenir à des décisions consensuelles à travers un dispositif aussi englobant semble compromettre sa capacité à aboutir à des mesures transformatives.

Si le Pacte pour la Mobilité et les organismes participatifs adjacents comptent certains succès, les entités associatives y prenant part sont lucides sur leurs limites ; il est déjà arrivé que la Mairie ignore les recommandations citoyennes issues de tels processus. En effet, même dans les cas de figure où la loi espagnole contraint les autorités municipales à faire participer, celles-ci ne doivent pas nécessairement mettre en œuvre les mesures qui en ressortent. Ces dispositifs semblent toutefois participer à l'élaboration de la confiance dans les institutions, de par leur existence, leur fonction d'écoute et leur permanence. Ce sont notamment les associations établies depuis quelques années qui prennent part à ces dynamiques, en considérant que plutôt que de leur faire accéder à de la co-gouvernance, elles permettent aux autorités de « prendre note » de leurs revendications. Leurs membres affirment toutefois que la communication directe avec les acteurs municipaux est souvent plus efficace. L'idée d'une répartition des rôles bien définie entre acteurs citoyens et municipaux est revenue tout au long de notre enquête de terrain : **pour les entités citoyennes, leur rôle est de faire pression pour mettre leurs revendications à l'agenda des autorités municipales, qui en retour sont chargées de mettre en œuvre les mesures appropriées.**

Les mouvements plus récents et plus militants trouvent d'autres canaux d'action, sans pour autant manquer d'interagir avec les institutions municipales, du moins pour ceux que nous avons rencontrés. L'action des mouvements militants est alors perçue comme une forme de participation, décrite comme plus spontanée. En effet, l'action

de la plateforme de voisins *Eixample Respira* est caractérisée sur plusieurs tableaux par un **aller-retour récurrent entre les voisins et la municipalité**, en particulier avec le côté *Barcelona en Comú* de la coalition. Un exemple parlant de cette relation est le fait que la route que la *Revolta Veïnal* a choisi de bloquer aux voitures une fois par mois le dimanche est celle que la municipalité avait renoncé à rendre piétonne ponctuellement, après l'avoir expérimenté. Sans la majorité à la mairie, les élus de *Barcelona en Comú* s'appuient ouvertement sur ces mouvements issus de la société civile pour faire passer des mesures plus radicales, que freinent leurs collaborateurs du parti socialiste. On nous a rapporté à cet effet que des élus BEC se rendaient aux manifestations qui bloquent les rues de *Eixample* le dimanche. Cette relation de coopération entre élus et acteurs citoyens se base non seulement sur de la **confiance** mais démontre aussi de **l'estime** réciproque pour le travail de l'autre.

La place accordée à l'échelle du quartier nous a semblé participer à la création d'**espaces de coopération et de terrains fertiles de l'engagement**. Les *superillas* et leur aventure de reconquête de l'espace urbain pour les habitants favorisent le développement de **liens sociaux entre voisins qui nourrissent les projets** dans lesquels ils s'investissent ensemble, y compris les dispositifs participatifs de quartiers. Les liens informels renforcent la volonté de coopérer dans les cadres formels mis à disposition par les administrations. Les relations interpersonnelles développées dans le quartier contribuent également au **sentiment d'appartenance et de fierté locale**, qui interagissent directement avec l'envie de s'impliquer pour la *superilla*.

À travers notre terrain la santé se dessine comme une composante récurrente de l'engagement barcelonais pour la mobilité soutenable. Pour certains des acteurs rencontrés, leurs objectifs semblaient mieux servis par la transversalité et l'irrévocabilité de l'argumentation sur le manque de qualité de l'air dans la ville et sa dangerosité sanitaire que par des récits de transition écologique. L'importance gagnée par ce discours date d'une dizaine d'années et s'est renforcée au cours des deux dernières, notamment en raison d'une précision sur les différents impacts entre les oxydes d'azote (NOx), nocifs pour la santé, et le dioxyde de carbone (CO2), contribuant au changement climatique. **Du point de vue de l'affect aussi bien que d'une perspective scientifique,**

il est difficile pour quiconque de contester des demandes soutenues par l'affirmation qu'elles visent à protéger la santé des habitants. Cet argument a également l'avantage de mobiliser au niveau **individuel**. De plus, les luttes pour la santé publique peuvent prendre pour modèle des succès éloquentes comme l'exclusion progressive du tabac dans les espaces publics et privés, alors que de tels succès sont moins connus dans le domaine des transitions écologiques.

L'émergence de ce thème sur ce terrain en particulier n'est pas surprenant au vu de ses conditions environnementales et de qualité de l'air décrites plus haut, et du fait qu'il s'agisse du seul territoire métropolitain que nous ayons observé. Il montre que la manière dont les habitants sont touchés par **leur environnement conditionne la forme et le sens qu'ils donnent à leur engagement** envers ce même environnement de vie, y compris dans un milieu urbain.



Echange avec Silvia Casorran Martos au coeur de la Superilla



Promenade dans la Superilla de Poblenou

B. DES RÉALITÉS LOCALES COMPLEXES ET VARIÉES

Les circonstances et cultures locales : des composantes de l'engagement citoyen et de ses récits

Dans nos explorations des territoires, nous avons cherché à comprendre l'origine des dynamiques d'engagement citoyen et dans chacun d'entre eux se sont dégagées des pistes variées, ayant parfois trait à la géographie, l'économie et l'histoire du territoire. Ces caractéristiques sont évoquées comme ayant **forgé l'identité qui met en lien les habitants et habitantes**. Elles jouent sur la manière dont les gens vivent et choisissent d'agir collectivement. Ainsi, ce socle commun sous-tend la **culture locale de l'engagement**.

Pays du Grand Briançonnais : l'environnement de montagne, une contrainte actrice du collectif

Dans le Grand Briançonnais, le thème des communs traverse l'histoire du pays pour mobiliser à nouveau aujourd'hui dans l'engagement autour de la transition écologique. Sous la République des Escartons comme ailleurs dans les Alpes, les rythmes de la montagne, le relief et les conditions climatiques exigent la complémentarité de l'agriculture et du pastoralisme. Cette situation impose une distribution de la force de travail à une échelle au-dessus de la sphère familiale et requiert ainsi une gestion communale des ressources et de l'activité⁵⁹. Ainsi, les conditions environnementales forcent les habitants et habitantes à faire communauté et agir ensemble d'abord pour leur survie sur le territoire. Des institutions collectives émergent pour gérer les terres, le drainage des sols et les canaux d'irrigation. Certaines de ces institutions ne résistent pas à la Révolution française et son projet centralisateur et les dynamiques qu'elles entretenaient s'essouffent dans de nombreux villages⁶⁰. Aujourd'hui, à Puy-Saint-André, le projet de verger participatif ravive cette dynamique sur des terres reprises par la commune, y compris en rénovant des canaux qui autrefois participaient à la gestion collective des terres.

Pays de Redon : des liens forts en réaction à l'insuffisance des ressources économiques

Le passé rural et agricole du Pays, ses traditions

de confédérations paysannes et habitudes coopératives qui en découlent - par exemple pour la gestion commune du matériel agricole - posent les bases de la coopération sur le territoire. L'émergence de l'écosystème associatif et militant du Pays de Redon prend notamment ses racines dans la situation économique du territoire : plus pauvre que ses régions voisines, le manque de ressources des communes conduit les habitants et habitantes à trouver des alternatives d'organisation collective. La richesse locale du territoire devient ses gens, qui témoignent de leur volonté de s'engager bénévolement pour leur commune et tissent de forts liens entre eux et elles. À Saint-Ganton, l'école de la commune est construite par les habitants et habitantes. Similairement, l'idée d'implanter un parc éolien citoyen vient de la volonté de trouver une source de revenus pour la commune, tout en s'émancipant de sa dépendance énergétique.

Gironde : des échos au contexte viticole à Cussac et aux traditions syndicales à Saint-Médard

En Gironde, sur un territoire très vaste et sans unification des identités locales à cette échelle, plusieurs récits se complètent sur les racines historiques de l'engagement. D'une part, les traditions de mobilisation ouvrières et syndicales autour de l'industrie de la poudre à Saint-Médard auraient nourri l'identité engagée des habitants et habitantes, qui se retrouve dans le projet de démocratie permanente de Saint-Médard. D'une autre part, le projet de réappropriation de la restauration scolaire à Cussac fait écho à l'histoire et à la culture viticole du Médoc. Les Labo'Mobiles et leur accompagnement encouragent les acteurs locaux à mettre en récit leur histoire locale au travers de leurs projets.

Barcelone : une culture d'auto-organisation face aux manques dans les périphéries de la ville

À Barcelone, la culture locale d'auto-organisation est forte. Elle est associée, notamment dans les anciens quartiers ouvriers comme Poblenou, à l'arrivée dans les années 1970 et suite à la fin de la dictature franquiste, de populations espagnoles venues d'autres régions pour travailler dans l'industrie locale, et installées dans des périphéries dénuées de services et d'infrastructures. Ces populations se mobilisent collectivement pour faire pression sur les institutions locales pour obtenir les biens communs manquants. Le succès

59. VIAZZO, Pier Paolo, "Upland communities: environment, population and social structure in the Alps since the sixteenth century", Cambridge University Press, 1989.

60. Rosenberg, Harriet G. "A Negotiated World: Three Centuries of Change in a French Alpine Community", University of Toronto Press, 1988.

de ces mouvements résonne avec la confiance et la vision actuelle des acteurs engagés à Barcelone, selon laquelle en plaçant une pression collective suffisante sur les institutions il est possible d'obtenir d'elles des transformations.



Superilla de Sant Antoni

L'engagement pour la transition écologique déterminé par les interactions avec son environnement

Les composantes des terreaux fertiles peuvent non seulement être relatives aux liens et qualité des interactions entre habitants et habitantes mais aussi à leur rapport à leur environnement. La manière dont les individus sont affectés par leur environnement joue sur la manière dont ils s'engageront en retour pour cet environnement et la transition écologique. Les variations selon les territoires entre les narratifs qui animent cet engagement spécifique témoignent de ce phénomène.

Si les rythmes des récoltes et des transhumances ont été en partie remplacés par ceux des saisons touristiques, l'engagement dans le Grand Briançonnais est toujours déterminé par les temporalités du territoire : c'est dans les creux de l'activité touristique déterminée par la présence de la neige, que se font les temps de l'engagement. En évoquant ce qui donne du sens à leur engagement sur la transition écologique, les citoyens et citoyennes engagé.e.s parlent de la conscience des rythmes de la nature et de la montagne qui évoluent face au changement climatique.

La configuration de certains quartiers de Barcelone met la voiture au premier plan, de telle sorte que le bruit et la pollution dominent le quotidien des habitants et habitantes. Dans ses débuts, le concept de superilla était principalement pensé pour épargner les habitants du bruit de la circulation automobile. Aujourd'hui, c'est pour leur santé et contre les dangers de la pollution que les voisins s'engagent pour transformer la mobilité.

Le contexte rural et agricole entre en contraste avec le développement industriel sur le territoire, s'affirmant dès le XIX^{ème} siècle et toujours au centre de l'activité de Redon. La vision de ce contraste entre travail de la terre et impact de l'industrie pourrait être corrélée à la forte sensibilité environnementale et écologique transparaissant dans la richesse associative et la culture militante, notamment anti-nucléaire, qui caractérise le territoire.

Face aux spécificités locales, le constat de terreaux fertiles construits en réaction aux institutions

La nature de l'engagement est donc propre aux circonstances locales, dans toutes leurs complexités et diversités. Les manières de faire et de faire société sur le territoire ont besoin d'être entendues pour construire des projets durables. Les spécificités du territoire sont alors incontournables pour la proposition de récits dans lesquels les habitants et habitantes retrouvent du sens et peuvent s'engager.

Toutefois, un constat collectif se dessine. Il concerne la caractéristique de l'engagement en tant que réaction aux manquements des institutions : comme nous l'avons observé à travers les quatre territoires, c'est face à **l'absence ou à l'inadéquation des institutions publiques** que se fomentent des initiatives citoyennes pour pallier ces difficultés. Cela peut être le récit même du terrain fertile, comme à Redon ou à Barcelone. Se pose alors une certaine ambiguïté dans la demande formulée dans ce travail : **comment une institution telle que la Caisse des Dépôts peut-elle venir s'appuyer sur des terreaux fertiles qui se sont construits en réaction aux manquements des institutions existantes ou à leur absence, et comment peut-elle y négocier son rôle ?**

C. QUESTIONNER LA DYNAMIQUE DES ÉCHELLES DANS LA CONSTRUCTION DE LA PROXIMITÉ AVEC LES CITOYENS POUR RESTAURER LA CONFIANCE ET SUSCITER DE L'ENGAGEMENT LOCAL

La prise en compte des réalités locales et des identités de territoires nous a amenés à questionner le rôle des différentes échelles sur les territoires dans la construction d'un climat de

confiance et de dynamiques d'engagement.

Des enjeux d'échelles structurels liés à une décentralisation complexe voire dysfonctionnelle

Des territoires inégaux face aux financements nationaux

D'abord, les territoires sont inégaux face aux financements nationaux et plans de relance. Les territoires les plus aisés sont aussi ceux qui ont le plus de compétences pour proposer leur candidature et recevoir des financements nationaux. Dans le Grand Briançonnais, les échéances très courtes pour effectuer des diagnostics territoriaux ont souvent amené les petites communes, désillusionnées, à s'affranchir de ces financements; les structures expérimentées ayant l'habitude et les compétences pour agir vite ont quant à elles pu intégrer certains de leurs projets au plan de relance. En Gironde, la comparaison entre Saint-Médard-en-Jalles – 30 547 habitants et membre de Bordeaux Métropole – et Cussac-Fort-Médoc – 2300 habitants - met elle aussi en évidence des capacités d'action inégales. Notre entretien avec Claude Grivel est venu confirmer ces observations : selon le président de l'UNADEL, l'accumulation des dispositifs et les dysfonctionnements d'une décentralisation « non aboutie » participent à la paupérisation du rural ; parfois aussi, à son autonomisation puisque les acteurs du territoire sont amenés à s'organiser différemment.

Une articulation complexe des échelles sur les territoires

Ensuite, la multiplicité des échelles compétentes sur les territoires complexifie l'articulation entre les structures. Face à ce constat, le PETR du Grand Briançonnais a récemment fait le choix de nommer Alice Prud'homme (élue à la commission « transition écologique » de la Communauté de Communes du Pays des Ecrins - CCPE) élue référente sobriété énergétique et production d'énergie renouvelable du PETR. Cette double casquette permettra de coordonner l'action du PETR avec celle de la CCPE ; il conviendra pour les chargés de mission Transition des trois communautés de communes et du PETR de travailler davantage ensemble. Les échelles du territoire du Grand Briançonnais sont d'autant plus complexes que la communauté de communes du Guillestrois-Queyras comprend le territoire du Parc naturel régional du Queyras (PnrQ). En 2010, le Parc avait pour mission de réaliser un Plan Climat sur son territoire mais avec la création du PETR, il ne s'est plus positionné sur

des missions en lien avec la transition écologique. Or, selon les préconisations de l'Etat, la nouvelle charte du PnrQ devra intégrer des missions spécifiques à la transition écologique ; le Parc et le PETR seront prochainement amenés à coopérer afin de proposer un projet de territoire cohérent.

Un isolement exacerbé de certains territoires

Enfin, la multiplicité des échelles participe parfois à la démobilitation des habitants et habitantes. A nouveau, dans le Grand Briançonnais, les nombreuses échelles, complexifiées par l'éloignement géographique lié à la topographie montagneuse isolent certains territoires. Par exemple, le PnrQ et le PETR partagent officiellement un Conseil de développement (aujourd'hui connu sous le nom de Club Climat Transition). Cependant, les habitantes et habitants du Queyras, géographiquement isolés, ne s'investissent pas dans le Club Climat Transition (CCT) qui a pourtant pour objectif de toucher tous les habitants du territoire du PETR. Cette forme d'exclusion par la distance et la géographie complexifie l'accessibilité de cette instance de participation et a ainsi des conséquences sur la représentativité et légitimité du CCT.

L'importance de la proximité pour susciter de l'engagement au local et restaurer un climat de confiance

Au-delà des questions macros et techniques de l'articulation des échelles et des inégalités face aux financements – souvent très étudiées – nos observations ont mis en lumière l'importance de la proximité pour susciter de l'engagement au local et restaurer un climat de confiance. La petite échelle prend en compte les **réalités individuelles** et le **rôle du sensible** dans la conception des politiques publiques ; elle permet l'échange et la coopération **entre personnes au-delà des temps et espaces de participation prédéfinis**.

A Barcelone, en limitant la circulation de voitures pour développer des espaces verts de partage et de loisirs, **les superillas des quartiers de Poblenou ou de Sant Antoni** sont devenues des écosystèmes fertiles pour les initiatives citoyennes. La nouvelle organisation de ces quartiers priorise les piétons et l'usage du vélo sans totalement interdire la circulation de voitures, celle-ci est restreinte par les limitations de vitesse, les tables de pique-nique installées sur la voie publique et les nombreuses aires de jeux occupées par les enfants et familles du quartier. Notre promenade dans la *superilla* de Poblenou aux côtés de Silvia Casorran Martos, habitante du quartier, a été, pour un instant,

l'occasion de vivre le territoire : nous avons vu les habitants se rencontrer, échanger, partager des activités. Nous avons visité les jardins partagés ouverts à tous puisque les habitants n'ayant pas d'espace individuel peuvent participer à l'entretien de l'espace commun. Nous avons identifié une réelle vie de quartier et nos entretiens avec les habitants et habitantes ont fait ressortir un **fort sentiment d'appartenance**, une fierté de faire partie de la communauté de Poblenuou.

A la fin du premier confinement de 2020, dans les villages de Vallouise, Pelvoux, Puy-Saint-Vincent et les Vigneaux (Grand Briançonnais), les habitants et habitantes ont formulé le besoin d'ouvrir un espace de convivialité pour retrouver du lien social. **Le projet de l'association de la Fabrique à liens** répond à ce besoin ; le tiers-lieu La Passa qui lui est associé a vocation à devenir un espace de partage, de vente solidaire de produits locaux et de mettre à disposition des habitants une cuisine et un espace numérique. Plus qu'un tiers-lieu, les représentantes de l'association que nous avons rencontrées envisagent de faire de la Fabrique à liens un espace de débats, un lieu qui porterait les besoins des habitants à la connaissance des élus. C'est une ambition partagée par Christian Canton, élu de Vallouise-Pelvoux en charge du suivi du projet « accélérateur citoyen » de l'association la Fabrique à liens, qui considère ce projet citoyen comme un **espace de concertation non-officiel** permettant d'éclairer et d'orienter les projets municipaux. Des tiers-lieux ou associations aux objectifs comparables existent sur le territoire du Grand Briançonnais, c'est notamment le cas de la maison Croquignards à La-Roche-de-Rame et de l'association COSMOS à Guillestre.

La genèse du **projet éolien citoyen de la commune de Saint-Ganton** (Pays de Redon) montre l'importance toute particulière de la petite échelle – et des relations interpersonnelles qu'elle permet – dans la construction d'un climat de confiance. Alors que certains agriculteurs du territoire étaient prêts à louer leurs terres à des industriels qui souhaitaient y implanter un parc éolien, l'ancien maire de la commune, Bernard Gefflot a choisi d'échanger directement et individuellement avec les agriculteurs pour leur expliquer l'impact que ce projet aurait sur le village. Ces derniers ont finalement décidé de ne signer des baux uniquement dans le cadre de projets éoliens citoyens ; le projet éolien est aujourd'hui porté par l'association Saint-Gant'Eole et géré par la SAS Landiset. Par la gouvernance originale du projet où un euro investi offre une voix dans la gouvernance du projet, certains opposants éoliens de la commune aux débuts du projet ont

par la suite souhaité participer financièrement et ainsi pouvoir accéder à la gouvernance du projet pour se tenir informé et influencer les décisions qui pourraient les impacter négativement. Ce geste montre une adhésion et un engagement fort des habitants de Saint-Ganton à la politique communale de réimplantation d'une énergie renouvelable aux retombées économiques pour une commune aux faibles revenus.

Que nous disent ces projets de l'engagement au local, de la sensibilité des habitants et habitantes à se mettre en mouvement ?

D'abord, **l'échelle de proximité permet de donner un sens à l'engagement** : à Barcelone, on s'engage pour regagner de l'espace, pour sa santé ; dans le Grand Briançonnais pour son territoire, pour retrouver du lien avec ses voisins ; à Saint-Ganton, pour son village. A Barcelone comme dans le Grand Briançonnais, les forces d'engagement sont d'autant plus vives que les habitants et habitantes sont **directement affectés** par la contamination de l'air ou le changement climatique. Les habitants se sentent aussi souvent plus **légitimes** à agir sur des sujets qui les concernent directement. A Barcelone, Guille Lopez, membre de la plateforme Eixample Respira, nous explique que les revoltas escolar y veinal sont puissantes et entendues au niveau municipal justement parce qu'elles sont menées par des comités de **voisins**. De la même manière, dans le Grand Briançonnais, Pierre Leroy insiste sur la gestion des communs : les habitants ont la maîtrise d'un bien parce qu'ils en ont aussi l'utilité ; c'est le cas de l'énergie avec l'association la S.E.V.E ou la SCIC Ener'guil et des terrains communaux avec le verger participatif de Puy-Saint-André.

Si le rôle des instances participatives ne doit pas être sous-estimé, l'engagement dans les territoires prend aussi et surtout forme en dehors des cadres institutionnels, des espaces et temps prévus à la participation des habitants. Il s'implante dans un écosystème vertueux qui **valorise et facilite les relations interpersonnelles** et multiplie sans prédéfinir les temps d'échange. Les espaces et temps de partage (tels que la Fabrique à Liens ou la *superilla*) construisent le sentiment d'appartenance des habitants et habitantes, sentiment à la racine même de l'engagement. Ces espaces facilitent par ailleurs **le lien entre habitants et la connaissance mutuelle**. Dans le Pays de Redon, les grandes fêtes (telle que la fête de la vache) permettent aux habitants de se connaître et de se repérer ; lorsqu'un habitant a un projet, il peut alors facilement s'orienter vers d'autres personnes motivées.

D. DES RAPPORTS COMPLEXES À L'ENGAGEMENT POUR FAVORISER LE SUCCÈS DE PROJETS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Ainsi, la coopération nous est apparue comme le levier principal de l'engagement. « *Processus libre de découverte mutuelle* » « *sans horizon fini* » qui « *sollicite l'ensemble des capacités et finalités humaines* »⁶¹, **la coopération participe à la construction d'un écosystème fertile à la naissance de projets citoyens et dynamiques de transition.** La clé de cette coopération est la relation interpersonnelle, facilitée sur une échelle de proximité (commune ou quartier). A Saint-Ganton (400 habitants), l'initiative personnelle du maire a participé à construire un climat de confiance. A Saint-Véran (200 habitants), les temps de rencontre et d'échange autour d'une galette des rois proposée par la Mairie, d'une fête de quartier ou même d'une campagne de tests antigéniques dans le village servent parfois de temps de concertation non-officiels. Ils contribuent aussi pour beaucoup à l'information et même à l'adhésion des habitants aux projets municipaux. Enfin, la défiance envers les institutions nous est parue moins importante à Barcelone qu'en France; s'il est vrai que les nombreux espaces officiels de participation permettent de construire un climat de confiance, le lien direct avec la municipalité et la qualité de la communication entre l'administration et les habitants est ressorti dans de nombreux entretiens : il est probable que le niveau de confiance observé soit facilité par l'organisation de la ville décentralisée et participative à l'échelle du district.

L'analyse de nos visites sur les quatre territoires présente un rapport complexe à l'engagement pour favoriser l'émergence, l'ancrage, et le pilotage sur le long terme des projets de transition écologique et énergétique. Ce rapport complexe entre les institutions, citoyens et habitants provient de la difficulté d'atteindre un **équilibre** entre les positions et les intérêts propres des acteurs institutionnels, associatifs, et habitants du territoire. Ainsi, cette analyse sur les rapports à l'engagement s'axe autour de trois enjeux que nous avons pu observer lors de nos visites de terrain. Tout d'abord, l'engagement est complexifié par l'intérêt à géométrie variable des institutions vis-à-vis de l'engagement des citoyens via la concertation. Face à ce constat, un équilibre fragile tente de se dessiner entre le **monde institutionnel et le monde militant.** Certains territoires organisent des dispositifs permettant aux associations du territoire de se structurer et d'entrer dans la gouvernance des projets de territoire portés par les institutions publiques, d'autres territoires voient leurs associations se structurer par elles-mêmes de manière indépendante des institutions publiques.

L'enjeu est alors de déchiffrer la part de chacun dans la mise en place de projets de long terme et leur capacité à développer un engagement citoyen propre à leur territoire.

Ainsi, comment les institutions publiques locales trouvent l'équilibre entre la nécessité de répondre à des plans impulsés à l'échelle nationale et l'adaptation territoriale de ces plans dans leurs territoires auprès de leurs habitants ? Comment l'engagement citoyen peut-il répondre à ces deux objectifs en passant par le dialogue avec le monde associatif ?

La concertation citoyenne, un intérêt à géométrie variable pour les institutions publiques

Les institutions nationales comme locales sont régies par un objectif d'efficacité de leurs politiques publiques. Le plan de relance doit répondre tant à la question économique qu'à celle



Des plans de relance et financements **macros** proposés par les **institutions** vs. un engagement qui se construit **entre personnes** à l'échelle de **proximité**.

61. Eloi Laurent, « Vers une nouvelle économie territoriale : coopérer pour la transition juste », Réseau Oxygène, 2021

écologique. Cependant, l'engagement citoyen ne figure pas parmi les moyens privilégiés pour y parvenir. La logique dominante demeure celle de financements décidés à Paris imposés à des territoires sans concertation préalable ni prenant appui sur d'autres formes d'engagement. Cette logique centraliste peut s'avérer performante pour conserver l'équité entre les territoires ou maintenir une certaine cohérence à l'échelle nationale. Cependant, l'observation des territoires a démontré toute **l'importance de la concertation et des formes d'engagement** pour répondre aux enjeux locaux. Cette concertation est bien souvent incomplète voire inexistante dans de nombreux territoires. De simples consultations ouvertes à peu d'habitants et souvent aux mêmes font office d'engagement citoyen. Les nouveaux enjeux du XXIème siècle nécessitent de mettre à jour certains paramètres du logiciel en commençant par la nécessité de co-construire les plans avec les habitants du territoire.

Ainsi, les acteurs rencontrés ont mis en exergue des politiques de concertation, à géométrie variable et au bon vouloir de certains élus, dans la réalisation des projets.

A l'échelle de Redon Agglomération, dans une communauté de communes en manque de repères administratifs, la priorité n'est pas à la concertation. Les élus n'intègrent que faiblement des moments de dialogue dans les phases de construction de projets. Différents arguments peuvent alors expliquer cette réticence comme le manque de moyens et de compétences pour animer de tels échanges. Cette logique semble s'inverser et élus comme fonctionnaires admettent que « *ce travail de concertation est nécessaire tant il nous reviendra dessus tôt ou tard* ». L'engagement n'y est pas pourtant absent comme le démontre le maillage associatif qui s'est construit sur cette faiblesse politique.

Des dynamiques d'engagement politique ont par contre pu être observées dans le territoire du Grand Briançonnais. Au niveau de ce territoire, une instance de concertation citoyenne, le Conseil de développement, a été créée par les élus afin de développer le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) en 2019. Lorsque le PCAET a été finalisé, le Conseil de développement s'est transformé en Club Climat Transition (CCT) afin de maintenir une concertation pour les futurs plans mis en place par le PETR. Cependant, devant l'absence

d'objectifs clairs comme celui de constituer un PCAET, l'instance de concertation s'est peu à peu transformée en une autre forme d'instance de participation citoyenne. Les habitants du territoire peuvent s'y engager et partager leurs visions de la transition écologique mais sur des projets qui ne font pas partie des politiques publiques du PETR. Ce CCT apparaît davantage comme un espace de participation citoyenne pour que les habitants et citoyens qui le souhaitent puissent mener à bien leurs projets qu'un espace de concertation citoyenne où les habitants et citoyens influencent les politiques publiques menées par le PETR. Ainsi, une concertation à l'échelle d'un PETR apparaît limitée dans sa mission de concerter pour influencer sur les politiques publiques.

La recherche d'équilibre entre militantisme et institutionnalisation, structuration et effacement pour une coopération intégrée dans le territoire

L'analyse sur place des territoires et des acteurs nous a notamment permis de dialoguer avec le monde du militantisme et d'observer l'incroyable richesse qu'il transmet à l'échelle locale. Le militantisme se définit comme une personne qui cherche par l'action à faire triompher ses idées, ses opinions, qui défend activement une cause ou une personne⁶². Ainsi le militantisme vient compléter l'action publique des collectivités locales avec une grande diversité de pratiques pour trouver l'équilibre relationnel propre à son territoire. En effet, l'engagement citoyen prend souvent racine dans la mobilisation d'associations avec lesquelles les élus entretiennent des rapports divers. Certaines collectivités basent leur action locale à partir du travail du monde militant en créant des dispositifs de co-développement, d'autres font le choix de construire leurs politiques publiques avec très peu de concertation avec le monde militant. Cependant, cette quasi-absence de dialogue entre acteurs du monde institutionnel et associatif militant permet également aux associations de s'affirmer et de s'engager pour un projet très engagé dans **l'optique de faire par eux-mêmes, « sans les institutions »**.

Dans le Pays du Grand Briançonnais, il a pu exister un équilibre entre militantisme associatif et institutions avec une forme de coopération dans le PETR lors de la mise en place de certains dispositifs. Le dispositif actuellement mis en place au PETR autour de la chargée de mission

62. « MILITANTISME : Définition de MILITANTISME », consulté le 27 mai 2021, <https://www.cnrtl.fr/definition/militantisme>.

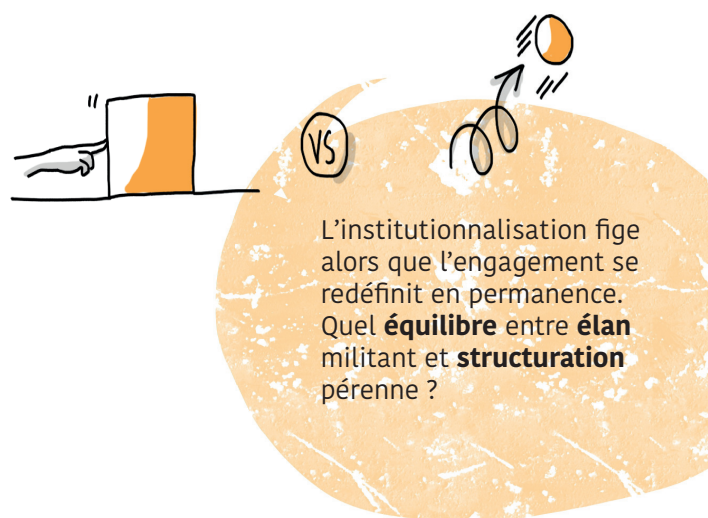
concertation et économie circulaire accompagne et aide diverses associations qui souhaitent aider leurs projets à se structurer. Ce dispositif apparaît comme crucial tant de nombreux citoyens manifestent une indignation commune quant au manque de mesures pour actionner la transition écologique sur leur territoire. Cependant lorsqu'il s'agit de passer à des propositions d'actions concrètes, ils peinent à se structurer et à mobiliser autant de citoyens pour les penser et les mener. L'association COSMOS (Collectif Oeuvrant à des Solutions pour un Monde Ouvert et Solidaire) est par exemple issue d'un collectif d'habitants du territoire qui manifestent leur indignation quant au manque de mesures pour le climat dans leur territoire. Par la construction d'un tiers-lieu, l'association souhaite aujourd'hui proposer un lieu d'expérimentation ouvert à tous qui permet de promouvoir des actions pour la transition écologique animée par les habitants du territoire. Malgré le soutien important de la chargée de concertation citoyenne du PETR, la structuration de ce lieu a été décrite comme complexe devant le manque de reconnaissance des pouvoirs publics au niveau de la commune et le manque de moyens financiers. L'association dans son processus de structuration espère aujourd'hui pouvoir créer un lien avec les institutions publiques locales afin de démultiplier leurs champs d'actions et créer un dialogue équilibré entre acteurs institutionnels et acteurs de la société civile.

En Gironde, les Labo'Mobiles proposent justement un **accompagnement** - entre autres - **à la structuration de projets**. Par exemple à Cussac, un accompagnement du département a été proposé pour la construction du projet alimentaire et l'implication des acteurs locaux, constituant un levier pour la mise en place d'actions via des ateliers participatifs avec les habitants.

Au contraire, dans le Pays de Redon, la sensibilité environnementaliste d'une partie significative de la population s'inscrit non pas dans des dispositifs de coopération avec les institutions publiques mais dans la création d'initiatives associatives comme par exemple via un engagement dans les projets éoliens citoyens. Par l'absence d'espaces de discussions entre la population et les institutions publiques, un réseau associatif de déploiement des énergies renouvelables citoyennes **s'est structuré par lui-même** en développant notamment ses propres dispositifs d'aide à la construction et la mise en place de projets éoliens citoyens sur tout le territoire. L'association Energie en Pays de

Vilaine a par exemple été créée en 2003 sur un modèle coopératif dans l'objectif d'implanter des parcs citoyens éoliens en Pays de Vilaine. Depuis sa création, elle a pu se structurer par elle-même sans aide de la puissance publique. Trois parcs éoliens ont été construits par l'association qui a également créé Sites à Watt développement, une société d'ingénierie de projets éoliens citoyens.

Enfin, une comparaison avec Barcelone semble être particulièrement pertinente. Les associations se définissent elles-mêmes comme des groupes de lobbying qui ont pour mission de faire insuffler des changements de politiques publiques. Or cette capacité à définir les grandes lignes des agendas politiques nécessite un dialogue de la part de toutes les parties prenantes. Barcelone démontre alors que le point essentiel de l'engagement citoyen réside dans l'estime que portent les institutions dans la démarche. Même si des concertations peuvent ne pas être reprises ensuite pour mener des projets, celle-ci produit tout de même un effet stimulateur pour les citoyens qui sont stimulés à s'engager autrement. Par ailleurs, la plateforme *Eixample Respira* a fait le choix de ne pas prendre de forme juridique précise ; en l'absence de statuts associatifs et de rôles prédéfinis, les voisins s'engagent sans obligation. Si cette forme de mobilisation permet au groupe *Eixample Respira* d'atteindre une plus large partie de la population, elle peut **courir le risque de l'essoufflement** et pose alors la question de la **pérennité** de ces lobbies citoyens.



Ainsi, chaque territoire développe sa propre approche relationnelle qu'elle souhaite entretenir avec ses habitants, citoyens et militants associatifs. Si des dispositifs institutionnels ont parfois permis d'impulser et **d'accompagner à la structuration** d'associations et de projets de territoire, une certaine forme d'autonomisation des associations permet aussi à d'autres territoires de nourrir des projets qui engagent les habitantes et habitants. Tout l'enjeu de ces initiatives citoyennes construites sur des formes variées de coopération réside en leur capacité à se structurer pour gagner en crédibilité, être entendues par les pouvoirs publics et inspirer une forme de confiance. Sans structuration des initiatives citoyennes, parvenir à un équilibre entre une volonté citoyenne d'expression de ses opinions et la vision qu'ont les pouvoirs publics des projets de territoire se complexifie.

Chaque territoire a donc ses propres spécificités qui construisent l'engagement des habitants sur leurs territoires.

Comme nous avons pu l'observer et l'analyser dans nos territoires d'étude, la prise en compte de l'engagement des habitants sur un territoire est d'une richesse très importante qui diffère en fonction de spécificités qui sont propres à chaque territoire. Il apparaît ainsi **irréaliste de vouloir appliquer une seule méthode d'approche** pour engager les citoyens dans la transition écologique, c'est pourquoi la prochaine partie de ce rapport proposera des pistes de réflexions et d'actions pour la Caisse des Dépôts autour d'une restructuration du terreau d'engagement pour reconstruire les liens entre acteurs institutionnels, associatifs et habitants du territoire.

UNE MULTIPLICITÉ D'ENGAGEMENTS SINGULIERS À CHAQUE TERRITOIRE

EN BREF...

- Les territoires visités présentent des circonstances et cultures locales qui impactent les composantes de l'engagement. Ce sont les **récits du territoire** sur lesquels les individus évoluent qui forgent leur identité et créent du lien entre les personnes d'un même territoire. Le rapport qu'ont les personnes à l'environnement dans lequel elles vivent au quotidien comme dans celui d'un territoire de montagne en proie au réchauffement climatique joue également sur la manière dont elles s'engagent pour la transition écologique.
- Avec la multiplication des échelles administratives du territoire, il est parfois difficile de construire une proximité avec les habitants d'un même territoire. Le risque de démobilité lorsqu'un dispositif de concertation est mené à l'échelle d'un département ou d'un PETR peut apparaître notamment lorsque la topographie du territoire éloigne déjà les acteurs d'un même territoire. **Privilégier la petite échelle** qui prend davantage en compte les réalités individuelles et l'implicite de l'engagement citoyen permet de construire une base solide d'échange et de coopération entre acteurs. Il ne faut pas oublier que la mobilisation citoyenne prend aussi et surtout forme de manière informelle en dehors des cadres institutionnels.
- Dans chaque territoire, la complexité qu'est d'engager les habitants réside dans la **recherche de l'équilibre** entre les positions et les intérêts propres des acteurs institutionnels, associatifs et habitants du territoire. Cet équilibre est pluriel et varie entre les territoires comme au sein de chaque territoire. Certains territoires choisissent de construire un équilibre basé sur la coopération avec les associations militantes du territoire, d'autres ne se basent que sur une consultation. Parfois la balance se rééquilibre par un groupe d'acteurs qui décide de se rapprocher d'un autre groupe d'acteurs en espérant construire une collaboration qui permettra de prendre en compte la parole de chacun dans le design des projets de territoire.

III) RENOUVELER LE TERREAU ET SES APPORTS POUR RÉTABLIR UN LIEN DURABLE ENTRE INSTITUTIONS, COLLECTIVITÉS ET CITOYENS

A. CHOIX DE PROJET, CHOIX DE TEMPORALITÉ : QUELLE GRANDEUR CHOISIR POUR FAVORISER L'ENGAGEMENT LOCAL?

Une fracture entre des plans de relance verts qui favorisent des grands projets de territoire et les besoins du territoire pour des plus petits projets de transition

Comme explicité dans l'introduction, le plan de relance vert de la CDC est fléché sur quatre axes prioritaires : la rénovation énergétique des bâtiments, la mobilité verte et résiliente, la production d'énergie renouvelable et l'innovation au service de la modernisation des infrastructures (eau, déchets et sites naturels de compensation). Dans ces quatre axes, les investissements disponibles sont en grande majorité accessibles en guichet, c'est-à-dire que les acteurs souhaitant bénéficier des financements du plan de relance doivent s'orienter vers le guichet de financement spécifique à un des axes du plan, ce qui limite les projets transversaux (voir le détail dans la partie B). De plus, ces financements ciblent des projets de grande envergure qui nécessitent des moyens humains et des compétences importantes pour constituer les dossiers préalables à l'obtention des financements. Si la Banque des Territoires propose des accompagnements sous la forme d'ingénierie territoriale pour les collectivités ne disposant pas de moyens en ingénierie, les financements alloués profitent plus largement aux plus grosses collectivités territoriales comme nous avons pu le voir précédemment dans notre réflexion sur les échelles. De plus, le processus de constitution des dossiers afin d'accéder aux financements dédiés à un projet n'apparaît pas adapté pour faire émerger, stimuler ou soutenir la participation des citoyens et des habitants aux projets de territoire.

Dans le territoire du pays de Redon, Aurélie Mézière, maire de Plessé, décrit le plan de relance français comme un des fonds pour réaliser des

études et non pour entreprendre sur des plus petits projets pourtant essentiels à l'échelle de la commune. Les guichets de financements sectoriels **apparaissent comme complexes**, avec une quasi obligation d'avoir recours à des bureaux d'études pour effectuer les diagnostics nécessaires à l'obtention de financements. Le même constat est fait dans le territoire du Grand Briançonnais. Alice Prud'homme, référente transition écologique au PETR et élue de la commune de l'Argentière-la-Bessée, décrit ces financements comme risqués pour les plus petites communes de son territoire qui doivent engager des sommes considérables pour effectuer les diagnostics nécessaires pour monter les dossiers de financement alors qu'aucune sécurité n'existe dans l'obtention finale des financements après dépôt du dossier. Les grands projets de territoire sont ainsi privilégiés **au détriment des projets de moins grande envergure**, qui ne trouvent pas leur place dans l'offre de financements proposés par la Banque des Territoires.

Sur les territoires visités, les plus petits projets pour la transition écologique et énergétique sont pourtant nombreux et constituent **un maillage indispensable entre les acteurs du territoire**. Comme souligné dans la deuxième partie de cette étude, ces projets ancrent la transition écologique à l'échelle communale au plus près des habitants et citoyens du territoire.

Dans le département de la Gironde, à Cussac, le programme de Labo'Mobile sur l'alimentation durable a donné lieu à une certaine réappropriation du territoire, une attache durable et une revitalisation de l'engagement, même dans sa forme la plus simple - prendre soin du jardin partagé par exemple. Toutefois, pour faire évoluer ce projet, la commune fait actuellement appel à une fondation privée afin de financer le montant nécessaire à l'amplification de la démarche, ce qui semble montrer les limites de l'accompagnement proposé par la CDC et sa capacité à proposer une offre pertinente pour les territoires.

Dans le Grand Briançonnais aussi, des initiatives citoyennes à l'échelle ultra-locale pour la transition écologique émergent. L'association La Fabrique à liens construit depuis 2020 « La Passa », un tiers-

lieu visant à créer du lien social autour d'ateliers, d'un café, ou encore d'un espace de vente solidaire de produits locaux. Si le financement participatif de ce projet contribue à engager les habitants du territoire autour du projet, le manque de financement sur le long terme risque de mettre en péril un lieu de partage et de concertation indispensable à ce territoire. Cependant le montant nécessaire à la bonne tenue du projet n'entre dans aucune des offres du plan de relance vert, bien que la communauté de communes compte entre autres sur ce lieu d'échanges pour nourrir l'engagement citoyen nécessaire à de nouveaux projets écologiques à l'échelle de l'EPCI.

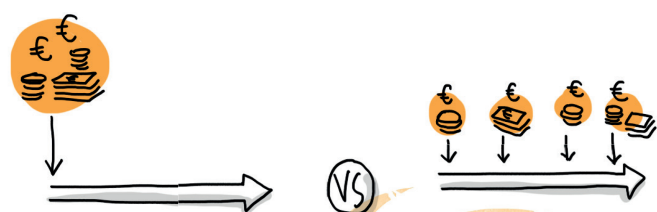
Des plans de relance verts express qui ne permettent pas d'engager les acteurs institutionnels locaux sur le développement de nouveaux projets pour la transition

Alors que les plans de relance verts appellent à financer rapidement les projets oeuvrant pour la transition, ils se heurtent à la réalité territoriale où un projet met souvent plusieurs années à se mettre en place. Dans le Pays de Redon, un projet éolien citoyen met par exemple en moyenne 10 ans à se réaliser depuis la création du collectif citoyen sous la forme d'une association jusqu'à la livraison des éoliennes. De plus, faire vivre des projets de transition nécessite de l'ancrer dans un temps long, paradoxe de l'offre de relance proposée. Ce **décalage** entre la rapidité avec laquelle le gouvernement français souhaite mettre en œuvre les plans de relance et la réalité au sein des territoires qui ont besoin de plusieurs années pour faire aboutir leurs projets créent une **forme de réticence des élus envers ces financements annoncés**.

Dans le territoire de Redon au sein de la commune de Plessé, une certaine forme de pression à penser vite les projets est ressentie. La commune souhaite au contraire ne pas se précipiter pour mener à bien le travail de concertation citoyenne, qui, s'il n'est pas réalisé aujourd'hui s'imposera à eux nécessairement.

Dans le territoire du Grand Briançonnais également, les plans de relance verts qui correspondent aux projets du territoire déjà diagnostiqués pourront potentiellement être éligibles à certains financements. Ainsi, les financements issus des plans de relance ne sont adaptés qu'à des projets déjà en cours et dont les diagnostics ont été réalisés avant la crise sanitaire.

Par cette **inadéquation** entre les financements offerts par les plans de relance verts et leur réception et acceptation sur le territoire, une **méfiance institutionnelle** semble émerger dans les territoires visités. Les élus rencontrés dans le Pays du Grand Briançonnais et le Pays de Redon partagent le même constat que ces financements dits de relance verts ne sont pas si différents des financements auxquels ils avaient droit avant la crise sanitaire. Le cœur du problème autour de ces financements réside toujours dans la **temporalité** de ces financements : qui sera chargé des frais de fonctionnement une fois le projet abouti ? La commune de Plessé dans le territoire du Pays de Redon craint par exemple qu'une fois les projets de grande envergure financés, de nombreux autres coûts de fonctionnement sur le long terme alourdissent les finances de la commune. Pour faire face à cette méfiance envers les institutions financières étatiques, certains élus affirment vouloir mener leurs projets sans ces financements aux procédures complexes qui pèsent lourd à la fois sur le court terme dans la mobilisation des équipes pour constituer les dossiers de financement et dans le budget de leur commune sur le long terme.



Les plans de relance favorisent des grands projets sectoriels à un instant T ; quel soutien aux **petits projets** qui participent dans des temps longs au maillage d'initiatives locales pour la transition écologique ?

C'est donc ces décalages, **en termes d'échelles et de temporalités**, qui aujourd'hui freinent non seulement l'engagement citoyen, mais aussi, plus fondamentalement, la **capacité et l'incitation des acteurs locaux à solliciter certains financements** proposés par la Caisse des Dépôts, produisant éventuellement une rupture entre l'État et les collectivités.

B. RÉCIT DE RUPTURE VS. RÉCIT TECHNIQUE : UN RAPPORT À L'ÉCOLOGIE TRÈS CONTRASTÉ QUI MONTRE SES LIMITES

Entre la temporalité imposée par une vision descendante et celle exprimée à l'échelle du terrain, un fossé se creuse. Ce fossé est le miroir du décalage entre une vision courte de l'action, souvent techniciste voire solutionniste⁶³, et une vision longue qui prône un changement systémique. Le plan de relance français, dont la Caisse des Dépôts prend en charge un quart du montant, est l'application directe de cette friction puisqu'il a été conçu et mis en route dans un moment d'urgence, proposant une relance sur deux ans pour réimpulser une France malade de ses polycrises. Cependant, de nombreux acteurs et actrices du territoire nous ont souligné l'incohérence de cette temporalité sur des projets de transition avec la vision qu'ils et elles portent dans leurs politiques locales de développement. Comme expliqué dans l'introduction, c'est à travers l'idée même de « relance verte » que la « philosophie de transformation »⁶⁴ prônée par l'Etat est remise en cause. Cette philosophie questionne plus profondément, au-delà de la relance, la vision d'une société écologiquement viable portée par le gouvernement et ses potentielles frictions avec la lecture de ce même enjeu chez les acteurs du territoire et notamment les habitants. Il en va du choix de la direction de financements massifs. Il est donc intéressant de creuser les tensions émergentes autour du récit de société soutenable porté par l'État et par ricochet, la Caisse des Dépôts, et les limites d'acceptabilité et d'engagement que cette structuration peut engendrer.

Des plans déjà pré-dessinés par secteurs face à une vision systémique de la transition...

Les témoignages partagés par de nombreuses personnes rencontrées sur nos quatre territoires laissent penser à un décalage important entre leur vision transversale de la transition ainsi que des actions à opérer sur les questions écologiques à l'échelle locale, et l'approche sectorielle induite par l'Etat, et par la Caisse des Dépôts.

Dans le Pays du Grand Briannonnais, la vision portée par Pierre Leroy est l'illustration même de

ce récit territorial divergeant qui rompt avec la vision techniciste de la Caisse des Dépôts. Celui-ci, à travers ses divers mandats sur le territoire, s'est lancé dans des combats locaux afin de redonner du sens à l'engagement citoyen et du pouvoir aux habitants. Cela s'est fait notamment à travers la réappropriation des communs ou bien la création de la S.E.V.E, une société d'économie mixte locale (SEML) pour une production d'énergie renouvelable et citoyenne, afin de se détacher de projets techniques proposés par l'approche descendante. Certains autres acteurs vont même jusqu'à utiliser la notion de « lutte » pour illustrer leur combat pour trouver des espaces ou des « failles » où faire vivre leur propre vision de transition. En Gironde, l'équipe des Labo'Mobiles souligne la nécessité de mettre en « co-visibilité » la vision locale et, dans ce cas précis, la vision départementale de transition, afin d'accompagner chaque acteur dans la prise de conscience de l'évolution des projets de transition pour son territoire.

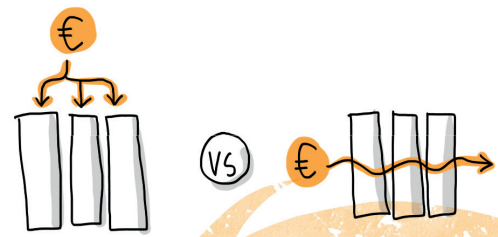
Plus généralement, nos échanges ont mis en évidence une inadéquation entre les besoins locaux de créer les conditions pour une transformation juste et durable, notamment citoyens, et les offres de financement proposées dans les plans verts. En effet, les communes dans lesquelles nous nous sommes rendus portent un discours bien plus ciblé **sur le caractère systémique de la transition** que sur une approche segmentée par secteurs (énergie, bâtiments, transports). Par ailleurs, la Caisse des Dépôts, comme nous l'a montré la Banque des Territoires Nouvelle-Aquitaine, flèche ses enveloppes en amont d'un échange avec les collectivités locales, perçues par l'institution comme les porte-parole des habitants. En faisant cela, la CDC prend alors le risque d'**enfermer** sa feuille de route et les financements qu'elle propose dans **une vision unique de l'écologie**, qui se veut **éminemment technique**. Si l'on revient au détail de la critique adressée au plan de relance national dans son axe environnemental, c'est avant tout l'accusation d'un discours écologique qui ne rompt pas avec le passé, mais plutôt qui s'inscrit dans la continuité d'un projet de société techniciste dont la portée transversale ne se fait pas entendre. Comme l'a souligné le Haut Conseil pour le Climat (HCC), l'État a la responsabilité de proposer des politiques qui répondent de pair aux enjeux climatiques et socio-économiques

63. idée selon laquelle les nouvelles technologies sont à même de résoudre les grands problèmes du monde, notamment écologiques. Voir To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism (PublicAffairs, United States, mars 2013, traduit en français aux éditions FYP, septembre 2014)

64. Gouvernement français, «France Relance», 3 Septembre 2020.

nationaux⁶⁵. L'objectif de neutralité carbone pour 2030 que le pays s'est fixé nécessite tout autant de préparer l'économie que la société française elle-même pour que l'acceptation soit pleine et l'impact maximisé. Cela doit prendre forme via des changements structurels majeurs, et notamment l'appropriation des enjeux environnementaux par la société française mais aussi l'accompagnement de celle-ci dans un modèle de société écologiquement viable. Aborder la transition écologique nécessite donc de prendre en compte des variables autant environnementales qu'économiques, politiques et sociales, composantes également essentielles à l'évaluation de l'efficacité des plans de financements verts conçus par l'État mais aussi des enjeux liés à leur acceptation et l'engagement à chaque échelle de la société. Le manque de lien entre le pendant social et environnemental des financements pour la transition écologique a soulevé des critiques dans les entretiens que nous avons menés, qui montrent le manque de cohérence et d'intégration du caractère systémique de la transition écologique. Cela donne lieu à une dialogique⁶⁶ (c'est-à-dire deux logiques complémentaires et concurrentes) entre **approche techniciste** qui segmente les financements par **grands secteurs** de la transition écologique et **vision englobante** qui vise à **financer de concert les secteurs et des moyens humains** et justes pour y parvenir. Lors de la sortie du plan de relance en septembre 2020, les membres de la Convention Citoyenne pour le Climat ont souligné que l'imbrication de la dégradation environnementale, la crise sanitaire et les tensions économiques invitait à « adopter un modèle économique et sociétal différent, plus humain et plus résilient »⁶⁷. C'est une idée que l'on retrouve également dans les propositions émises sur la Plateforme «Le Jour d'après», lancée en avril 2020 par une soixantaine de députés, ou encore l'appel en commun de plusieurs associations environnementales et sociales appelant à revoir « nos priorités en tant que société »⁶⁸. Ces imaginaires divergents ancrent des narratifs en rupture avec l'approche de la Caisse des Dépôts, créant alors des attentes, frustrations et limites à l'engagement en faveur de la « relance verte ». Ces interrogations ont une portée qui dépasse le cadre institutionnel ou médiatique : elles façonnent les

aspirations du grand public et leur adhérence au «projet» de l'État.



Le financement **sectoriel** des plans de relance entre en contradiction avec la vision **transversale** et **systémique** de la transition écologique sur les territoires

... Révélateurs d'un technicisme dans les institutions et une approche qui gangrène la compréhension de l'engagement local en faveur de la transition

Cette approche techniciste n'est pas seulement l'affaire de la CDC mais une critique attribuée aux institutions de manière générale qui traitent la question écologique comme une question profondément technique et non sociale ou politique. Les risques de cette approche sont multiples : d'abord, le détachement et la perte de cohérence avec le local menacent l'efficacité du projet. Par ailleurs, le manque de débat, ou ce que Callon et Lascoumes⁶⁹ qualifient de controverse, signe d'une démocratie en bonne santé, peut éloigner le citoyen des projets techniques financés et développer le risque de tensions et d'interférences dans la bonne réalisation du projet. En effet, les auteurs expliquent que la controverse est un outil déterminant pour « établir une frontière nette et largement acceptée entre ce qui est considéré comme indiscutablement technique et ce qui est reconnu comme indiscutablement social ». Pour eux, reconnaître la dimension sociale d'un projet ou d'une idée, c'est donc permettre au sujet d'être

65. Haut Conseil pour le Climat, « Rapport annuel 2019 - Agir en cohérence avec les ambitions – », consulté le 27 février 2021, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-2019/>.

66. voir Fortin, Robert : Penser avec Edgar Morin : lire la Méthode, Les presses de l'Université Laval, 2008.

67. Convention Citoyenne pour le Climat, « La contribution de la Convention Citoyenne pour le climat au plan de sortie de crise », Avril 2019, consulté le 27 février 2021.

68. « Appel Commun à la Reconstruction », consulté le 27 février 2021, <https://www.appel-commun-reconstruction.org/>.

69. Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil, 2001.

DE L'IMPORTANCE DES TERMES : PLANS DE RELANCE, DE RÉSILIENCE OU DE TRANSFORMATION ?

La réflexion sur la compréhension et le sens qui peuvent être donnés aux plans de relance verts s'articule plus que jamais autour des termes volontairement utilisés. En écho à l'entretien avec Eloi Laurent (*voir partie 1*), nous avons pu dessiner une comparaison intéressante lors de notre visite de Barcelone. En effet, les Espagnols parlent plutôt de «*plan de recuperación, transformación y resiliencia*», soit «**plan de reprise, de transformation et de résilience**». L'idée de transformation du modèle économique y apparaît ainsi de manière quasi directe, contrairement à l'appellation française.

Ainsi, il apparaît que la réflexion de la CDC autour de l'engagement des habitantes et habitants dans les plans de relance verts pourrait également passer par une réflexion sur les termes mêmes utilisés, afin de pouvoir également toucher davantage les acteurs locaux.

débatu par les habitants et habitantes concernés. Cette idée fait écho à la première partie de cette étude sur la compréhension de l'engagement, puisque comprendre ce qui fait levier d'engagement revient à comprendre la dimension non seulement pédagogique mais aussi la part individuelle voire sensible du sujet qui est abordé. Avoir une approche techniciste de sujets ancrés dans des réalités locales complexes, motivées par des histoires, identités et dynamiques singulières au local est donc un risque de plus de rater la marche d'un engagement cohérent et le financement de projets qui sont aussi efficaces que sensés.

Financements verts : quel sens et quelle vision de société offrent-ils aux citoyens et citoyennes ?

Toutes ces tensions et paradoxes nous amènent finalement à questionner le sens que proposent les plans de relance verts de la Caisse des Dépôts comme projet de société écologique. Comme vu dans la première partie du rapport sur l'engagement, pour que celui-ci ait lieu, il nécessite d'être animé par le sens, dans la direction que choisit l'acteur en question. Cependant, en tant que projet de société, le plan de relance vert et notamment les financements proposés par la Caisse des Dépôts semblent avoir dessiné une raison d'être pour ces enveloppes financières bien différente de celle structurée au local, déconnecté du sens recherché par les acteurs locaux pour favoriser un plein engagement. Eloi Laurent, interrogé dans le cadre de notre étude, nous souligne justement cette nécessité de faire le choix d'un récit collectif, afin d'inviter les citoyens à enclencher la marche. Selon ses propos, découvrir le sens, c'est découvrir la «cause» à défendre, celle qui mobilise l'engagement.

In fine, notre observation s'appuie donc sur l'idée que l'engagement des acteurs du territoire en faveur des plans de financement ne peut se faire sans une compréhension, une acceptation, mais

aussi une cohérence mutuelle des visions locales et nationales de transition aussi bien écologique et sociale que démocratique.

C. UN CHANGEMENT DE POSTURE DES ACTEURS DU TERRITOIRE

Le changement de paradigme souhaité et nécessaire doit avant tout prendre appui sur un changement de la part des individus. Nous portons d'abord un commentaire sur la posture des acteurs quant à l'engagement citoyen. Le premier point concerne l'hétérogénéité des acteurs et de leurs points de vue sur la question. Concernant le rôle des élus par exemple, les citoyens ont tous un point de vue différent. Ils se positionnent sur une échelle de pouvoir plus ou moins descendante ou horizontale. Il est également intéressant de se concentrer sur le point de vue des élus au regard de leur propre rôle à jouer dans l'organisation des décisions publiques. Aurélie Mezière, maire de Plessé, nous parle de son rôle d'accompagnatrice «cheffe d'orchestre» des dynamiques associatives et citoyennes. Cette vision du politique s'est fortement ressentie dans le Pays de Redon où une partie des politiques énergétiques et d'aménagement était déléguée à d'autres acteurs que les élus.

Horizontaliser les échanges

L'analyse de Barcelone permet de mettre en perspective les rapports entre acteurs en fonction du cadre politique. En France on parle de projets impulsés de manière descendante par des pouvoirs centralisés dans un climat de méfiance. Tandis qu'à Barcelone, dans le milieu que nous avons exploré, il semblerait que les différents acteurs trouvent un équilibre dans des rapports plus horizontaux. La construction et la mise en œuvre actuellement très verticales des plans de relance verts nous semblent pouvoir poser question. Pour favoriser leur bonne

réception, une implication plus large des acteurs concernés pourrait s'avérer efficace. A ce titre, l'accompagnement proposé par le département de la Gironde à travers les Labo'Mobiles (ainsi que le Labo'M21 de manière générale) pourrait être instructif, puisque la notion de co-responsabilité des acteurs est mise au centre de la logique. L'idée centrale est que l'implication et le travail de tous les acteurs (institutionnels et non-institutionnels), placés à des niveaux de responsabilité différents mais tous co-responsables (c'est-à-dire tous responsables à 100%, si l'on reprend la vision de Julie Chabaud), est nécessaire pour que le projet fonctionne efficacement. Nous pouvons ainsi penser que mettre en place des dispositifs d'implication plus complets et plus horizontaux des acteurs de terrain dans la construction et la mise en œuvre des plans de relance verts pourrait améliorer leur efficacité, et leur réception au niveau local.

Des dynamiques d'interdépendance

Les expériences de terrain que nous avons observées nous ont également amené à réfléchir à la relation entre dynamiques associatives et citoyennes d'une part, et acteurs institutionnels d'autre part. Cette relation s'inscrit le plus souvent dans une logique de co-dépendance, puisque les acteurs associatifs et citoyens dépendent habituellement (financièrement, logistiquement..) des acteurs institutionnels, et que ces derniers dépendent des premiers, entre autres pour renforcer leur légitimité et leur proximité avec le terrain.

Un point supplémentaire concerne la volonté de certaines associations de se défaire du cadre politique. Pour résumer le propos, certains groupes souhaitent refuser toute étiquette pour réussir à représenter le plus grand nombre.

A titre d'exemple, un collectif de lutte contre la pollution à Barcelone a fait le choix de ne pas se définir comme « écologiste » par souci d'inclusion. Notons également l'initiative de Robin Ranjore, libraire à vélo dans le Pays de Redon qui véhicule un nouvel imaginaire tout en veillant à proposer des livres de tous les genres et non seulement « décroissant ». A partir du moment où une initiative se positionne dans le monde politique alors certains clivages apparaissent et inscrivent les habitants dans une configuration excluante et contre-productive d'un point de vue de l'engagement. Si un projet éolien est porté par un groupe d'habitants de la commune, des habitants hostiles à la mairie de la commune pourraient s'engager. Si le projet venait à être porté par la mairie alors de nombreux citoyens deviendraient réticents. La Caisse des Dépôts dispose d'un statut d'indépendance et d'autonomie qui dans cette optique d'inclusion peut s'avérer efficace dans l'élaboration des plans.

Les enjeux de la (dés)institutionnalisation

L'étude de la Gironde ainsi que le reste de notre travail nous a amenés à questionner les effets négatifs de la posture institutionnelle au sens large, qui peut avoir pour conséquence de figer les initiatives existantes de coopération. Ce sujet a été discuté avec notre tuteur Patrick Beauvillard,

EFFACER LE LOGO POUR FAIRE GAGNER EN CONFIANCE : L'EXEMPLE DE LA MISSION AGENDA 21 EN GIRONDE

Une des discussions que nous avons eues avec l'équipe de la Mission Agenda 21 du département de la Gironde a concerné l'enjeu de la **désinstitutionnalisation de la politique départementale**, identifiée comme un élément clé afin de **créer les conditions de la coopération territoriale**. Julie Chabaud, responsable de la Mission Agenda 21 et du Labo M21 / LaBase, nous a ainsi expliqué la démarche de son équipe, qui a pris le pari que **c'est en s'effaçant que le département pourra gagner la confiance des acteurs locaux**, et se rendre d'autant plus capacitant. L'effacement du logo du département de certains projets et de supports de communication a, selon elle, permis qu'il veuille dire quelque chose et qu'il puisse ensuite redevenir puissant.

Cette initiative de désinstitutionnalisation reste cependant partielle et limitée à l'équipe de la Mission Agenda 21. Elle peut en effet amener des tensions en interne, en particulier avec le service communication du département et en fonction de l'actualité politique en cours. Par ailleurs, si le relatif effacement du département et de son logo a pu permettre d'acquiescer la confiance de certains acteurs, d'autres ont au contraire besoin d'une présence institutionnelle visible pour s'engager.

en lien avec son expérience au sein de l'Institut des Territoires Coopératifs, avec l'idée centrale qu'institutionnaliser revient à figer. Selon lui, fixer des règles et un cadre strict amène souvent à casser le mécanisme de la coopération, en rendant obligatoire et formel des processus qui se faisaient volontairement. La coopération entre acteurs de terrain implique une volonté de le faire de leur part, et ne peut par définition pas être décrétée d'office ou forcée. Elle est par ailleurs évolutive, et amenée à changer de forme ou de nature au cours du temps, ce qui là encore peut être largement compliqué par un cadre institutionnel. Appliquée aux plans de relance verts de la Caisse des Dépôts, cette réflexion nous amène à nous interroger sur la posture que peut - et pourra - prendre la CDC dans son travail et son approche avec les acteurs de terrain pour favoriser la bonne réception des plans de relance et la coopération des acteurs.

Pour conclure, il nous semble que la construction et la mise en place de politiques publiques étatiques au sens large, et de plans de relance plus particulièrement, ne peuvent se faire sans un changement de posture des acteurs institutionnels. Ces derniers sont apparus comme nécessaires pour impulser une forme de cohérence sur le territoire mais également des dynamiques de coopération entre les acteurs. Le relatif manque de lisibilité et de clarté sur les activités et le fonctionnement de la Caisse des dépôts et de la Banque des territoires a également été un sujet récurrent sur nos territoires d'étude. Cela nous amène à penser que le lien entre la CDC, les collectivités et les citoyens devrait s'inscrire dans des dynamiques plus transparentes, lisibles et de coopération avec les acteurs locaux afin que les plans de relance puissent être mieux reçus au niveau local.

D. DES INGÉNIERIES TECHNIQUES NOMBREUSES MAIS UNE INGÉNIERIE HUMAINE ET TERRITORIALE FRAGILE

Les limites de l'ingénierie technique comme soutien à la transition territoriale

Il n'existe pas de définition juridique précise de l'ingénierie territoriale ; cette dernière n'est d'ailleurs pas référencée dans les textes de

loi dédiés aux collectivités, à l'exception de l'ingénierie financière dans l'article L.4211-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)⁷⁰. Ceci étant dit, avec le retrait progressif de l'Etat dans la gouvernance des territoires⁷¹, l'ingénierie territoriale joue un rôle déterminant dans la conception de projets par les collectivités territoriales et le secteur associatif. Aujourd'hui, l'ingénierie territoriale est principalement l'affaire de techniciens : les diagnostics, suivis et études de territoires laissent peu de place à la participation et à la coopération, et ce d'autant plus sous l'effet des normes sanitaires et environnementales. Or, la transition écologique et la construction de territoires durables et intégrés invitent à dépasser cette expertise technique pour mettre l'intelligence du territoire au service de l'ingénierie territoriale. L'intelligence territoriale met le citoyen et la citoyenne au cœur de la conception pour imaginer des projets endogènes au territoire. Cette réflexion engage une nouvelle ingénierie de territoire parfois appelée ingénierie humaine ou «*ingénierie de l'action collective*»⁷² qui consiste à engager la démarche participative au cœur de la conception du projet.

Notre étude des territoires a mis en évidence plusieurs dynamiques qui pourraient être qualifiées d'ingénierie humaine. Dans le territoire du Grand Briançonnais, le rôle de la chargée de mission Economie circulaire et Concertation du PETR, Domitille Crenn, consiste à animer la concertation sur le territoire et accompagner les acteurs de l'ESS dans la construction de leurs projets. Nos différents échanges avec le Président du PETR, Pierre Leroy, ont fait ressortir une réelle volonté de mettre en place une ingénierie humaine sur le territoire. Cependant, le PETR manque de moyens pour financer cette ingénierie. Pierre Leroy soulignait notamment le paradoxe des financements publics français qui subventionnent les aides sur l'investissement et non celles au fonctionnement. Comment produire des projets de territoire et accompagner des associations dans leur structuration sans moyen propre à l'animation de territoire ? Au niveau du PETR, les postes d'animateurs dépendent fortement des missions attribuées au territoire ; aussi le travail d'accompagnement que propose aujourd'hui Domitille Crenn, créé en juin 2019 lors

70. Sénat, « Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires », consulté le 27 février 2021. <http://www.senat.fr/rap/r19-591/r19-5912.html>.

71. Lazzeri Yvette, « De l'ingénierie territoriale à l'intelligence territoriale pour des territoires durables », Billet, Les Notes du Pôle, s. d., 22 septembre 2016.

72. Ibid.

de la signature du contrat mission ESS, verra son financement se terminer avec la fin du contrat.

Dans le Pays de Redon, comme mentionné dans la partie II, le travail d'ingénierie territoriale est absent des institutions et porté par le milieu associatif. C'est aujourd'hui l'association EPV qui, en se structurant, est devenue une association de référence pour les acteurs institutionnels et associatifs du territoire. Elle a réussi à gagner la confiance des pouvoirs publics quant à la nécessité de soutenir des projets éoliens citoyens et celle des collectifs de citoyens volontaires qui souhaitent construire un projet éolien citoyen. A toutes les échelles locales, les projets sont désormais soutenus financièrement et parfois politiquement. Enfin, Redon Agglomération compte même s'appuyer sur cette structure et les éoliennes implantées pour y développer un projet de production d'hydrogène vert afin d'alimenter un réseau de véhicules mis à la disposition des habitants du territoire. Sa directrice, Marianne Billard, rappelle le travail conséquent que représente l'ingénierie territoriale et insiste pour que cette mission soit financée à juste titre.

Si certains territoires ont fait le choix d'une ingénierie territoriale, notre étude a montré l'importance de prendre en compte les **réalités individuelles et spécificités territoriales** : une même méthode peut apporter des résultats tout à fait différents. Il s'agit donc de sortir de la croyance selon laquelle la résolution des problèmes écologiques est faisable par une unique approche technique, en rappelant que l'engagement ne s'impose pas : il se construit par l'émancipation, le sens et la capacité d'action. Des outils automatisés qui viendraient généraliser la coopération et ne prendraient pas en compte les nécessaires appropriations de nouvelles compétences comportent un risque important d'institutionnalisation, d'immobilisation (et donc d'artificialisation) de l'engagement, par nature en mouvement. Il apparaît primordial de développer des intelligences de situations en soulignant que ce qui compte n'est pas la méthodologie ou la modélisation mais la capacité des acteurs à se rééquilibrer, se redéfinir en permanence au niveau individuel comme au niveau collectif.

Recréer du lien avec le citoyen : quel rôle pour l'ingénierie humaine sur les territoires ?

Sur le territoire du Grand Briançonnais, nous avons entendu plusieurs fois les noms de techniciens

et techniciennes dont les missions relèvent de l'ingénierie humaine. Les rôles de ces techniciens du territoire étaient définis différemment selon les acteurs rencontrés...

... Les techniciens animateurs de territoire

Pour Pierre Leroy, le technicien est avant tout animateur : il connaît le territoire, travaille en coopération avec ses acteurs et participe aux maillages des associations et initiatives émanant des habitants et habitantes. Sa mission consiste notamment à structurer l'engagement citoyen. C'est notamment le rôle de la chargée de mission Economie circulaire et Concertation du PETR, Domitille Crenn, mentionnée auparavant.

... Les techniciens comme liant entre habitants et élus

Pour Marie Baillard, élue référente concertation citoyenne du PETR et conseillère municipale de La-Roche-de-Rame, les techniciens ont une place tout à fait considérable dans le triangle élu-technicien-habitant. Ils participent à construire une dynamique de confiance sur le territoire. Leurs compétences et disponibilités sont complémentaires à la volonté politique portée par l'élu.

... Des techniciens, oui... mais engagés et militants!

Pour Mathieu Antoine, maire de Saint-Véran et ancien président du Parc Régional du Queyras, le territoire du Grand Briançonnais n'a pas spécialement besoin de plus de techniciens mais de techniciens militants et engagés sur le territoire (parfois même au-delà du temps professionnel) ; il ne s'agit donc pas de techniciens pour prévoir mais pour engager, des techniciens capables de faire.

...DES TECHNICIENS CATALYSEURS DE PROJETS ?

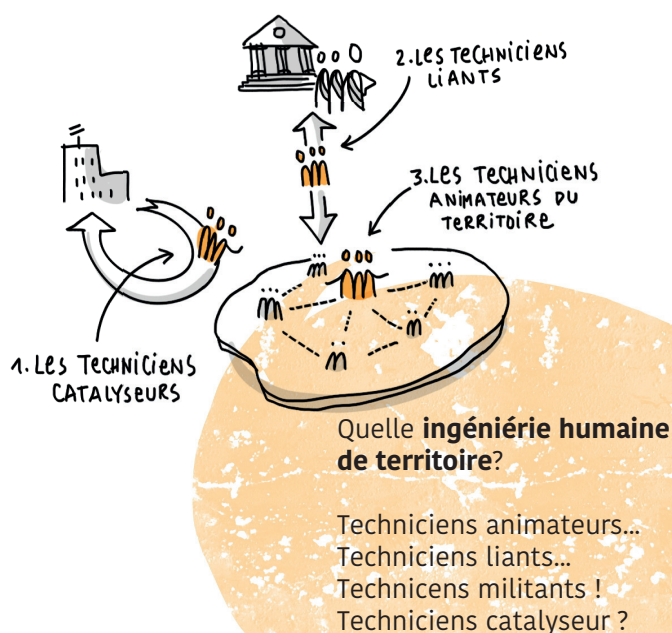
En 2014, le PnrQ réfléchit à la construction de son Plan Climat Energie et s'engage à l'autosuffisance énergétique d'ici 2050. Des groupes de travail et réunions publiques s'organisent avec les habitants et habitantes du Queyras pour réfléchir à la meilleure manière de parvenir à cet objectif. En décembre 2014, l'association Ener'Guil est créée, suivie en 2015 par la SCIC Ener'guil Centrales Villageoises. Associant citoyens, collectivités et entreprises locales, la SCIC propose de produire des énergies renouvelables à l'aide de panneaux photovoltaïques. Elle est composée de 250 sociétaires pour un capital de 116 600€. Son action se divise en trois phases (la Tranche A à sa création recouvrait 10 toits sur le Queyras, la Tranche B (2018) proposait d'habiliter 5 nouveaux toits, enfin la tranche C en cours d'installation recherche à recouvrir 5 nouveaux toits larges sur le territoire).

A ses débuts, le projet Ener'guil a été porté par le PnrQ et accompagné par Emmanuel Jeanjean, technicien chargé de mission Energie du Parc. **Une fois le projet mis en place, le technicien a passé la main et le parc s'est retiré** afin que la SCIC puisse devenir une structure autonome. La Centrale Villageoise est une grande réussite et fierté pour le territoire du Queyras (au niveau du Parc comme celui des habitants), c'est aujourd'hui une structure indépendante qui fonctionne. Ici le rôle d'Emmanuel Jeanjean peut être comparé à celui d'un catalyseur chimique qui viendrait **augmenter la vitesse d'une réaction tout en disparaissant du produit final.**

Penser la construction de l'engagement au cœur même des plans de relance : une nouvelle forme d'innovation sociale ?

Alors qu'une des critiques attribuées à la CDC concerne son approche technique de la transition, l'ingénierie technique qu'elle propose renforce la conception d'un soutien financier **technique et solutionniste**, quand de nombreux acteurs territoriaux **réclament un soutien de fonctionnement et un accompagnement humain** afin de favoriser l'engagement local et la création de projets issus du territoire. Si toutes les offres financières sont des aides à l'investissement et non des financements pour l'animation du territoire, comment ce dernier peut-il produire du projet ? C'est dans cette optique de questionnement que la **CDC peut imaginer réinventer son action pour des territoires et réalités locales qui la mettent au défi.** Récemment, un collectif d'associations et d'acteurs économiques (dont D4, Comité 21, la LPO, ORÉE, La Société d'encouragement pour l'industrie nationale ou encore le Mouvement des Entrepreneurs de la Nouvelle Économie) a lancé une initiative pour la relance verte, intitulée « comprendre et agir tous ensemble ». L'initiative ambitionne entre autres de faire valoir que la relance verte doit intégrer un volet dédié à la connaissance et l'intelligence collective, c'est-à-dire l'information, la formation, le transfert d'expériences et la diffusion des solutions. Proposer une part de financements au sein des plans de relance verts au profit d'un accompagnement territorial humain, notamment en termes d'engagement citoyen et dédié à l'intelligence

collectif, selon le dispositif qui correspond le plus aux réalités locales, peut donc être une piste que la CDC peut emprunter pour renouveler son soutien envers des modèles de développement territoriaux écologiquement viables.



EN BREF... QUELLES PISTES DE RÉFLEXIONS POUR LA CAISSE DES DÉPÔTS AFIN DE RÉTABLIR UN LIEN DURABLE ENTRE INSTITUTIONS, COLLECTIVITÉS ET CITOYENS ?

- Les plans de relance verts favorisent aujourd'hui les grands projets de territoire dans des axes de transition précis au détriment des plus petits projets de transition qui se construisent sur les territoires de manière transversale. Ces financements créent alors une **inégalité territoriale** entre les plus grosses collectivités qui ont les compétences pour mener les diagnostics nécessaires à l'obtention de ces financements spécialisés, et les plus petites collectivités qui n'ont pas les moyens humains et financiers d'y accéder.
- La vision sectorielle de ces plans de relance verts **rigidifie les dynamiques de transitions locales**. Par conséquent, on observe une dialogique entre approche techniciste qui segmente les financements par grands secteurs de la transition écologique et vision englobante qui vise à financer de concert les secteurs et moyens humains. Cette approche techniciste apparaît ainsi comme un risque de plus de rater la marche d'un engagement cohérent et le financement de projets intégrés aux territoires.
- La mise en place de politiques publiques de transition nécessite un **changement de posture des acteurs institutionnels**. Développer une co-responsabilité entre acteurs institutionnels et non-institutionnels en jouant sur différents niveaux de responsabilité et sortir du modèle de co-dépendance permettrait à tous de s'appropriier les projets dans un mode de gouvernance horizontal.
- Les dynamiques de transition dans les territoires nécessitent une mobilisation honnête de la force collective et citoyenne qui peut être engagée par de l'ingénierie humaine. Cette «*ingénierie de l'action collective*» consiste à engager la démarche participative au cœur de la conception du projet. **Financer sur le long terme** des postes de techniciens animateurs du territoire, des techniciens liants du territoire ou encore des techniciens catalyseurs de projets permettrait à tous les territoires de **composer avec leurs spécificités** lors de la mise en place de leurs projets de transition.

CONCLUSION

La polycrise démocratique et écologique que traverse la France, exacerbée par une année inédite de pandémie, a forcé la France à freiner le pas. Ce ralentissement affaiblit et vulnérabilise les citoyennes et citoyens, aussi bien dans leurs capacités économiques et sociales que démocratiques, renforçant alors leur défiance vis-à-vis des institutions. Dans un même temps, l'éclatement de cette polycrise offre aujourd'hui une opportunité à tous les acteurs et toutes les actrices de la société de prendre de la hauteur sur le récit collectif à dessiner ou ce que plusieurs aiment appeler le «monde d'après». Dans ce contexte, les financements massifs pour la transition écologique proposés par le plan national France Relance en septembre 2020 offrent alors aux françaises et français et notamment aux acteurs des transitions, des raisons **d'espérer un nouveau départ**.

Cependant, comme son nom l'indique, le plan se veut plutôt une relance qu'un plan de résilience ou de transformation. Vient alors s'entrechoquer la vision d'une relance perçue par le gouvernement comme un retour à l'équilibre et le récit de rupture prôné par des acteurs et actrices du territoire de plus en plus nombreux et engagés dans une transition sociale, démocratique et écologique. En effet, la structuration du pan «vert» de 30 milliards d'euros alloués à la transition écologique, dont 26 sont pris en charge par la Caisse des Dépôts, vient fortement questionner la vision écologique de l'État et l'essence même de la notion de «relance verte». Par ailleurs, ces financements, notamment dans les territoires, sont fortement dépendants du comportement citoyen et de sa volonté de s'engager en faveur de ces transformations.

C'est face à ces **tensions** et **incertitudes** que la Caisse des Dépôts se questionne sur la **bonne efficacité** des plans de relance verts à l'échelle locale et les manières de renforcer leur cohérence, notamment en s'intéressant aux fondements de l'engagement citoyen. L'Institut CDC nous a donc invités, à travers ce travail de huit mois, à réfléchir aux composantes des différentes formes d'engagement citoyen ainsi qu'à ses déclencheurs, pour demain, mieux diriger l'action des enveloppes issues du plan de relance dans son volet écologique et ainsi mieux répondre aux besoins du local en matière de transition. En nous rendant sur quatre territoires - le Pays de Redon, le Pays du Grand

Briançonnais, la Gironde et Barcelone - nous avons choisi de décortiquer **le terreau d'engagement citoyen** et de tester nos hypothèses de recherches sur ces terrains. Ces observations directes nous ont entre autres offert une compréhension fine de l'imbrication entre engagement citoyen, action territoriale pour la transition et récit collectif de transition pour une société écologiquement viable.

À l'issu de ces observations, nous avons pu dessiner un horizon, façonné par les grandes conclusions suivantes :

- Les réalités de l'engagement citoyen à l'échelle locale sont diverses et complexes, selon le territoire dans lequel elles se concrétisent. Que cela soit au niveau des échelles, des contextes historico-culturels ou des récits que font les habitants et acteurs locaux de la transition, l'engagement est un terreau qui a sans cesse besoin d'apports propres à son substrat. Un financement de transition ne peut être efficace, cohérent et accepté, **s'il n'intègre pas ces réalités et surtout les spécificités locales qui font de l'engagement un rouage si complexe**. Un financement homogène comme il apparaît dans les PDRV ne semble pas une stratégie adaptée à cette diversité d'engagements. **Une approche co-construite**, sur des échelles temporelles longues et nourries d'un **effacement institutionnel**, apparaît comme **catalyseur de l'engagement**.
- Les communes étant une échelle cruciale pour favoriser la bonne acceptation des plans, nous sommes arrivés à la conclusion que la CDC devait **réinventer ses modes de faire** en travaillant main dans la main avec cette échelle (que ce soit pour penser le financement de l'ingénierie humaine, former ses agents ou encore pour réformer sa grille de mesure en intégrant ses composantes de l'engagement).
- Pour implanter les plans de relance dans les territoires - et plus largement se réinventer face aux défis des années à venir - la Caisse des Dépôts et Consignations devra prendre en compte la **diversité des postures et besoins des acteurs du territoire** (remise en question de l'institutionnalisation, besoin d'accompagnement pour la structuration, etc.). Il s'agira d'ouvrir le débat sur un certain nombre de **dialogies** (logiques complémentaires et concurrentes) en lien profond avec l'engagement citoyen :

- Tension entre la vision sectorialisée et technique versus la vision transversale de la transition écologique
- Temporalité courte des plans de relance et vision à long terme de la transition
- Soutien aux petits projets locaux pour une transition locale et financements de grands projets nationaux

Plus largement, cette étude entre en résonance avec deux pistes de réflexions finales qui pourraient constituer un nouveau cadre de réflexions stratégiques et politiques pour la Caisse des Dépôts. Premièrement, elle invite à questionner **l'articulation des financements au niveau local et leur résonance avec les besoins spécifiques des territoires**, plutôt qu'un fléchage par grand secteur identifié dans la transition écologique. Ce questionnement est notamment issu d'un récit écologique en rupture, qui remet en question l'approche techniciste articulée par l'Etat. Deuxièmement, elle invite à repenser **l'approche humaine du financement** et notamment l'implication citoyenne en amont de la

construction d'offres de financement. C'est dans cette optique que l'idée d'un fléchage consacré à de l'ingénierie humaine, dynamisée par les besoins du local, paraît une piste intéressante pour favoriser un engagement honnête et cohérent dans les territoires, et ainsi, augmenter l'efficacité de l'offre faite par la Caisse des Dépôts.

Les plans de relance verts de la Caisse des Dépôts pourraient aujourd'hui offrir une chance historique **aux territoires de renouveler ou accélérer leur vision locale de la transition**, aussi bien écologique que sociale et démocratique, ainsi que de travailler leur coopération sur des combats communs. Bien que ces plans soient ambitieux, nos observations de territoires semblent révéler une difficulté du plan à **proposer un récit collectif de transition qui mobilise alors pleinement l'action citoyenne**. La vision sectorielle des plans dans leur volet écologique freine l'opportunité de façonner un engagement plein. *In fine*, il est **moins question de savoir comment engager les habitants que de comprendre comment l'engagement s'illustre dans différents territoires** afin de mieux répondre aux besoins locaux et ainsi, s'en inspirer pour le développement de financements de la transition de manière efficace, cohérente et honnête.



Merci à toutes les personnes qui nous ont accordé de leur temps pour un entretien :

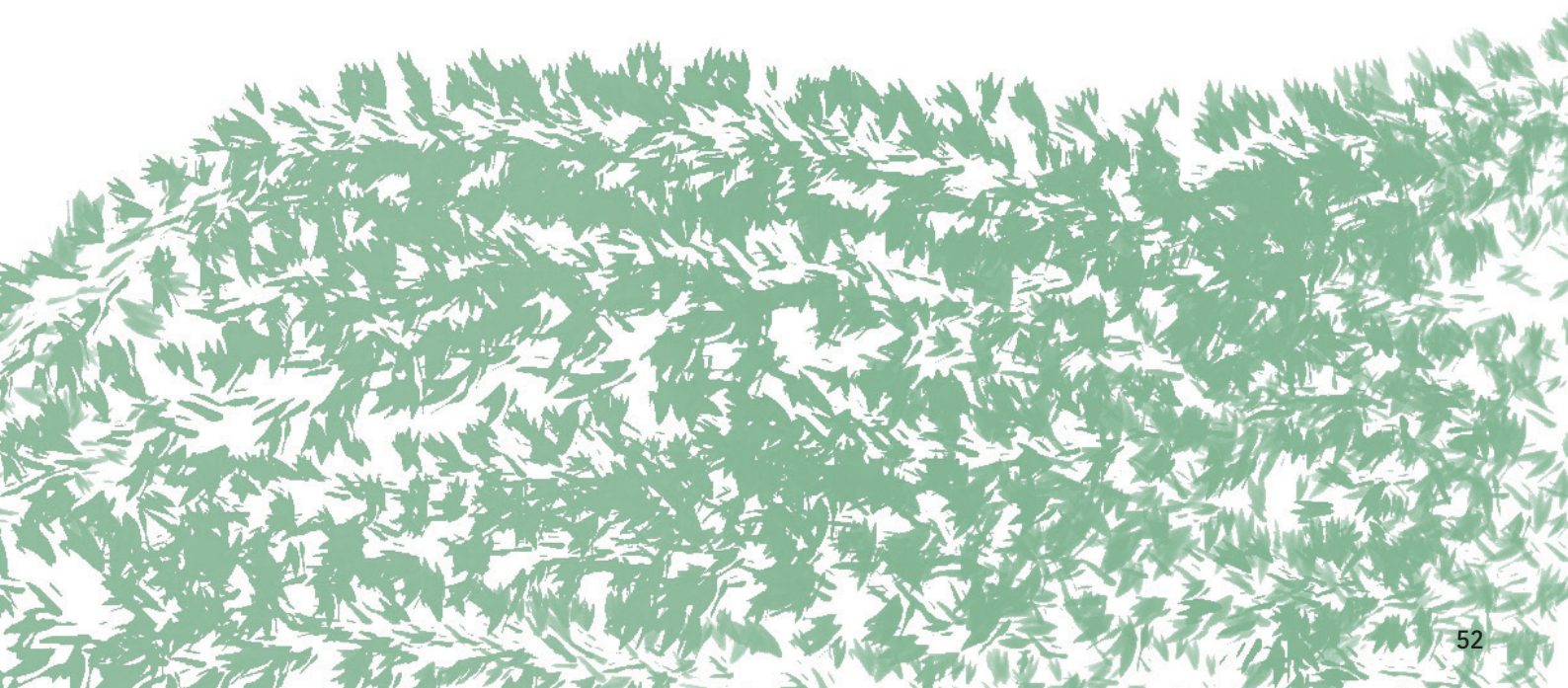
Frédéric Gilli, Claude Grivel, Ismail Hamoumi, Valérian Poyau, Eloi Laurent, François Panouillé, Jacques Rosemont ;

Justine Bosredon, Julie Chabaud, Bruno Cristofoli, Muriel Delaf, Valentin Désiré, David Ducasse, Dominique Fedieu, Guillaume Girard, Rémi Heurlin, Hélène Ichi, Christian Kokocinski, Stéphane Le Bot et Cécile Marenzoni pour la Gironde ;

Silvia Casorran Martos, Rubén Carbonero, Adrià Duarte, Pau Gonzàlez Val, Guille López, Georgina Montesinos Zaragoza, Pere Nieto, Emeka Okpala, Carlos Ortí, Natalia Paris, Daniel Pi Noya et Francesc Roma Millan pour Barcelone ;

Marie Baillard, Christian Canton, Emma Corbin, Domitile Crenn, Nicolas Crunchant, Marie Debrune, Yolande Diter, Luc Henry, Daphné Khalifa, Pierre Leroy, Marc Lourdaux, Claire Marcoz, Mathieu Antoine, Alice Prud'homme, Fanny Roussillo, Julie Scarpa et Malie Vinon pour le Pays du Grand Briançonnais ;

Rémi Beslé, Christophe Bidaud, Marianne Billard, Yves Boulay, Fabienne Cottais, Gaëtan Fourrage, Sylvie Fusellier, Bernard Lemoult, Aurélie Mézière, Robin Ranjore, Pierre Tiger, Gilles Vannson pour le Pays de Redon.



BIBLIOGRAPHIE :

Articles académiques, livres et études :

- Allard, Olivier, Carey, Matthew et Renault, Rachel, « De l'art de se méfier », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, no 31, 2016.
- Becker, Howard. « Notes sur le concept d'engagement ». *Tracés. Revue de Sciences humaines*, no 11 (1 octobre 2006). <https://doi.org/10.4000/traces.257>.
- Blanc, Desjonquères, et Gilli, « S'appuyer sur les habitants, un pari payant », 2018.
- Bobineau, Olivier. *Les formes élémentaires de l'engagement. Une anthropologie du sens. Temps présent*, 2010.
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick, « Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique », Paris, Le Seuil, 2001.
- CERDD, « Repères sur la mise en récit de vos projets de transition », 2021
- Convention Citoyenne pour le Climat, « La contribution de la Convention Citoyenne pour le climat au plan de sortie de crise », Avril 2019, consulté le 27 février 2021.
- Destin Commun, « La France en quête : réconcilier une nation divisée ». 2020
- Eloi Laurent, « Vers une nouvelle économie territoriale : coopérer pour la transition juste », Réseau Oxygène, 2021.
- Futuribles, « Interview de Pierre Leroy », Forum prospectif des territoires, Atelier du 12 Février 2020.
- Gomà, Ricard & Brugué, Joaquim, « Public Participation in a Decentralized City: The Case of Barcelona » Working paper n°84, archives de l'Institut de Sciences Politiques et Sociales ICPS Catalunya, 1994 https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_84.pdf?noga=1
- Gouvernement français, « France Relance », 3 Septembre 2020.
- Haut Conseil pour le Climat, « Rapport annuel 2019 - Agir en cohérence avec les ambitions », consulté le 27 février 2021, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-2019/>. 2019.
- La Fabrique écologique, « Le Rapport final de la Convention Citoyenne ». Consulté le 27 février 2021. <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/le-rapport-final/>.
- Lehtonen, Markku, et Laurence de Carlo. « Confiance entre acteurs dans les processus de concertation en aménagement du territoire: proposition d'une recherche sur leur potentielle articulation avec des initiatives citoyennes locales », Essec Business School, Janvier 2017.
- Lazzeri Yvette, « De l'ingénierie territoriale à l'intelligence territoriale pour des territoires durables », Billet, Les Notes du Pôle, 22 septembre 2016.
- Livet, Pierre, « Dans quelles conditions les émotions collectives peuvent-elles bloquer ou aider la délibération démocratique? », *Revue européenne des sciences sociales* 45, no 136 : 111-28, 2007
- Mancur Olson, *Logique de l'action collective*. Presses universitaires de France, 1978.
- Morin, Edgar « Les sept savoirs nécessaires », *Revue du MAUSS*, no 2 : 59-69, 2006

Passy, Florence. L'action altruiste: contraintes et opportunités de l'engagement dans les mouvements sociaux. 183. Librairie Droz, 1998.

Rosenberg, Harriet G. «A Negotiated World: Three Centuries of Change in a French Alpine Community», University of Toronto Press, 1988.

Salgado, César Javier Rojas. « La participación ciudadana en los procesos de hacer ciudad. El caso de Barcelona». Thèse de Master, Universitat de Barcelona, Facultat de Belles Art, 2016. <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/113563/1/tfm1.pdf>.

Sciences Po CEVIPOF, « Baromètre de la confiance », janvier 2019.

Sciences Po CEVIPOF, «En qu(o)i les français ont-ils confiance aujourd'hui?», Vague 12, Février 2021.

Scott, James C, «La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne» Amsterdam Editions, 2008.

La traverse, «Loos-en-Gohelle», Du noir au vert, la mise en récit d'une transition», 2020

UNADEL. « Écoutes territoriales : des territoires en transition. Expériences et enseignements. », Aout 2018.

VIAZZO, Pier Paolo, "Upland communities: environment, population and social structure in the Alps since the sixteenth century", Cambridge University Press, 1989.

Ville de Loos-en-Gohelle, "L'implication des citoyens. Retour d'expérience de la Commune de Loos-en-Gohelle", 2019

Vivideconomics, et Finance for biodiversity, « Greenness of Stimulus Index », décembre 2020.

Articles de presse et sites internet :

Alves, José, « Barcelone: une manne olympique à 50 milliards de francs évaluée », Les Echos, 24 juillet 1992, consulté le 27 mai 2021. <https://www.lesechos.fr/1992/07/barcelone-une-manne-olympique-a-50-milliards-de-francs-evaluee-30091#:~:text=Pr%C3%A8s%20de%2050%20km%20de,acc%C3%A8s%20aux%20sites%20olympiques>.

Beauvillard, Anne et Patrick. « Webinaire 2/5 : Les prérequis avant de coopérer », 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=KjigLVjFhI8>

« Appel Commun à la Reconstruction », consulté le 27 février 2021, <https://www.appel-commun-reconstruction.org/>.

Banque des Territoires. « Sortie de crise : des économistes proposent un plan d'investissement public en faveur du climat », 1 avril 2020. <https://www.banquedesterritoires.fr/sortie-de-crise-des-economistes-proposent-un-plan-dinvestissement-public-en-faveur-du-climat>.

« Bruno Le Maire au JDD : «Le plan de relance sera un plan vert ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.lejdd.fr/Politique/bruno-le-maire-au-jdd-le-plan-de-relance-sera-un-plan-vert-3982791>

« Ce qu'il faut retenir du rapport du GIEC sur le réchauffement climatique | Ministère de la Transition écologique ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.ecologie.gouv.fr/quil-faut-retenir-du-rapport-du-giec-sur-rechauffement-climatique>

Centre d'observation de la société. « L'évolution de l'abstention sous la Ve République ». Consulté le 18 février 2021. <http://www.observationsociete.fr/modes-de-vie/vie-politique-et-associative/participationvote.html>

CNFPT, MOOC «Territoires et développements : changeons d'époque !», 2020. <https://www.fun-mooc.fr/fr/cours/territoires-et-developpements-changeons-depoque/>

« Croissance et environnement : la grande réconciliation ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.magazine-decideurs.com/news/croissance-et-environnement-une-si-difficile-reconciliation>

« DÉFIANCE : Etymologie de DÉFIANCE », consulté le 27 février 2021, <https://www.cnrtl.fr/etymologie/d%C3%A9fiance>

Démocratie Ouverte. « Le guide de la démocratie locale ouverte ». La Gazette des communes, septembre 2020.

« ENGAGEMENT : Définition de ENGAGEMENT », consulté le 6 novembre 2020, <https://www.cnrtl.fr/definition/engagement>

France Bleu. « MUNICIPALES - “Comm’une idée” : Kingsheim, pionnière de la démocratie participative », 8 mars 2020. <https://www.francebleu.fr/infos/politique/municipales-comm-une-idee-kingsheim-pionniere-de-la-democratie-participative-1582292077>

Groupe Caisse des Dépôts. « Rapport annuel 2019 ». Consulté le 5 mars 2021. <https://www.caissedesdepots.fr/rapport-annuel-2019>

« IMPLICITE : Définition de IMPLICITE ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.cnrtl.fr/definition/implicite>

INSEE Analyses Bretagne, Moins de pauvreté et d’inégalités de revenus en Bretagne, 2020, consulté le 4 juin 2021 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4765728>

« L’écologie, combat du siècle. | Élysée ». Consulté le 18 février 2021. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/ecologie>

Massol, Nicolas. « Jo Spiegel: «susciter le pouvoir d’agir» ». Libération, 30 novembre 2019. https://www.liberation.fr/evenements-libe/2019/11/30/jo-spiegel-susciter-le-pouvoir-d-agir_1766549/

« MILITANTISME : Définition de MILITANTISME », consulté le 27 mai 2021, <https://www.cnrtl.fr/definition/militantisme>.

« Plan de relance : les acteurs de la transition écologique soufflent le chaud et le froid ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.banquedesterritoires.fr/plan-de-relance-les-acteurs-de-la-transition-ecologique-soufflent-le-chaud-et-le-froid>

« Prononcé le 3 septembre 2020 - Barbara Pompili | Vie publique.fr », consulté le 27 février 2021, <https://www.vie-publique.fr/discours/276498-barbara-pompili-03092020-transition-ecologique-plan-de-relance>.

« Relance: et si on avait eu tout faux | Slate.fr ». Consulté le 27 février 2021. <http://www.slate.fr/story/44115/crise-et-si-erreur-keynes>.

« Repenser notre rapport à la sobriété - La fabrique écologique ». Consulté le 27 février 2021. <https://www.lafabriqueecologique.fr/repenser-notre-rapport-a-la-sobriete/>.

Sénat, « Les collectivités et l’ANCT au défi de l’ingénierie dans les territoires », consulté le 27 février 2021, <http://www.senat.fr/rap/r19-591/r19-5912.html>.

Ville de Loos-en-Gohelle, «L’implication des citoyens. Retour d’expérience de la Commune de Loos-en-Gohelle», 2019. <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Territoires-durables/Ressources-territoires-durables/Referentiel-L-implication-citoyenne-a-Loos-en-Gohelle>

Le journal de Saone et Loire, «Les gilets jaunes veulent être écoutés et entendus». Consulté le 27 février 2021. <https://www.lejls.com/edition-autun/2019/09/28/les-gilets-jaunes-veulent-etre-ecoutes-et-entendus>

28 minutes - ARTE. La relance économique peut-elle vraiment être écologique ? - 28 minutes - ARTE, 2020. https://www.youtube.com/watch?v=fNp0aJUNqi4&list=PL3t1ytKnk4hX4UbpWaQT_kUoQQSMtOWVm&index=1&ab_channel=28minutes-ARTE