

ACCOMPAGNER
LA TRANSITION

04

**Comment rénover
la fabrique de l'action
publique locale pour
faire face aux défis
de la soutenabilité ?**

DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION



LES AUTEURS



Alban Barry Benamran

albanbarry.benamran@administrateur-inet.org



Steve Decamme

steve.decamme@conservateur-inet.org



Benjamin Maccioni

benjamin.maccioni@ingenieurchef-inet.org



Audrey Scoffoni

audrey.scoffoni@ingenieurchef-inet.org

TUTEUR

Mayeul Places

Administrateur au sein de la délégation sénatoriale
aux collectivités territoriales et à la décentralisation



CONTEXTE

Le Sénat est l'une des deux Chambres du Parlement français. Tournée vers les collectivités territoriales, ainsi que le confirment les dispositions de l'article 39 de la Constitution de la V^e République, elle est souvent décrite comme étant la « la Chambre des territoires ».

Alors que l'État a pu s'appuyer sur une partie des propositions du rapport de France Stratégie portant sur les soutenabilités publiques (mai 2022), il semble important et légitime que les collectivités locales puissent aussi nourrir le débat actuel de transformation de l'action publique. Le Sénat a ainsi mobilisé une équipe d'élèves de l'INET afin d'apporter une contribution complémentaire aux travaux de France Stratégie, en particulier au regard des approches territoriales de la soutenabilité environnementale, et du rôle des collectivités locales. Le projet a eu pour finalité de préparer les travaux de la délégation sénatoriale, conduits en 2023, afin d'enrichir le débat public et, notamment, d'identifier et valoriser tant les initiatives que les bonnes pratiques des collectivités territoriales. Il s'agissait aussi de mettre en exergue la contribution des élus locaux, à la fois à cet effort de réflexion et à la mise en œuvre des politiques publiques de transition écologique.



PROBLÉMATIQUE

« Nous traversons une triple crise, écologique, sociale et démocratique. Sur l'ensemble de ces plans, nous risquons de dépasser les limites de ce que nos sociétés et notre environnement peuvent supporter. Et sur l'ensemble de ces plans, nos politiques publiques peinent à apporter des réponses cohérentes et durables ».

Telles sont les premières lignes du rapport de France Stratégie « Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique », publié en 2022, après deux ans de travaux. Elles se fondent sur un constat : face à des enjeux vitaux – comme le dérèglement du climat, l'effondrement de la biodiversité, l'aggravation des pollutions ou encore l'accroissement des inégalités – l'action publique, et notamment celle de l'Etat, s'adapte difficilement à la gravité des enjeux, dans un contexte de défiance de plus en plus prégnant.

Si le rapport est centré sur l'État, il faut souligner que les collectivités territoriales sont souvent en

première ligne face à ces enjeux de transition ; qu'ils concernent l'écologie, le social ou la vie démocratique. Celles-ci gèrent, le plus souvent, des services publics de grande proximité, de manière quotidienne et avec des implications très concrètes. Elles portent de nombreuses politiques publiques, en appui de l'action de l'État, ou pour pallier les conséquences de son retrait.

Pour autant, les questionnements soulevés par le rapport de France Stratégie résonnent aussi avec les réflexions en cours au sein des collectivités locales. Les élus locaux sont aussi confrontés à des injonctions contradictoires : d'une part, répondre aux besoins d'aujourd'hui, poursuivre les programmes engagés, équilibrer leur budget et contenir la masse salariale, ou encore accélérer les processus de prise de décision ; d'autre part, favoriser la transition écologique, prendre le temps de la concertation avec les habitants, s'assurer que les contraintes liées à l'impact écologique soient autant considérées que celles associées à l'impact financier des politiques publiques.



DES CLÉS POUR AGIR

L'étude a permis de mettre en évidence la contribution des collectivités territoriales à l'action publique de transition environnementale. En particulier, elle a fourni une analyse de la structuration politique et administrative des politiques locales mises en œuvre pour faire face au changement climatique. Cet effort d'analyse s'est notamment appuyé sur l'identification de territoires témoins pertinents, ainsi que sur un diagnostic du degré de précision associé à la stratégie des collectivités. Cela a aussi permis d'éclairer le cadre de mise en œuvre des mesures de transition décidées localement.

Au terme des auditions conduites, une réalité s'est imposée : les conditions d'émergence de la question écologique sur un territoire sont fondamentalement plurielles. Dans les 36 territoires du panel sélectionné, de multiples facteurs et paramètres ont pu se combiner pour déterminer l'action de transition des collectivités locales : ampleur de l'engagement citoyen, absence ou non d'une volonté politique locale, contraintes budgétaires ou réglementaires, notamment.

Les constats et les freins observés ont donc été nombreux :

- Le pilotage de la transition écologique par l'État, et sa traduction opérationnelle au niveau local, manquent encore de clarté et de lisibilité pour les collectivités locales ;
- La transition écologique est une compétence encore non-définie, et qui n'est pas partagée ;
- La transition écologique émerge des interrogations des collectivités territoriales, mais aussi de la mobilisation citoyenne et des acteurs locaux ;
- La transition écologique est une politique incarnée ;
- La démarche de transition se heurte aux silos des politiques publiques ;
- L'approche budgétaire traditionnelle de la transition se révèle obsolète ;
- Le déploiement de la transition écologique dans les territoires se heurte souvent à une absence d'ingénierie.



RESTITUTION

Le diagnostic réalisé s'est appuyé sur plus de 50 entretiens, et 36 territoires visités. Les travaux menés ont confirmé le rôle fondamental des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la transition écologique, tant au regard des compétences qu'elles exercent que de la pertinence de leur échelon d'action.

Les pistes de travail ont permis de dégager plusieurs constats moteurs et préconisations opérationnelles :

- > Une vision politique partagée au niveau local est nécessaire ;
- > Un nouveau pacte démocratique serait souhaitable afin d'associer plus efficacement les acteurs d'un territoire autour d'objectifs de transition ;
- > La profondeur du portage politique, ainsi que la réorganisation administrative des collectivités locales, se révèlent être déterminants pour renforcer l'efficacité de l'action publique locale de transition écologique ;
- > Le processus de transition subit la difficile mutation de la culture professionnelle des agents territoriaux, ce qui démontre la nécessité de mener des actions de formation et de sensibilisation, ainsi que l'importance de l'engagement des agents ;
- > La méthode de budgétisation, ainsi que la stratégie financière des collectivités locales, peuvent être des leviers puissants de transition écologique ;
- > L'évaluation est un outil moteur de la fabrique des transitions ;
- > Associer à l'agenda politique local les questions sociales et les questions de transition écologique sont une condition essentielle permettant l'adhésion de la population ;
- > Se doter d'une vision prospective de la transition écologique est également une nécessité pour les collectivités locales.

La restitution finale qui s'est tenue le 8 décembre 2022 devant les membres de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, s'est concentrée sur trois thématiques, illustrées par plusieurs « grands témoins » :

1. Budget et finance avec M. François Commeinhes (Sète) ;
2. Participation citoyenne dans la transition environnementale, avec M. Gérard Blanchard et Mme. Émilie Bout (La Rochelle)
3. Évaluation locale comme boussole des objectifs nationaux, avec M. Laurent Fussien (Malaunay).

L'ensemble de la restitution des élèves est consultable via le lien suivant : videos.senat.fr/video.3163725_63918e8355d2c.collectivites-territoriales-travaux-de-l-inet



ALLER PLUS LOIN

→ Rapport de l'ADEME, *Transitions 2050, Choisir maintenant le climat* (2021) - [Consulter](#)

→ Rapport de l'ANCT, *La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires* (2020) - [Consulter](#)

→ Rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicative* (février 2022) - [Consulter](#)

→ Rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *À la recherche de l'État dans les territoires* (septembre 2022) - [Consulter](#)

→ Rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat (HCC), *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions* (juin 2022) - [Consulter](#)

→ Rapport de l'I4CE (*Institut for Climate Economics*), *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone* (octobre 2022) - [Consulter](#)

→ Rapport de France Stratégie, *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique* (mai 2022) - [Consulter](#)



LES CHIFFRES

12

milliards d'euros

L'institut I4CE estime que les collectivités locales en France devraient réaliser au moins ce montant d'investissements chaque année, jusqu'à 2030, pour atteindre les objectifs de la SNBC (Stratégie nationale bas carbone)

30,1%

Le Haut Conseil pour le climat cite cette estimation du CITEPA concernant la part des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports dans les émissions territoriales de la France en 2021 (il s'agit du premier secteur contributeur d'émissions)

2

milliards d'euros

Montant consacré en 2023 au Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (dit Fonds vert)

78%

Part de la consommation énergétique mondiale liée à l'activité des villes (ONU-Habitat)

1,2

milliards d'euros

Montant d'emprunts verts accordés aux collectivités territoriales par la Caisse des dépôts, en complément du Fonds vert de l'État

22

Nombre de chantiers thématiques de politiques publiques accompagnant le plan France Nation verte

27

milliards d'euros

Montant national de la DGF (dotation globale de fonctionnement) versée aux collectivités locales en 2022