



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 13, n°1 | Juillet 2022

Expérimentations de transition écologique

---

# Raconter la transition, ou comment l'État renouvelle ses relations avec les collectivités territoriales

*Telling the story of transition, or how the State renews its relations with local authorities*

Fanny Rodier, Céline Granjou et Gwenola Le Naour

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/20290>

DOI : [10.4000/developpementdurable.20290](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.20290)

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Fanny Rodier, Céline Granjou et Gwenola Le Naour, « Raconter la transition, ou comment l'État renouvelle ses relations avec les collectivités territoriales », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 13, n°1 | Juillet 2022, mis en ligne le 21 octobre 2022, consulté le 03 juillet 2023. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/20290> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.20290>

---

Ce document a été généré automatiquement le 3 juillet 2023.



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

---

# Raconter la transition, ou comment l'État renouvelle ses relations avec les collectivités territoriales

*Telling the story of transition, or how the State renews its relations with local authorities*

Fanny Rodier, Céline Granjou et Gwenola Le Naour

---

- 1 Le vocabulaire lié à l'action publique environnementale a évolué depuis 50 ans, notamment dans les dénominations et les attributions du ministère consacré à ces enjeux. Aux notions d'« environnement » (Lascoumes, 1999) dans les années 1970 puis de « développement durable » (Lascoumes *et al.*, 2014) dans les années 2000, s'ajoute aujourd'hui la notion de « transition écologique ». Cette notion souligne que les sociétés doivent se transformer pour s'adapter à la crise écologique et que ce changement doit impliquer toutes les « forces vives » de la société (Mazeaud, 2021). En parallèle, les politiques environnementales se sont territorialisées à travers la création de services régionaux de l'État (Diren<sup>1</sup> dans les années 1990 [Lascoumes et Le Bourhis, 1997] puis Dreal<sup>2</sup> en 2008 [Lascoumes *et al.*, 2014]), mais aussi plus largement avec les mouvements de décentralisation, la montée des logiques de projet, et la multiplication des dispositifs participatifs (Douillet et Lefebvre, 2017 ; Theys, 2002). Outre dans le nouveau nom du ministère, le vocabulaire de la transition se développe aussi dans l'action publique territoriale, à travers des dispositifs régionaux, départementaux et intercommunaux, comme le Contrat de transition écologique (CTE). Que nous disent les récits qui orientent les modalités d'élaboration des CTE sur l'évolution de l'articulation entre l'État et les territoires ou encore sur la manière dont les institutions s'emparent de la question de la transition ?
- 2 En nous intéressant à ce dispositif en particulier, le CTE, nous souhaitons apporter des pistes de réponse à cette question. Ce contrat expérimental, lancé en 2018, est le premier dispositif d'action publique territoriale dont le nom réfère au terme de transition écologique. Il est mis en place par une ou plusieurs intercommunalités et signé avec l'État pour construire un projet local comprenant une diversité d'actions

contribuant à la transition écologique (dans les domaines notamment de la production d'énergie renouvelable, de la mobilité, de l'économie circulaire, etc.). Les territoires sont suivis aux niveaux technique, financier et administratif par les services de l'État (centraux et/ou déconcentrés).

- 3 Le CTE étant un instrument d'action publique c'est-à-dire « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Galès, 2005), l'approche par les instruments aurait pu être attendue. Nous avons, cependant, fait le choix de proposer une grille de lecture centrée sur les récits d'action publique afin d'analyser spécifiquement les différentes représentations de la transition en jeu dans la mise en place des CTE, dispositifs initialement peu définis et flous. Nous faisons l'hypothèse que l'étude des récits qui s'articulent autour de la notion de transition éclaire la compréhension de ce qui se joue dans l'action publique environnementale et territoriale, notamment autour de l'évolution des relations entre l'État et les territoires.
- 4 La réflexion repose sur une enquête qualitative qui nous a permis d'identifier trois grands récits de la transition écologique portés par les principaux acteurs participant à l'élaboration des CTE, au rang desquels le ministère de la Transition écologique, les acteurs associatifs ou encore le Cerema – dans la durée, relativement brève, qui sépare la genèse des CTE en 2017 de leur inflexion vers les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) durant l'été 2020. Le premier récit « d'accompagnement » est axé sur une transition spécifiquement destinée aux territoires en difficulté, venant en « compensation » d'une dynamique négative de déshérence industrielle ou rurale. Le second récit « d'exemplarité » est axé sur une « récompense » sous forme de « label » (Epstein, 2013). Il raconte l'exemplarité des territoires en avance qui entraînent les autres dans une direction vertueuse sur un double plan socio-économique et écologique. Le troisième récit « d'inclusivité » enfin est axé sur la mise à disposition par l'État, pour tous les territoires, de ressources et d'expertise en vue d'accompagner la mise en place des actions de transition en associant l'ensemble des acteurs des territoires. Si la temporalité n'est pas identique, ces récits résonnent avec les évolutions d'autres secteurs d'action publique, notamment celle de la politique de la ville. Dans les années 1973-1990, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) se tourne vers la reconversion des sites d'anciennes industries et l'État est considéré comme « réparateur » (Behar et Estebe, 2005), résonnant avec le récit « d'accompagnement ». Depuis les années 1990, les prix et les récompenses se multiplient pour distinguer les villes (Epstein, 2013) à l'image du récit « d'exemplarité ». Enfin, la notion de gouvernance urbaine dans laquelle l'État devient un acteur parmi d'autres (Le Galès, 1995 ; Pinson, 2006) renvoie au récit « d'inclusivité » du fait de l'association de l'ensemble des acteurs locaux. Ce dernier récit rappelle aussi une forme d'institutionnalisation de l'action collective dans laquelle la coordination devient un enjeu structurant (Duran et Thoenig, 1996).
- 5 Notre travail sur les récits vise à montrer comment se joue, autour de la genèse et de la mise en place des CTE, un processus expérimental de construction du sens de la transition pour l'action publique malgré l'existence de divergences entre les récits des différents acteurs étudiés. Ces divergences portent notamment sur la définition du rôle de l'État vis-à-vis de la transition territoriale. Il apparaît finalement que, dans les CTE, il n'est pas question d'écologisation a-territoriale, cadrée en termes de développement

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

## 1. Démarche théorique et empirique

- 6 L'enquête a été menée de novembre 2020 à mars 2021 sur les CTE à l'échelle nationale. Une quinzaine d'entretiens semi-directifs, d'une durée variant de 45 minutes à 1 h 30, ont été réalisés avec des acteurs du ministère de la Transition écologique, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), du Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), du Conseil économique social et environnemental (Cese) et avec des acteurs associatifs ayant participé à l'élaboration de ces CTE. Deux webinaires organisés par le ministère de la Transition écologique (sur l'évaluation des CTE, sur les CRTE), un forum (permettant les partages d'expériences) et trois ateliers en ligne (lancement de la communauté des territoires démonstrateurs de la transition écologique, participation citoyenne, mobilisation des acteurs économiques) ont été suivis. Nous avons complété ces entretiens et observations par la littérature grise disponible (circulaires et rapports du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Cohésion des territoires, rapports d'associations sur les CTE et CRTE, avis du Cese, rapport d'évaluation des CTE du Cerema).
- 7 Les approches cognitives (Surel, 2019) fournissent des outils conceptuels intéressants pour analyser la construction de la transition écologique comme objet d'action publique. Dans ce cadre, nous avons privilégié l'entrée par les récits afin d'identifier et de confronter les différentes narrations, identifiées dans notre matériau, à la manière dont les CTE vont permettre de faire advenir une transition sur les territoires concernés. Dans la littérature en science politique et en sociologie de l'action publique, de nombreux auteurs définissent les récits comme des constructions d'une réalité promue par les protagonistes qui cherchent à gagner une bataille (Jones *et al.*, 2014), ce qui implique une analyse des stratégies des acteurs. Ces dernières sont comprises comme une utilisation tactique des éléments du récit pour manipuler ou contrôler les processus politiques, les engagements et les solutions, en relation avec l'environnement politique (Guerrin et Barone, 2020 ; Radaelli *et al.*, 2000). Tout en nous inspirant de cette littérature, l'approche que nous proposons ici ne restitue pas un conflit à proprement parler entre des récits qui s'opposeraient. Elle cherche plutôt à saisir un processus de définition et de négociation collective dans lequel se construit progressivement une certaine idée des enjeux et des conditions de la transition écologique. Par ailleurs, contrairement aux approches où les récits analysent des faits passés (comme les catastrophes environnementales, [(Crow *et al.*, 2017)]), les récits de la transition identifiés dans notre matériau se conjuguent quant à eux au présent et surtout au futur, en narrant la manière dont les CTE vont permettre de faire advenir la transition sur les territoires concernés.
- 8 Nous avons cherché à repérer et caractériser les récits de la transition portés par les acteurs impliqués dans la genèse et la mise en place des CTE en nous inspirant du cadre développé dans la *Narrative Policy Framework (NPF)* par Jones et McBeth (Jones et McBeth, 2010), puis précisé par Jones, Shanahan et McBeth dans leur ouvrage *The*

*science of story* (Jones *et al.*, 2014) ainsi que de la littérature présentée ci-dessus. Dans cette perspective, chaque récit est caractérisé par une série d'éléments :

- son contexte, correspondant au type de problème identifié par les porteurs du récit et auquel ils cherchent à apporter des solutions en mettant les CTE en œuvre ;
  - ses personnages : si les auteurs utilisant la NPF identifient trois types de personnages, ceux qui causent les problèmes, ceux qui les règlent et ceux qui en sont victimes, notre matériau nous a conduits à identifier uniquement les personnages présentés comme ceux devant mettre en place la transition écologique (c'est-à-dire les personnages/territoires cibles des CTE) ;
  - l'intrigue du récit : les auteurs de la NPF définissent l'intrigue comme mettant en relation les différentes parties du récit (personnages, contexte) ; l'intrigue est composée d'éléments temporels (un début, un milieu et une fin). Ils identifient aussi la « morale », consistant à présenter et promouvoir un type de solution. Dans notre analyse, nous associerons l'intrigue et la morale. Nous n'insisterons pas tant sur les éléments temporels que sur la façon dont un certain type de solutions est promu à travers la définition des caractéristiques du CTE. L'intrigue permet de montrer comment le récit définit le CTE tel qu'il devrait être pour contribuer à résoudre le problème identifié par les acteurs.
- 9 Enfin, nous mobilisons dans cet article la notion de territoire dans le sens défini par Laganier, Villalba et Zuindeau (2002), qui permet de souligner à la fois les propriétés naturelles de l'espace, la dimension organisationnelle ainsi que la dimension culturelle et identitaire des groupes et populations concernés. Cette notion prend aussi en compte les représentations sociales ainsi que l'idée selon laquelle les acteurs participent tous, volontairement ou involontairement, à l'institutionnalisation des territoires (Smith, 2020). Si les signataires des CTE sont, pour la plupart, des communautés de communes ou des regroupements de communautés de communes, le terme de territoire est utilisé par les acteurs eux-mêmes dans le cadre du dispositif des CTE, qui cherche précisément à impliquer l'ensemble des acteurs locaux incluant entreprises, associations, citoyens, élus, techniciens, etc. Il s'agit ainsi également de considérer la performativité du dispositif des CTE en matière de construction des territoires – géographiques, organisationnels et culturels – de la transition.

## 2. Des territoires en difficulté aux territoires exemplaires

- 10 Dans un premier temps, nous montrerons que les témoignages recueillis auprès des acteurs du ministère de la Transition écologique (le cabinet du/de la secrétaire d'État auprès du/de la ministre, la mission de coordination nationale des CTE, le CGEDD<sup>3</sup>, cf. encadré 1) indiquent que la transition, conçue au départ comme un processus d'accompagnement des territoires en difficulté, est réorientée sur les territoires exemplaires qu'il s'agirait de renforcer afin de créer des territoires démonstrateurs<sup>4</sup>.

**Encadré 1. Acteurs du ministère de la Transition écologique**

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

**2.1. L'accompagnement des « travailleurs perdants »**

- 11 Les CTE sont pour la première fois mentionnés lors de la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron en 2017<sup>5</sup>. À ce moment-là, leur contenu est encore flou et partiellement indéterminé. Ils sont toutefois présentés comme devant accompagner les transitions et soutenir l'accompagnement des « travailleurs perdants ».
- 12 En juillet 2017, Nicolas Hulot, ministre de la Transition écologique, présente les CTE dans son plan Climat. Quelques lignes précisent qu'ils seront destinés aux territoires sur lesquels il y a des problèmes d'emplois structurants, et notamment ceux où les centrales à charbon vont être amenées à fermer du fait de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement. Le plan climat de Nicolas Hulot indique : « *Pour tous les salariés dont l'emploi est directement menacé par la transition à moyen terme, comme c'est le cas dans la production d'énergies fossiles, nous mettrons en place des contrats de transition écologique*<sup>6</sup>. »
- 13 Le premier récit porté par le cabinet de Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique, chargé des CTE en 2017, situe ainsi clairement le dispositif comme existant pour et par les territoires en difficulté. Le « contexte » de ce récit – autrement dit le problème auquel les CTE doivent répondre – inclut deux éléments. D'une part, le dispositif intervient au moment de la fermeture des quatre centrales à charbon (Le Havre, Cordemais, Saint-Avold et Gardanne) et donc se réfère aux difficultés que rencontrent ces secteurs d'emploi et ces territoires. D'autre part, les dispositifs précédents comme les dispositifs d'appel à projets (et notamment les

Territoires à énergie positive pour la croissance verte : TEPCV<sup>7</sup>) sont critiqués par le ministère de la Transition écologique du fait de l'inégalité entre les territoires qu'ils peuvent générer. On leur reproche de favoriser les collectivités ayant suffisamment de compétences et de moyens (à la fois pour y répondre et pour proposer des projets qui correspondent aux critères définis). Certaines collectivités, comme les collectivités rurales, seraient alors délaissées alors qu'elles sont celles qui ont le plus besoin d'accompagnement : « *On va arrêter de faire des politiques d'aides de l'État de type guichet ou appel à projets, guichet parce que c'est un peu tristounet et c'est toujours les abonnés du guichet qui gagnent, appel à projets parce que c'est toujours les mêmes, l'argent pleut toujours au même endroit c'est-à-dire sur les métropoles qui savent faire des projets sexy, innovants qui plaisent au ministère et ils gagnent toujours l'argent et puis le monde rural se sent le damné de la terre et n'a jamais rien* » (entretien avec un ancien membre du cabinet de Sébastien Lecornu, novembre 2020).

- 14 Les « personnages » de ce récit, ou « cibles » des CTE, sont les territoires en difficulté : les sites en reconversion industrielle et les collectivités qui manquent d'ingénierie (par exemple le département de la Corrèze, ou la Haute Côte d'Or<sup>8</sup>).
- 15 L'« intrigue » et la « morale » que propose ce récit affirment que la transition écologique va fournir une opportunité pour soutenir la croissance verte en créant des emplois dans les territoires « perdants ». Le cabinet et la mission cherchent à mettre en place une dynamique contrastant avec le mécanisme classique des appels à projets (comme le dispositif TEPCV). Les CTE doivent, selon ce récit, être construits à partir des initiatives et des projets des territoires et non plus selon une grille de critères imposés aux collectivités dans un appel à projets. Ils sont construits dans l'objectif d'associer l'ensemble des acteurs économiques, avec lesquels les collectivités doivent construire et proposer des projets ciblés.
- 16 La mise en place des CTE est confiée à Sébastien Lecornu, en même temps que la gestion de la fermeture des centrales à charbon et de la centrale nucléaire de Fessenheim. Le secrétaire d'État s'empare de ces questions en travaillant sur une définition plus précise des CTE. Il saisit le CESE et met en place la mission de coordination nationale des CTE. Le récit des problèmes visés par les CTE et des objectifs proposés va alors évoluer, vérifiant ainsi le mécanisme identifié par Cohen *et al.* (1972), selon lequel le formatage de la solution (ici le dispositif des CTE) précède souvent la définition précise du problème auquel elle cherche à répondre.

## 2.2. Les territoires « démonstrateurs » acteurs de la transition

- 17 Le récit « d'accompagnement » des territoires en difficulté va peu à peu laisser la place à un nouveau récit centré sur les territoires « démonstrateurs ». Ce deuxième récit « d'exemplarité » émerge lors de la première phase de travail sur l'expérimentation des CTE, en octobre 2017. L'équipe de la mission de coordination nationale des CTE du ministère commence à organiser des groupes de travail (entretien avec le premier coordonnateur de la mission, novembre 2020). L'équipe de la mission de coordination nationale des CTE associée au cabinet du secrétaire d'État construit les CTE avec les territoires. Ils se déplacent sur les territoires et rencontrent les collectivités et les acteurs locaux. Ils sont aidés dans cette première phase par des inspecteurs du CGEDD.
- 18 Un premier document précisant la définition des CTE, rédigé par la mission de coordination nationale des CTE et le cabinet ministériel, est publié en décembre 2017.

Cette doctrine explicite que les CTE « visent à créer des démonstrateurs de la transition écologique ». Les premiers territoires à en faire partie seront les quatre territoires concernés par l'arrêt de la production à partir de charbon, mais aussi une vingtaine de territoires « test ». Ceux-ci sont sélectionnés par la mission et le cabinet après des échanges avec les préfets et des visites en se basant sur des territoires déjà avancés sur la question de la transition écologique (entretiens avec des acteurs de la mission de coordination nationale des CTE et le Cerema). Ce document met aussi en avant le fait qu'un point majeur du contrat est l'accompagnement réglementaire dans le montage des dossiers et la simplification administrative. Cette simplification est notamment possible du fait que le CTE doit permettre de réunir tous les acteurs « autour de la table » pour échanger sur les projets proposés et les financements existants, selon les acteurs du ministère de la Transition écologique (MTE) interrogés. Il est question de « 3 mois de négociation, 3 ans d'engagement et 30 ans de dynamique<sup>9</sup> », pour souligner la vitesse à laquelle doivent être construits les CTE et le fait qu'ils doivent permettre une dynamique sur le long terme. Ils n'apportent aucun nouveau financement, mais facilitent l'accès aux dotations et appels à projets existants.

- 19 Ce document initie donc un nouveau récit « d'exemplarité », celui de la transition écologique par les territoires exemplaires. Le « contexte » renvoie ici à la question de savoir comment encourager les territoires à se faire entrepreneurs de transition et comment mettre en visibilité les initiatives existantes allant dans le sens de la transition écologique, faisant ainsi des territoires en avance dans la transition les « personnages » principaux de ce récit. Le travail lancé par le ministère de la Transition écologique en 2017 a permis de connaître les initiatives déjà lancées ou en cours de lancement sur les territoires (contribuant à réorienter vers ce récit « d'exemplarité »).
- 20 L'« intrigue » et la « morale » de ce récit reposent sur plusieurs points. Tout d'abord, la transition écologique doit apporter des solutions concrètes et opérationnelles, c'est-à-dire s'effectuer dans des délais contraints en s'appuyant sur des projets déjà existants (concrets et prêts à être lancés), sur des autorisations d'expérimentation, sur des simplifications administratives et financières, etc. Par exemple, sur la communauté urbaine du Grand Arras, le CTE a permis de concrétiser l'idée portée par un proviseur de lycée de mettre en place des panneaux photovoltaïques permettant aux lycéens de recharger leur téléphone, leur tablette, leur vélo ou leur trottinette électrique<sup>10</sup>. « Finalement, l'idée en 2017 du gouvernement c'était de se dire, ben effectivement si on veut vraiment changer les choses sur le terrain d'abord il faut faire quelque chose qui soit bottom up et pas top down, donc vraiment partir des besoins des terrains, travailler avec l'ensemble des acteurs des terrains et faire ça en plus sur une durée de vie, enfin une durée assez courte pour éviter que ça s'enlise dans des gros trucs administratifs, etc. » (entretien avec le premier coordonnateur de la mission nationale des CTE, novembre 2020).
- 21 Il est aussi question d'associer les acteurs socio-économiques – de grands groupes privés pouvant apporter des financements, ou bien d'autres entreprises ou associations portant des projets de transition (sur ce point le deuxième récit reste concordant avec le premier). Les territoires doivent s'appuyer sur ces acteurs pour obtenir de nouveaux financements (d'autant plus que le CTE ne s'appuie que sur les financements existants et n'offre pas de nouveaux crédits). Ce récit met en avant des territoires déjà engagés et considérés comme « exemplaires » en termes de transition écologique, et cherche à en faire des démonstrateurs de la transition grâce aux CTE. Il s'agit ainsi à la fois de s'appuyer sur des territoires volontaires qui ont déjà des idées et des initiatives



(souvent des territoires TEPCV comme la communauté de communes du Trièves et/ou avec un projet de territoire comme le PETR<sup>11</sup> du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras), et de développer des outils remobilisables (comme des exemples de fiches actions) par les autres territoires quand ils chercheront à faire à leur tour un CTE.

- 22 Suite à la publication d'un rapport de RTE (Gestionnaire du réseau de transport d'électricité) en 2017, le ministère décide finalement de séparer les territoires des centrales à charbon des territoires CTE. En effet, la publication de ce rapport implique un report de la fermeture des centrales à charbon et une redéfinition des objectifs et cibles des CTE, dont ces territoires se trouvent finalement exclus. Le récit de la transition par les territoires exemplaires devient alors dominant en 2018 et 2019. La logique du CTE favorise le volontariat et s'éloigne du dispositif d'accompagnement des fermetures des centrales à charbon.
- 23 Cette distinction entre les territoires des centrales à charbon qui signeront des pactes de revitalisation d'une part, et les territoires volontaires et engagés qui signent des CTE d'autre part, s'est confirmée suite à deux changements. En octobre 2018, Emmanuelle Wargon remplace Sébastien Lecornu au gouvernement et forme une nouvelle équipe pour travailler sur les CTE. Cette dernière, suite aux retours d'expérience de la première expérimentation, décide de poursuivre l'expérimentation CTE sur une dizaine de territoires.
- 24 Le récit de la transition par les territoires exemplaires devient alors dominant, moins du fait d'une opposition entre ses promoteurs et ceux du premier récit, que simplement du fait de l'effacement de ces derniers. La transition reste entendue en termes de trajectoire territoriale socio-économique permettant l'emploi en même temps qu'une forme de croissance verte (comme dans le premier récit), mais les personnages et l'intrigue ont changé. Suite au travail engagé par le cabinet ministériel, à la mission de coordination nationale des CTE et à leurs échanges avec les collectivités (qui initie ce récit), leur discours se concentre sur l'idée que les CTE sont construits en partant des territoires, sans que l'État n'impose rien, dans le but d'en faire des démonstrateurs de la transition afin d'inciter et d'accompagner les territoires suivants. On peut déceler ici une certaine vision idéologique axée sur la récompense des « bons élèves », promue notamment durant le mandat d'Emmanuel Macron, qui reformule l'idée d'équité à distance de l'idée d'accompagnement des « perdants » que mettait en avant le premier récit. Par ailleurs, une des idées importantes de l'intrigue du premier récit, qui était de chercher à associer les acteurs socio-économiques dans les projets inscrits aux CTE, est maintenue, mais ce n'est plus pour aider les salariés des centrales à charbon. Il s'agit dorénavant de renforcer la dynamique de transition entamée par les territoires « exemplaires ». Ici, le CTE est défini en termes de « label » (Epstein, 2013) qui tend à mettre en concurrence les territoires pour valoriser les plus exemplaires et permet à l'État de ne rien imposer directement aux territoires. Cependant, cette différenciation peut avoir pour effet de renforcer certaines inégalités territoriales (Epstein, 2021), à l'inverse du premier récit qui raconte justement une façon de les diminuer en répondant à la critique du dispositif TEPCV (sous forme d'appel à projets, ce dernier valorisait plus facilement les territoires avec une forte ingénierie). Ce serait alors, dans ce deuxième récit, les territoires déjà exemplaires qui pourraient bénéficier d'un accompagnement pour renforcer leur exemplarité.

25 Ce deuxième récit « d'exemplarité » permet au ministère de déléguer la question compliquée de la mise en œuvre de la transition écologique aux territoires qui savent et veulent s'en emparer<sup>12</sup>, sans pour autant se retirer complètement des territoires. Identifier des territoires exemplaires et les labelliser « permet au centre de retrouver des capacités de mobilisation et d'orientation à distance des politiques menées localement » (Béal et al., 2015). Il semblerait que ce récit qui définit les CTE comme un label témoigne de ce qu'Epstein appelle un « gouvernement à distance » (Epstein, 2006). Il montre, en effet, que les labels et les trophées permettent à l'État de peser à distance sur les agendas urbains et les projets des villes du fait de la mise en concurrence notamment (Epstein, 2015).

### 3. Un récit « inclusif » pour l'ensemble des territoires

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

#### 3.1. Les acteurs promouvant ce récit

27 Un troisième récit « d'inclusivité » est développé dès le début des CTE en 2017. Différentes associations ainsi que le Cese et le Cerema (cf. encadré 2) participent à l'élaboration et à l'évolution des CTE (publications, participation au comité de pilotage national et échanges avec la mission de coordination nationale des CTE ou le cabinet). Les associations Amorce et Le Cler ont contribué de manière significative à l'élaboration des CTE. La FNE a aussi participé à l'avis du Cese sur la transition écologique territoriale et les CTE. L'ANPP (Association nationale des pôles territoriaux et des pays) et le Cerema, suite à l'évaluation du dispositif CTE tel que mis en place jusqu'alors, vont aussi articuler des idées et conceptions contribuant à ce troisième récit, en tension avec le précédent porté par le MTE.

**Encadré 2. Acteurs portant le récit 3**

Le Cler, réseau pour la transition énergétique, est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984. « Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique. » (site internet du Cler)  
Le Cler a notamment créé le réseau Tepos (Territoire à énergie positive).

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

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

L'ANPP suscite des initiatives et regroupe des moyens en faveur des Pays par un échange permanent d'informations et d'expériences.

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

- 28 Ces acteurs portent un récit de la transition écologique généralisée à tous les territoires, grâce à la mise en place d'une gouvernance territoriale. À travers ce récit « d'inclusivité », ils affirment que les deux approches précédentes des CTE ne permettent pas suffisamment de mettre en place des situations de coopération entre les acteurs du territoire, qu'elles ne sont pas suffisamment inclusives ni opérationnelles faute de moyens, et qu'elles sont également insuffisamment exigeantes concernant les critères de transition. Ses porteurs promeuvent une définition des CTE donnant à toutes les collectivités des moyens (notamment de l'ingénierie d'animation financée par l'État) et poursuivant des objectifs davantage cadrés (notamment concernant l'ambition de la transition et la gouvernance).
- 29 Le « contexte » correspond ici à une volonté de ne pas associer la transition à quelques territoires (en difficulté ou exemplaires) seulement, mais d'opérer une transition écologique sur l'ensemble des territoires (les « personnages » du récit). C'est aussi un enjeu pour les acteurs : le Cerema par exemple pourra décrocher plus de contrats et se positionner comme un acteur incontournable de l'accompagnement des territoires sur les enjeux de transition et de participation multi-acteurs, l'État ayant, depuis plusieurs décennies, entamé un retrait de l'accompagnement des territoires sur les questions d'équipement (Dedieu, 2021). Les associations d'élus ou les associations environnementales en lien étroit avec les territoires défendent aussi les intérêts des acteurs locaux (en défendant l'idée que la transition et l'accompagnement pour celle-ci doivent concerner l'ensemble des territoires).
- 30 L'« intrigue » et la « morale » de ce récit mettent en avant que, sans un dispositif généralisé, ce ne seront que les territoires « en avance » et engagés qui vont mettre en place des actions et avoir des appuis et des aides de la part du MTE : le CTE deviendrait un instrument exclusif et excluant, qui soutiendrait une forme de monopole de certains territoires sur l'idée de transition. Au contraire, l'État doit s'engager dans un accompagnement de tous les territoires et ainsi généraliser le dispositif pour tous. Ce récit revient alors sur une certaine idée de l'importance de l'équité et de la solidarité

territoriales (idée que portait le premier récit pour les territoires en difficulté). En effet, le Cese, dans son avis publié en 2017, demande une expérimentation, mais aussi une généralisation du dispositif. De même, en décembre 2017, plusieurs associations – la CFDT, Les Amis de la Terre, Le Cler, FNE, la Fondation pour la nature et l'homme, Réseau Action Climat – rédigent une lettre commune à l'attention de Sébastien Lecornu concernant les CTE dans laquelle ils soutiennent, entre autres, la recommandation du Cese « *de ne pas se limiter à une nouvelle expérimentation sur une quinzaine de cas, mais de déployer les contrats nationalement*<sup>13</sup> ».

- 31 Au sein de ce récit, les acteurs vont défendre la nécessité d'une coopération et d'une association de l'ensemble des acteurs locaux. Si cette idée est déjà présente dans les deux premiers récits, avec notamment la priorisation des territoires dans lesquels est mise en place une association des acteurs socio-économiques, et avec l'affirmation selon laquelle le CTE doit permettre de réunir les acteurs autour d'une table pour faciliter les projets, elle prend en compte, dans ce récit, les associations et les citoyens. Dans la lettre commune pour S. Lecornu (en 2017) est soulignée l'importance d'inclure dans les CTE la consultation et la participation des différents acteurs (socio-économiques, citoyens, etc.). FNE (étant une fédération d'associations) promeut aussi la nécessité de définir une gouvernance précise qui permettra aux associations composant leur fédération d'être associées systématiquement et pas seulement quand les autres acteurs le décident (entretien avec la FNE, décembre 2020). En juin 2019, le Cerema finit son rapport d'évaluation sur les premières expérimentations de CTE. Celui-ci a été rédigé à partir d'entretiens suite à la première expérimentation et d'échanges avec la mission CTE du MTE. Les points abordés ont été pris en compte au sein de la mission CTE avant la publication du rapport. Il mentionne, notamment, l'importance de la coconstruction d'une définition de la transition avec l'ensemble des acteurs locaux.
- 32 En lien avec cette idée, les acteurs (associatifs et le Cerema) vont mettre en avant le fait que, sans ressources dédiées d'ingénierie territoriale (et notamment des postes d'ingénieurs territoriaux dans les collectivités), les territoires ne peuvent pas ou alors plus difficilement proposer des projets, faire de la participation citoyenne, coordonner l'ensemble des acteurs autour du CTE, répondre à des appels à projets, etc. L'ingénierie territoriale que promeuvent les acteurs est de deux types : une ingénierie d'élaboration du CTE et une ingénierie d'animation. L'importance de la première est mise en avant par le Cerema dans son rapport d'évaluation, ainsi que par Amorce et le Cler dans son document intitulé « Propositions en faveur de la transition énergétique territoriale » (transmis en 2018 à la mission de coordination nationale des CTE). Cependant, pour ces deux associations, cette ingénierie doit être présente au plus près des territoires et non pas au niveau de l'État (cette dernière pouvant être fournie par le Cerema ou l'ANCT sur une durée courte). Leurs demandes soutiennent aussi la nécessité d'une ingénierie d'animation et de ressources pérennes de type dotation climat-énergie (c'est-à-dire une part des recettes de la fiscalité carbone pour financer la transition énergétique sur les territoires ; ce point est aussi soutenu par le Cerema dans le rapport d'évaluation, notamment en vue d'une généralisation des CTE).
- 33 Enfin, si les associations font valoir que la transition dans le cadre du CTE doit se faire par les territoires et avec l'ensemble des acteurs locaux, elles soulignent aussi que la transition écologique doit être précisée pour être ambitieuse. En effet, sans une définition précise de la transition écologique avec des indicateurs, la transition

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

### 3.2. L'essor progressif du récit « inclusif »

- 34 Le CTE est initialement peu défini. Il est construit comme un dispositif expérimental. Il a dès le début vocation à évoluer et à être construit avec les différents acteurs. La mission nationale et le cabinet ajustent alors leurs discours pour donner du sens à un dispositif au départ flou. S'accorder en partie avec les acteurs associatifs, qui sont pour certains en lien fort avec les territoires (Le Cler, Amorce), leur permet aussi de s'assurer une certaine légitimité auprès des territoires qui entrent dans le dispositif.
- 35 À travers la tenue de comités techniques, de comités de suivi de la transition écologique territoriale, de séminaires nationaux et d'échanges par mail, ces acteurs associatifs défendent leur vision des CTE. Un acteur du cabinet du ministère interviewé souligne ainsi le rôle des comités de suivi de la transition écologique dans l'essor du troisième récit porté notamment par les associations : *« J'ai animé au niveau national un comité de suivi de la transition écologique qui réunissait les grandes têtes d'affiche des associations environnementales [...], mais aussi des acteurs des entreprises économiques, des syndicats [...] et ça permettait une fois par mois de produire un suivi agrégé au niveau national de là où nous en étions, par ailleurs de recueillir les propositions, commentaires et parfois critiques de nos différents interlocuteurs et donc de continuellement s'améliorer. On les avait sollicités par exemple sur les critères de l'appel à candidatures du printemps 2019, on les a sollicités pour avoir les retours sur le site »* (entretien cabinet Emmanuelle Wargon, novembre 2020). Le représentant interviewé de l'association Amorce a de même souligné l'« ouverture » des agents du ministère aux retours faits par l'association (entretien Amorce, juin 2021). Les associations participent ainsi à l'évolution du dispositif et au changement de position du cabinet et de la mission nationale, qui se rapproche progressivement du troisième récit.
- 36 De plus, l'expérimentation des premiers CTE a montré un certain nombre de limites, dont prend acte la mission nationale, et qui contribuent ainsi également à faire évoluer son discours vers le troisième récit. Par exemple, la mission nationale souligne le manque de financements pour certains projets hors des cases (il y a peu d'appels à projets pour les projets de biodiversité par exemple) ; elle note que l'accompagnement

par le Cerema demeure restreint du fait de l'augmentation du nombre des territoires dans le dispositif et surtout des ressources humaines limitées (et en baisse)<sup>14</sup> ; elle note aussi les difficultés rencontrées pour associer les acteurs socio-économiques et les citoyens. Ces éléments constatés en lien avec l'expérimentation sur les CTE ont aussi participé à modifier la vision de la transition portée par les agents de la mission de coordination nationale des CTE et du cabinet.

- 37 L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) de 2019 témoigne d'un rapprochement progressif du discours tenu par le cabinet et la mission nationale du récit promu par les associations. Avec cet AMI, ce sont désormais 61 territoires qui intègrent le dispositif des CTE. Cet appel diffère d'un appel à projets : les critères de sélection sont qualifiés par nos enquêtés au MTE de plus « légers », et donc particulièrement inclusifs pour une variété de territoires. En effet, c'est principalement la démonstration de l'envie d'associer les acteurs socio-économiques et le portage collectif qui sont attendus dans les déclarations d'intérêt de la part des territoires, il n'y a pas de critères chiffrés précisés. L'AMI n'apporte pas encore une généralisation, mais plutôt une extension, avec un cadrage plus précis des CTE. En 2020, 27 territoires ont encore été ajoutés au dispositif des CTE, étendant une fois de plus le dispositif.
- 38 La participation citoyenne devient aussi un point important dans les discours du cabinet. En octobre 2019, une circulaire sur les CTE est publiée et mentionne que les CTE doivent « mobiliser les services et opérateurs de l'État, les collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques et la société civile autour de projets portés par le territoire<sup>15</sup> ». En mars 2020, Emmanuelle Wargon est auditionnée sur les CTE par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale et mentionne l'importance d'accentuer la mise en relation des acteurs et le fait d'« aller jusqu'aux citoyens ». Emmanuelle Wargon met aussi en question l'idée de continuer avec des territoires « champions » de la transition et propose d'aller chercher des territoires moins expérimentés.
- 39 En juillet 2020, la mission nationale publie un document intitulé « L'écologie dans nos territoires. Les belles histoires », qui témoigne d'une évolution du deuxième récit vers le troisième, même si des caractéristiques de ces deux récits coexistent dans l'ouvrage. Ce document met ainsi en avant des territoires démonstrateurs, mais présente aussi une charte de la transition qui décline le troisième récit. Celle-ci a été pilotée par le cabinet d'Emmanuelle Wargon et rédigée avec de nombreux acteurs, et notamment avec des associations qui portent le troisième récit. Elle décrit la transition comme devant « être mise en œuvre avec tous les autres acteurs territoriaux, afin de faciliter, construire ensemble et mutualiser les moyens ». Selon cette charte, pour réussir la transition, il faut s'appuyer sur le projet territorial, développer une approche systémique et mobiliser de nouveaux moyens d'ingénierie, de financement et d'animation des dynamiques locales.

### 3.3. Dans, avec et par les territoires

- 40 Finalement, autour de ce troisième récit, les acteurs s'accordent pour dire que la transition doit se faire dans, par et avec les territoires, et remettent aussi l'enjeu d'égalité territoriale au cœur de la transition. Cependant, ils n'ont pas les mêmes raisons et manières de porter ce discours. Les associations interrogées sont en lien proche avec les territoires et défendent l'idée que ce sont à eux d'être les pilotes de la

transition. Le cabinet ministériel et la mission de coordination nationale des CTE semblent plutôt chercher la délégation de cette question, en n'imposant que très peu de critères et de cadrage dans les CTE. Chaque territoire étant différent, ils auraient chacun leur vision de la transition écologique à mener en fonction de leurs spécificités et de leurs enjeux, et l'État n'interviendrait qu'à la marge sur cette définition, a posteriori pour vérifier qu'elle respecte les objectifs nationaux.

- 41 Même si les acteurs convergent, via le troisième récit, sur l'importance de faire une transition territoriale, des négociations et des résistances perdurent tout de même quant à la façon de faire la transition dans les territoires (financement, gouvernance, relations et rôles de l'État, des collectivités, etc.). Tout d'abord, pour les associations, faire une transition dans, avec et par les territoires ne doit pas signifier un désengagement de l'État vis-à-vis de l'aide et de l'accompagnement financier et humain des initiatives des territoires (que l'État met en place, mais qui sont jugés insuffisants par ces acteurs associatifs). L'absence de financements spécifiques au CTE est critiquée, notamment pour les collectivités dont les ressources, financières et d'ingénierie, sont faibles. Ensuite, le ministère (via la mission nationale et le cabinet) impose des délais courts dans un objectif d'efficacité, pour permettre d'engager des actions rapidement. Cependant, d'autres acteurs, comme le Cerema, vont critiquer ce dernier point en soulignant qu'avec des délais trop serrés et sans ingénierie, il sera difficile d'organiser une participation citoyenne et une réflexion globale sur le projet de territoire. Les actions inscrites aux CTE sont d'ailleurs souvent déjà pensées et prévues en amont. Enfin, le ministère propose volontairement un dispositif peu cadré pour que les territoires se l'approprient. FNE, en revanche, revendique le besoin d'un cadrage plus précis pour associer l'ensemble des parties prenantes et pour être ambitieux en proposant des critères et indicateurs précis en matière de transition écologique.

## 4. Et aujourd'hui, quel(s) récit(s) pour la transition ?

- 42 La place du troisième récit tend à s'accroître dans les discours autour du nouveau dispositif des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE). En juillet 2020, suite à la crise sanitaire, a lieu un nouveau remaniement gouvernemental avec l'arrivée de Barbara Pompili et le départ d'Emmanuelle Wargon. Jean Castex devient aussi Premier ministre, et annonce le lancement des CRTE. Ces derniers, présentés et précisés dans la circulaire de novembre 2020, sont alors pensés pour tous les territoires. Ils accompagnent les collectivités dans leur projet de territoire, proposent des moyens renforcés pour l'ingénierie territoriale (cofinancement de postes de chef de projet ou appui de l'ANCT) et ont un cadrage plus précis, notamment avec une grille concernant la transition écologique<sup>16</sup>. À travers cette nouvelle déclinaison des contrats, le ministère de la Transition écologique, associé au ministère de la Cohésion des territoires, affirme que la transition écologique doit se faire pour tous, et reposer sur des ressources et un accompagnement par l'État en termes d'ingénierie et d'expertise – rejoignant ainsi le troisième récit que nous avons identifié. Les CRTE ne sont pas exactement la suite des CTE, mais résultent plutôt de la fusion des CTE avec les contrats de ruralité dans l'idée d'élaborer un contrat intégrateur. Plusieurs aspects montrent ainsi que les CRTE ont largement été inspirés des CTE : l'équipe nationale CTE va devenir une équipe CTE/CRTE, ce sont les mêmes acteurs qui participent aux échanges, les mêmes périmètres de

territoires, la même idée d'un contrat ascendant, mais cette fois avec le financement de la relance, etc.

- 43 Si le troisième récit prend de plus en plus de place (notamment avec les CRTE), le second se maintient et coexiste avec lui, comme en témoigne la création d'une communauté de territoires démonstrateurs de la transition. Un atelier de discussion organisé par la mission nationale de coordination des CTE en mai 2021 permet le lancement de cette communauté grâce à un échange et un partage d'expériences des territoires exemplaires. Cet atelier fait suite aux échanges et aux apprentissages sur les CTE, et contribuera à accompagner les CRTE. Ces deux derniers récits ne sont pas fondamentalement en opposition, puisque les retours des territoires exemplaires peuvent aider à accompagner et à donner des outils dans l'objectif d'une transition pour l'ensemble des territoires.
- 44 Cependant, cette coexistence des deux récits suppose des ambiguïtés non résolues du fait de certains éléments contradictoires, notamment autour de l'enjeu d'égalité territoriale. Si faire des territoires démonstrateurs des alliés pour les autres territoires et ainsi rendre les apprentissages accessibles peut faire penser à une forme de solidarité territoriale, la mise en concurrence des territoires et la différenciation induite par la récompense du label CTE (porté par le deuxième récit) peut aussi renforcer des inégalités territoriales. Le deuxième récit, ne disparaissant pas, suggère que l'idée d'un CTE venant récompenser les « bons élèves », chère à l'idéologie « macroniste », a malgré tout résisté aux échanges avec les associations qui défendaient une vision plus inclusive. Les travaux d'Epstein (2021) montrent que les villes s'intéressent aux labels et trophées pour accumuler différents types de ressources : réputationnelles, positionnelles et opérationnelles, leur permettant d'obtenir de nouveaux labels plus facilement. Dans notre cas, les territoires CTE auraient plus de facilités à construire leur CRTE que les autres (étant donné que la méthodologie est similaire et que le CRTE peut s'appuyer sur le CTE). Avoir été labellisé CTE avant d'élaborer un CRTE est donc un avantage pour ces territoires exemplaires. Les CRTE, sous couvert de ce troisième récit cherchant une égalité des territoires, pourraient alors maintenir la différenciation territoriale initiée via les CTE.

## Conclusion

- 45 La trajectoire des récits de la transition au sein des CTE ne relève donc pas d'une logique conflictuelle au sens propre du terme entre des promoteurs de récits en tension, mais plutôt d'un processus émergent de construction d'un sens collectif de la transition. Ce processus témoigne d'une certaine hésitation entre l'idée d'une transition « réservée » à des territoires exemplaires et l'idée que la transition doit se faire pour tous les territoires par la mise en place d'une gouvernance permettant des situations de coopération sur le territoire. Les trois récits identifiés coïncident ici avec des étapes d'un processus de tâtonnement collectif pour définir ce que devrait être la transition processus est marqué par la critique, portée par un certain nombre d'associations, de l'idée d'une transition réservée aux territoires exemplaires. Ce résultat suggère comment les acteurs eux-mêmes portent ainsi une critique des principes mêmes des politiques de label et du gouvernement à distance (notamment vis-à-vis de la sélection). Notre travail montre que ces politiques, qu'on peut aussi qualifier de « méritocratiques », et qui sont très présentes dans le gouvernement



d'E. Macron (Rouban, 2021), peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre, les acteurs privilégiant des politiques plus inclusives, comme c'est le cas pour les CTE. On aboutit à une forme d'ambiguïté des récits (partiellement résolue) qui conduit à des trajectoires territoriales différenciées et ainsi à des CTE très différents les uns des autres, selon le récit qui sera privilégié dans chaque territoire.

- 46 Alors que la littérature sur la transition écologique interroge souvent celle-ci au prisme des questions environnementales et écologiques (Charles *et al.*, 2020 ; Emelianoff, 2008 ; Laigle, 2013), les trois récits identifiés articulent quant à eux un lien fort entre territoire et transition écologique, lien qui est au centre des échanges et des négociations sur les CTE. Tous les acteurs insistent en effet sur le fait que le CTE doit s'appuyer sur les territoires, et portent des récits dans lesquels le personnage central est le territoire (que ce soit un territoire en difficulté, en avance ou bien l'ensemble des territoires). Les CTE constituent ainsi une arène d'articulation de la transition comme lieu d'un lien systématique entre politique environnementale et politique territoriale. Cette articulation se trouve parachevée par l'association du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Cohésion des territoires dans la mise en place du nouvel instrument CRTE, qui définit la transition comme un enjeu d'aide étatique aux territoires pour susciter des trajectoires socio-économiques de croissance dans une optique plus écologique. Dans ce dispositif des CTE, c'est ainsi le lien entre « écologisation » et « territorialisation » (Ginelli *et al.*, 2020) qui est discuté. Il n'est pas question, ici, d'écologisation a-territoriale, cadrée en termes de développement durable et suivant une pensée globale et une logique descendante (Ginelli *et al.*, 2020), mais bien d'un processus de construction d'un lien et d'une articulation entre des politiques de transition (dont les objectifs sont nationaux) et des politiques territoriales (notamment de construction d'un projet de territoire). Cette recherche collective d'une transition qui soit à la fois écologique et inclusive du point de vue des territoires renvoie aussi à l'ambition affichée à travers le nom du ministère en 2017, le ministère de la Transition écologique et solidaire, ainsi qu'à la proposition du Cese de nommer ces contrats : Contrats de transition écologique et solidaire.
- 47 Ces résultats sont ainsi en ligne avec certains travaux récents qui mettent en avant que le passage du vocabulaire de développement durable à celui de transition écologique témoigne de la montée en puissance du thème de la participation des parties prenantes, de la société civile et des citoyens (Mazeaud, 2021) selon l'idée (plus ancienne) que le « local » serait plus vertueux, et que l'action publique serait efficace, plus pertinente, plus égalitaire et plus démocratique quand elle est territoriale (Theys, 2002). Ce discours a pris une place croissante ces dernières décennies et est aussi mobilisé par certains acteurs en présence dans la mise en œuvre des CTE (en partie pour défendre leurs intérêts). Par exemple, les intérêts du Cerema coïncident avec l'objectif de territorialiser la transition et d'impliquer les acteurs locaux afin de revaloriser ses missions. Certaines associations d'élus défendent une volonté d'implication des territoires et en particulier des citoyens. L'État peut aussi mobiliser les vertus du « local » afin de déléguer aux territoires la question difficile de la transition.
- 48 Les récits identifiés montrent ainsi que les CTE tendent à déplacer les enjeux de la transition écologique de l'action publique environnementale vers l'action publique territoriale, résonnant sur ce point aussi avec les conclusions de Mazeaud (2021) sur l'institutionnalisation de la participation, « qui vise moins à renforcer la démocratie environnementale qu'à gouverner la transition écologique par la responsabilisation et la

*mobilisation d'écocitoyen·ne·s* ». Notre travail suggère que l'évolution des relations entre État et territoires sont au centre des échanges autour des CTE, et que ceux-ci ne renouvellent sans doute pas tant les représentations des enjeux écologiques en tant que tels que les façons pour l'État de contractualiser avec les territoires pour susciter des formes de transitions locales. Au passage, la focalisation du troisième récit sur les enjeux d'accompagnement et d'ingénierie territoriale peut aussi questionner quant à une possible dépolitisation des débats accompagnant les CTE, au sens où ils privilégient des enjeux portant sur les formes de contractualisation, à des enjeux portant sur la définition du type de transition possible et souhaitable.

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

---

## BIBLIOGRAPHIE

Béal V., Epstein R., Pinson G., 2015, « La circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 3, p. 103-127, <https://doi.org/10.3917/gap.153.0103>.

Béhar D., Estèbe P., 2003, « Aménagement du territoire. Une mise en perspective », *L'état des régions françaises*, Paris, La Découverte.

Charles L., Emelianoff C., Ghorra-Gobin C., Roussel I., Roussel F.-X., Scarwell, H.-J., 2020, « Les multiples facettes des inégalités écologiques », *Développement Durable & Territoires*, vol. 11, n° 2, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.3892>.

Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P., 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1.

Crow D. A., Lawhon L. A., Berggren J., Huda J., Koebele E., Kroepsch A., 2017, « A Narrative Policy Framework Analysis of Wildfire Policy Discussions in Two Colorado Communities », *Politics & Policy*, vol. 45, n° 4, p. 626-656.

Dedieu C., 2021, « L'administration territoriale de l'État en "mode dégradé". Les conséquences de la suppression de l'ingénierie publique sur la protection de l'eau », *Revue française d'administration publique*, n° 179, p. 589-606.

- Douillet A.-C., Lefebvre R., 2017, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin.
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623, <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>.
- Emelianoff C., 2008, « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », *Écologie politique*, vol. 35, n° 35, p. 19-31, <https://doi.org/10.3917/ecopo.035.0019>.
- Epstein R., 2006, « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, p. 96-111.
- Epstein R., 2013, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, n° 37, p. 13-18.
- Epstein R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2, p. 457-482, <https://doi.org/10.3917/anso.152.0457>.
- Epstein R., 2021, « Trophées et labels territoriaux : Des instruments de gouvernement à distance », séminaire Geste-Engées, 14 octobre 2021, visioconférence.
- Ginelli L., Candau J., Girard S., Houdart M., Deldrève V., Nous C., 2020, « Écologisation des pratiques et territorialisation des activités : une introduction », *Développement Durable & Territoires*, vol. 11, n° 1, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.17272>.
- Guerrin J., Barone S., 2020, « Récits d'action publique et opérations de traductions : la restauration écologique du fleuve Rhône (France) », *Politique et Sociétés*, vol. 39, n° 2, p. 49-79, <https://doi.org/10.7202/1070039ar>.
- Jones M. D., McBeth M. K., 2010, « A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? », *Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 2, p. 329-353.
- Jones M. D., Shanahan E. A., McBeth, M. K., 2014, *The science of stories. Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Laganier R., Villalba B., Zuideau B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable & territoires*, dossier 1, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.774>.
- Laigle L., 2013, « Pour une transition écologique à visée sociétale », *Mouvements*, n° 75, p. 135, <https://doi.org/10.3917/mouv.075.0135>.
- Lascoumes P., 1999, *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P., Martinais E., 2014, *Le développement durable*, Paris, PUF.
- Lascoumes P., Galès P.-L., 2005, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments » in Lascoumes P., Le Galès P. (S/D), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95, <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>.
- Mazeaud A., 2021, « Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne », *Revue française d'administration publique*, n° 179, p. 621-637.

Pinson G., 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine : Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, p. 619, <https://doi.org/10.3917/rfsp.564.0619>.

Radaelli C.-M., Charron D., Surel Y., 2000, « Logiques de pouvoirs et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 255-275, <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395467>.

Rouban L., 2021, *Qui croit à l'égalité des chances et à la méritocratie en France ?*, *Le baromètre de la confiance politique - vague 12*, Sciences Po Cevipof, note de recherche.

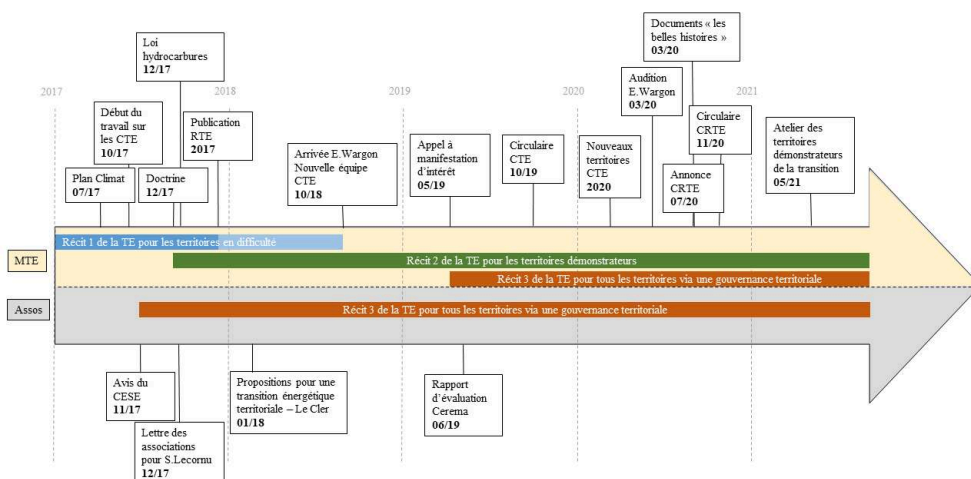
Smith A., 2020, « Territoire », in Pasquier P., Guigner S., Cole A. (dir), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 525-529.

Surel Y., 2010, « Approches cognitives », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, vol. 5, p. 87-94.

Theys J., 2002, « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable & territoires*, dossier 1, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1475>.

## ANNEXES

### Annexe 1. Frise chronologique



## NOTES

1. Direction régionale de l'environnement (créée en 1991).
2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement : fusion des Directions régionales de l'équipement, des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et des Diren (en 2009).

3. Conseil général de l'environnement et du développement durable.
  4. L'ensemble des éléments chronologiques présentés dans cet article ainsi que les récits successifs portés par les acteurs sont synthétisés dans l'annexe.
  5. La chronologie des événements décrits dans cet article est reprise en annexe à l'aide d'une frise.
  6. Plan Climat de Nicolas Hulot de juillet 2017.
  7. Appel à projet du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer en 2014, sous l'impulsion de Ségolène Royal (ministre sous François Hollande), pour faire des territoires d'excellence de la transition énergétique et écologique.
  8. Qui regroupe les communautés de communes du Pays châillonnais et du Montbardois.
  9. Doctrine de décembre 2017 sur les CTE.
  10. Entretien agent de la mission nationale des CTE et fiche action du CTE du Grand Arras.
  11. Pôle d'équilibre territorial et rural.
  12. Le Pays Terres de Lorraine (regroupement de quatre communautés de communes du sud-ouest de la Meurthe et Moselle) a ainsi été cité par le CGEDD en entretien comme porteur d'une réflexion pionnière sur la transversalité de la transition écologique (entretien CGEDD, décembre 2020).
  13. Avis du CESE, 28/11/2017.
  14. Cf. Rapport général fait au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, par M. Jean-François Husson.
  15. Circulaire du 16/10/2019 sur les CTE.
  16. Cette grille permet une analyse *ex ante* des impacts potentiels des actions sélectionnées selon six objectifs : lutte contre le changement climatique ; adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ; gestion de la ressource en eau ; économie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques ; lutte contre les pollutions ; biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles ; impact sociétal.
- 

## RÉSUMÉS

Cet article s'intéresse à la construction de l'action publique en matière de transition écologique à travers une enquête sur les Contrats de transition écologique. L'analyse mobilise une approche par les récits d'action publique et décrit la succession de trois grands récits partiellement en tension et portés par des acteurs différents. Ces récits mettent en scène d'abord une transition centrée sur l'accompagnement des territoires en difficulté, puis une transition par les territoires exemplaires, et enfin une transition plus inclusive pour tous les territoires. Nous montrons que ces récits témoignent d'un processus de construction d'un sens donné à la transition, et à l'action

publique plus largement, autour notamment de la définition du rôle de l'État vis-à-vis des territoires en termes de solidarité et d'équité territoriales.

This article focuses on the construction of public action in the field of ecological transition through a study of the Ecological Transition Contracts. The analysis uses an approach based on policy narratives and describes the succession of three major narratives partially in tension, carried by different actors/stakeholders. These narratives first present a transition for troubled territories, then a transition by model territories and finally a more inclusive transition for all territories. We show that these narratives attest to a process of collective construction of a meaning given to the transition and to public action around the definition of the role of the State towards the territories in terms of territorial solidarity and equity in particular.

## INDEX

**Mots-clés** : transition écologique, territoires, contrats de transition écologique, récits d'action publique, relations État/territoires

**Keywords** : ecological transition, territories, ecological transition contracts, policy narratives, State/Territories relationship

## AUTEURS

### FANNY RODIER

Fanier Rodier est doctorante en sociologie politique, ingénieure de l'École de l'aménagement des territoires, master 2 Sciences de gouvernement comparées.

EP de Grenoble, projet de recherche CTE-TRANS du Labex Item, Inrae, Lessem  
fanny.rodier@inrae.fr

### CÉLINE GRANJOU

Céline Granjou est directrice de recherche en sociologie, spécialiste de la sociologie de l'environnement et des science studies, Céline Granjou coordonne le projet ANR Posca, sur les nouveaux rapports aux sols comme puits de carbone dans les politiques climatiques. Inrae, Lessem

celine.granjou@inrae.fr

### GWENOLA LE NAOUR

Gwenola Le Naour est maîtresse de conférences – HDR en science politique, spécialiste de la sociologie de l'action publique, de la santé et des risques, Gwenola Le Naour a publié avec Sébastien Gardon et Amandine Gautier La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques paru aux éditions Quæ en 2020, Sciences Po Lyon.

Laboratoire Triangle UMR 5206  
gwenola.le.naour@sciencespo-lyon.fr