Cycle « Résilience et Innovation Territoriale »

Séminaire thématique

« Résilience territoriale : quelle évolution des modes de gouvernance ? »

6 février 2020

Compte-rendu

Table des matières

Quelques questions soulevées 1

Introduction de Sébastien Maire (Ville de Paris) 2

Table ronde 1 : Les défis de l'intersectorialité : la gouvernance des projets multi-acteurs 3

Table ronde 2 : Les échelles de la gouvernance, du local à l'international 6

Conclusion de Saadi Lahlou (IEA de Paris) 9

Quelques questions soulevées

→ Les habitants ont intuitivement une certaine vision systémique. Toutefois, dans quelle mesure arrivent-ils à envisager les croisements d'échelles ? Quelles connaissances ont-ils des compétences des différentes collectivités et réseaux techniques ?

→ Existe-t-il des retours d'expériences dans les collectivités sur comment articuler les expertises et spécialisations nécessaires avec la vision globale des habitants et des hautes sphères ?

→ De l'incitation à la coercition, quels instruments pour quelles situations ? Mais aussi : qu'est-ce qui est acceptable ou pas ? et qui est légitime pour y réfléchir ?

→ Aujourd'hui, les métropoles sont énormes et pas forcément très résilientes. Peut-on imaginer d'autres modèles, avec des quartiers plus autonomes et plus forts, et avec des alliances et systèmes de secours ? Comment dimensionner ces unités, les populations et les territoires ?

→ Nantes, par exemple, a une forte dynamique démographique et donc un besoin de nouveaux équipements (d'eau potable, d'épuration…). Faut-il construire comme avant des grosses unités ou plutôt une multiplication de petites unités ? Jusqu'où va-t-on : échelle de l'ilot ? Qu'est-ce qui est techniquement faisable ? Qu'est-ce qui est « le plus résilient » ou le plus pertinent ?

→ Comment caractériser ou évaluer les formes de collaboration ? Quels seraient des indicateurs de la subsidiarité, par exemple ? Et in fine, faut-il des architectures distribuées ou d'autres formes ?

Introduction de Sébastien Maire (Ville de Paris)

Dans la gouvernance interne, l'organisation « transversale » (sur un projet donné avec des personnes de différentes directions) on sait faire. Depuis qq années, volonté de passer à une organisation « systémique », où les enjeux sont incrustés dans l'activité courante de toutes les directions, sans process ad-hoc.

Quelques exemples de la logique systémique :

- Recherche de financement → Bcp de mécanismes existent (fonds d'investissement, green bonds,…) mais la commande publique, c'est €1,6 Milliards par an, pas ou peu critérisés pour la transition et la résilience. Faire évoluer les appels d'offre et les cahiers des charges (CCTP).
- Mainstreaming → Passer d'une trentaine de plans dans tous les domaines à une nouvelle matrice de fonctionnement de la VdP, avec 10-15 critères, en incluant la résilience écologique et sociale. On n'aurait plus besoin de PCAET (pourtant obligatoire).
- Intersectorialité → Repenser les interactions entre les directions de la VdP, entre public et privé, avec les scientifiques, et avec les habitant.es. Mais comment embarquer une gouvernance commune quand on n'a pas une vision commune de ce dont l'avenir sera fait ?
- Echelles de temps → Chaque euro investi en infrastructure est un surplus de carbone… Donc quel temps d'amortissement ?

L'évaluation systémique n'existe pas. Pas d'offre d'évaluation, ni en recherche ni en bureau d'études, qui permette de mesurer en même temps les impacts sociaux, impacts sur l'eau, impacts climatiques, de gouvernance, etc. Mauvais exemples :

- Création de pistes cyclables → ça coche la case atténuation mais c'est mauvais pour l'adaptation si on les fait en asphalte noir !
- Rénovation énergétique des écoles → indicateurs de performance qui laissent complètement de côté la question de la qualité de l'air intérieur !

Création de la chaire RIT pour accompagner l'évaluation. Plusieurs enjeux :

- Tendance dans les collectivités à mélanger évaluation d'impact (l'action a-t-elle rempli l'objectif souhaité) et évaluation de réalisation (l'a-t-on fait dans le temps prévu, etc.)
- Besoin de simplifier (non aux tableurs Excel avec des tonnes d'indicateurs)
- Utiliser les mêmes critères au moment de la décision, de la mise en œuvre, de l'évaluation mais aussi pour la notation extra-financière et la communication avec les citoyen.nes

Table ronde 1 : Les défis de l'intersectorialité : la gouvernance des projets multi-acteurs

François JÉGOU est fondateur et directeur de Strategic Design Scenarios, agence de recherche sur les modes de vie durables, basée à Bruxelles. Designer industriel de formation, il intervient sur les processus de transitions écologique locaux au travers différents projets de développement, de prospective et d'évaluation, en France et en Belgique ainsi que comme partenaire de multiples projets de recherche européens, notamment sur l'innovation sociale.

> **« Si on veut faire délibérer ma grand-mère, il faut lui parler concrètement, et c'est là que le design peut être utile. »**

On peut (et il faut) utiliser les capacités du design (simulation, prévisualisation, prototypage, expérimentation avec les usagers, etc.) pour donner à voir les imaginaires du futur et faire délibérer des non-experts.

Qu'est-ce que ça veut dire un service public dans lequel les citoyen.nes sont coproducteurs avec l'action public ? C'est un problème de lâcher-prise, de transformation énorme de la gouvernance. L'acteur public qui fait de l'innovation sociale peut se doter d'une systématisation de cette innovation.

2020 : Lille est « capitale mondiale du design » avec comme programme de mettre le design au service du territoire. En un an, 500 projets de collectivités, entreprises, société civile se sont montés, avec une généralisation du « co- » (co-investigation, co-construction, co-investissement…)

Ex de collaboration : A Cologne (Allemagne), les cyclistes disent à la municipalité où il y a des trous dans la chaussée et la municipalité s'occupe de les reboucher. Si ce n'était pas bien fait avant, c'est parce que la ville n'a pas les moyens de localiser les trous. Là, tout le monde y gagne.

Ex de transformation : A Amersfoort (Pays-Bas) fermeture des centres sociaux pour raison budgétaire. Les citoyens en réouvrent 3 (sur les 12). La collectivité se rend compte qu'elle ne gouvernait peut-être pas bien !

Réflexions sur l'évaluation :

- Sur la forme, le seul outil intéressant pour le moment est le *storytelling* (narration).
- Sur la façon de faire, penser à l'évaluation embarquée dans l'action (faire évoluer les solutions mises en œuvre, interactions bénéfiques).
- Récolter les effets induits et collatéraux sur un périmètre élargi.

Frédéric DELHOMMEAU, urbaniste, est directeur habitat et rénovation de l'Agence Parisienne du Climat. Créée en 2011 à l'initiative de la Ville de Paris, l'APC a un rôle opérationnel fort dans la mise en œuvre du Plan Climat. Elle accompagne notamment les copropriétaires et les syndics dans leur projet de rénovation thermique en délivrant des conseils sur les aspects réglementaires, financiers, méthodologiques.

> **« Souvent quand on parle de copropriétés, on entend souvent que c'est compliqué. En fait, c'est spécifique, et c'est un objet qui est très peu défini dans les politiques publiques. »**

La copropriété est :

- un objet physique (immeuble ou autre inscrit sur un territoire) → tension, surtout à Paris, entre conserver le patrimoine et rénover
- un objet financier → recherche de valeur, etc.
- un objet politique et juridique → il faut se mettre d'accord, prendre des décisions ensemble
- un objet social → objet commun entre diverses parties, propriétaires occupants ou non, habitants locataires, gardien.ne, qui peut être un lieu de conflits et/ou de solidarités

Habiter en ville et habiter en copropriété, c'est quasiment synonyme. Mais ne pas confondre le syndicat de copropriétaires (décideur), le conseil syndical des copropriétaires (intermédiaire) et le syndic de copropriété (gestionnaire). Pouvoirs répartis dans la loi de 1965. Des évolutions de gouvernance sont peut-être souhaitables…

En termes d'organisation, il existe un registre des syndics alors qu'on n'a pas les contacts des conseils syndicaux. On est dépendant des syndics pour les obtenir.

Mettre en mouvement les collectifs. « Coach copro » et « Eco-rénovons Paris » sont deux dispositifs portés par l'APC avec un certain succès. Le processus total dure environ 5 ans. L'enjeu est de simplifier du point de vue des copropriétaires → course de relais entre les interlocuteurs.

Nombre de rénovations, performance énergétique avant/après, volume d'eau retenu, surface débitumée,… On lui demande des chiffres et les critères sont souvent techniques. Mais l'APC s'intéresse aussi aux tendances. Objectif : « Des expériences réussies partout et pour tous ».

Aujourd'hui 3 défis :

- Consolider le financement public de l'accompagnement, essentiel pour passer aux travaux
- Mobiliser les financements vers la transition énergétique dans le bâtiment
- Faire le saut d'échelle pour réussir les Plans Climat en ville

Sylvain CHAPON possède une formation principale dans l'énergie, en intelligence économique et stratégique, et une formation spécialisée acquise en réserve de protection civile puis militaire. Il a exercé durant plusieurs métiers dans le domaine institutionnel (collectivités, Assemblée Nationale, CEA…) et a été conseiller régional. Aujourd'hui chez ENGIE, il a parmi ses activités le portage de la thématique résilience au sein du groupe et dans des instances telles que l'OCDE.

« La résilience et l'enjeu climat s'imposent progressivement (mais pas encore suffisamment) dans les appels d'offres. »

La place d'ENGIE et autres opérateurs dans l'organisation du territoire dépend de s'ils gagnent un marché, donc ils s'adaptent aux tendances. L'autre sujet en ce moment, c'est l'économie circulaire.

La collaboration avec d'autres acteurs est obligatoire : les rôles entre distributeurs, fournisseurs, etc. sont fixés dans la loi, et quand on répond à un grand projet, c'est souvent en consortium. ENGIE va plus loin et consulte souvent des chercheurs (sociologues, hydrologues, etc.) sur ce qui pourrait être mise en place dans différents endroits, en lien avec les risques naturels notamment.

Ses réflexions sur la résilience avaient débuté avec le constat que les solutions décentralisées pour la transition énergétique permettent non seulement d'améliorer l'autonomie mais aussi d'éviter les effets dominos. Aujourd'hui la démarche de résilience chez ENGIE est déclinée dans toutes les dimensions et constitue un cycle.

Pour les opérateurs, l'avènement des « smart cities » a bcp changé les choses. Mais chez ENGIE on préfère parler de « better cities » : plus de bien-être dans la ville, d'inclusivité, de lien social, de prise en compte des aspects socio-culturel etc. Ex : métrologie autour des personnes âgées pour détecter ouvertures de porte, cuisine ou livraison, etc. → permet de mesurer voire gérer le lien social.

Le numérique participe à l'attractivité territoriale et (malgré impacts négatifs à prendre en compte) peut être un levier de transition. L'approche d'ENGIE est de chercher des solutions digitales pour les infrastructures et les services où tout est lié : connectivité du piéton, connectivité du tramway, l'éclairage public, l'entretien des parcs, les enjeux de sureté et sécurité, etc. L'intégration de tous ces aspects favorise la résilience de l'ensemble.

L'évaluation de la résilience n'est pas encore intégrée dans les évaluations RSE mais des outils sont en développement. Sylvain Chapon suit aussi pour cela aux travaux de l'OCDE (pas prescripteur mais une référence).

Table ronde 2 : Les échelles de la gouvernance, du local à l'international

Bettina LAVILLE a été conseillère Environnement auprès de deux Premiers ministres et du président François Mitterrand. Elle a été très impliquée dans la préparation des conférences de Rio (1992), Kyoto (1997) et Johannesburg (2002) et chargée de plusieurs rapports sur l'environnement, en particulier lors du Grenelle de l'Environnement (2007). Elle est aujourd'hui présidente du Comité 21, association qu'elle a co-fondée en 1995.

> **« Il faut apprendre à mobiliser sur son territoire les capacités d'invention, de convivialité, et de réveil de l'espèce humaine. »**

En psychologie, la résilience est l'état qui suit le deuil. Or on ne verra aucun résultat des politiques internationales d'atténuation avant 25 ans. Il faudrait donc faire le deuil de l'efficacité des mesures climatiques mais sans relâcher nos efforts pour autant.

Niveau international : L'adaptation au changement climatique (ACC) était une notion centrale[1] de la conférence de Rio en 1992, puis a disparu des travaux de la COP jusqu'en 2010 (Cadre de Cancun, très timide). Rien de concret sur l'ACC dans l'Accord de Paris ; un peu plus d'attention depuis 2016.

Niveau national : Aujourd'hui, 17 pays ont un PNACC adopté et 120 pays en développement y travaillent. En France, un rapport sénatorial de Ronan Dantec et Jean-Yves Roux (2019) s'intitule « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée ».

Heureusement, les territoires n'ont pas attendu les États et font plus vite et plus fort (surtout les villes : Paris +, NYC ++). Deux petits défauts en général : 1) pas assez collaboratifs ; 2) aspects techniques très importants, trop d'influence des services de prévention et de protection civile.

Sur les indicateurs : Une norme (ISO 14090) est sortie en 2019 et l'ACC est la 1e cible de l'ODD sur le climat. Mais tout débute, il n'y a pas encore de recul et pas d'évaluation des politiques d'ACC. Ce qui s'en rapproche le plus ce sont les REX de catastrophes. L'Université de la Rochelle a été mandatée par l'UE comme pilote d'un groupe d'universités pour construire les indicateurs sur les territoires et catastrophes du littoral.

Les collectivités ont une masse de données qu'elles ne savent pas encore utiliser et l'Etat hésite entre différentes stratégies. *Open data* ne veut pas dire gouvernance horizontale, ça veut dire qu'il n'y a plus de gouvernance !

Les phénomènes climatiques vont s'accélérer. Il va falloir entrer dans le drastique, éduquer les gens « à marche forcée » → injonction démocratique de préparer les citoyens.nes à la transformation qui vient. Le coronavirus en Chine montre comment le gens réagissent aux mesures autoritaires. C'est un test du régime et (paradoxalement en toute transparence) de son opacité.

---

[1] Voir l'Article 2 de la CCNUCC. Texte intégral : https://unfccc.int/resource/ccsites/haiti/ccweb/conven/text/textcomplet.html

Philippe MAREST (Directeur général de la transition écologique, énergétique et des services urbains de la Ville et Métropole de Nantes) → a travaillé 12 ans à la VDP (début de carrière) ; à Nantes (EPCI de 700 000 habitants, 24 communes) il s'occupe d'eau et d'assainissement, de déchets, d'énergie, d'environnement, de biodiversité, d'alimentation/agriculture, de pollution et de bruit ; et pilotage général (pour les deux collectivités) de la transition écologique

> **« Une ville c'est plutôt le soft / le social et la métropole c'est plutôt le hard/ le technique / le développement urbain. »**

A Nantes, sans parler de résilience, on travaille concrètement sur ses différentes dimensions.

Volet humain et sociétal : Organisation d'ateliers climat avec les citoyens. Constat qu'ils adhèrent aux objectifs et qu'ils ont, dans leur quotidien, une vision systémique des choses. Il existe cependant des freins aux changements de comportements. Le meilleur levier : des ateliers d'échanges et d'enrichissement mutuel, les habitants qui parlent aux habitants. Ce qui manque aussi, c'est de donner à voir des résultats et du concret. Ex : le « Bureau des Projets » où ce sont les habitants qui sont les maitres d'ouvrage.

Volet technique : Instauration d'une « autorité organisatrice des services urbains » avec mixité entre opérateurs public et privés et avec les citoyens usagers. Cette autorité a tous les leviers pour agir, avec une expertise solide et durable. Organisation pensée non pas dans un objectif de résilience mais pour tirer profit des complémentarités. Toutefois, la pluralité d'opérateurs rend cette autorité publique plus indépendante, plus solide en gouvernance et surement aussi en résilience.

Volet politique : Organisation d'un grand débat sur la transition énergétique avec non seulement les habitant.es mais aussi acteurs économiques, associatifs, institutionnels… Permet de croiser et d'enrichir les politiques territoriales, car les pouvoirs publics ne peuvent pas tout !

Aujourd'hui, on déborde d'indicateurs. On veut produire et voir ce qu'on a produit, pas remplir des tableaux à l'infini. Il faut simplifier !

– – – – – – – – – –

Patrick LE GALÈS est politiste et sociologue comparatiste, directeur de recherche CNRS, professeur et doyen de l'école urbaine de Sciences Po, et « Fellow of the British Academy (FBA) ». Ses thèmes de recherches sont la gouvernance, la sociologie urbaine, la recomposition de l'Etat, les villes européennes et les métropoles mondiales. Il vient de publier avec Antoine COURMONT l'ouvrage *Gouverner la ville numérique* (PUF) et prépare pour les Presses de Sciences Po un livre sur la gouvernance de la métropole parisienne, à paraitre en 2020.

> **« Phénomène du réverbère : on ne voit que ce qui est en lumière. L'essentiel est peut-être invisible… C'est le rôle de la gouvernance que de l'éclairer ! »**

Bcp de sujets sont considérés systémiques. Au sein de l'UE, on a tenté le « mainstreaming » des questions de genre et des questions de politiques urbaines. Résultat : on a fait de l'affichage, des

rapports, etc. tandis que l'action réelle en faveur de ces sujets s'est retrouvée marginalisée (pcq les capacités des gens qui mettent en œuvre sont restées limitées).

Le régime démocratique ne sera peut-être pas le plus efficace pour répondre à l'urgence. Mais historiquement, les dictatures n'ont pas toujours réussi à résoudre les problèmes. La cité-Etat redevient aussi un imaginaire possible. Les modèles sont en forte concurrence. Le levier essentiel d'une démocratie c'est de faire évoluer les citoyens, leur faire prendre conscience. L'Europe peut être un modèle si on arrive à former les citoyens et à penser des solutions collectives.

Sur la participation citoyenne :

- Ces processus sont très inégalitaires ! Une « coproduction équilibrée » n'est pas possible. Tout est rapport de force entre différents groupes. Mais oui au design qui change les règles du jeu !

- Une « vision partagée » n'intéresse pas le citoyen. Ce qui capte et mobilise, ce sont les conflits bien structurés et affichés. Organiser les modes de résolutions plutôt que de rêver de solutions où tout le monde serait d'accord.

- « Les habitants » sont très différents entre eux. Et même parfois entre le matin et le soir !

Sur les échelles :

- On est en train de rater la gouvernance de la région parisienne. On ne se coordonne pas bien entre la Ville, la Métropole et la Région et on n'a pas de très fortes capacités d'action collective.

- On ne sait pas pour l'instant quelles échelles vont jouer un rôle plus ou moins important car cela dépend des résultats futurs de conflits politiques. (Note : Les acteurs externes jouent un rôle de plus en plus important dans les territoires et les conflits entre échelles.)

- Oui à l'interdépendance ! Combiner en permanence les capacités stratégiques de mise en œuvre.

Sur l'évaluation et les indicateurs :

- On n'est globalement pas bon en France sur l'évaluation ! Et on tend à éviter de faire porter la responsabilité sur des personnes (*blame avoidance*) ce qui n'aide pas à s'améliorer.

- Processus politique : choix de ce qu'on montre et ce qu'on cache.

- « Les bons indicateurs » n'existent pas (un indicateur peut être le bon pour une situation à un moment donné).

- Agréger, c'est toujours une catastrophe.

Revenir parfois à des questions basiques :

- Qui paye des impôts ? Qui n'est pas gouverné ? (rép : les plus favorisés et les plus pauvres)
- Qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qui n'est pas gouverné ?
- Qui a son mot à dire ? Qui définit l'échelle du projet ?

Conclusion de Saadi Lahlou (IEA de Paris)

La diversité de ces interventions laisse deviner la complexité à intégrer les visions et marges de manœuvre de tous les acteurs concernés. On retient que la capacité d'action n'est pas seulement chez les gouvernants. Elle est aussi, essentiellement, chez ceux qui vont « faire » : les acteurs économiques et les citoyen.ne.s.

En plus de faire évoluer la gouvernance, il faut de nouveaux modes de collaboration. Définir des mécanismes de résolutions des conflits et s'inspirer des exemples de terrain, en tirer des leçons, des formats adaptables à des problèmes similaires, mais aussi des récits car c'est ça qui motive les gens.

Pour le suivi et l'évaluation, on est face à des problèmes techniques mais aussi des problèmes d'organisation et de coordination, qui sont en fait politiques. Ne pas nier qu'il s'agit de rapport de forces et de négociation du pouvoir.