

# SCoT & Transitions

Chronique d'une nouvelle grammaire  
de l'action locale





Face aux défis que représentent les transitions économiques, démographiques, écologiques, climatiques et énergétiques pour les territoires et leurs habitants, et à la veille d'une simplification et d'une modernisation des SCoT, prévue dans le cadre de la loi ELAN, les élus débattent lors des 14èmes Rencontres nationales des SCoT à Metz, de leur capacité à accompagner les territoires, de leur prise en compte des changements et de leur inscription dans les projets de territoire des SCoT.

Le Grand débat national met en évidence l'urgence, pour le monde politique et technique des collectivités locales, comme pour l'Etat, d'une meilleure appropriation par les citoyens, des choix de gestion publique qui sont directement liés aux défis sociétaux de la transition.

Ces rencontres nous permettront d'évoquer, avec de très nombreux participants venus de toute la France, l'intégration de ces transitions dans nos modèles de développement, d'aborder le passage de la réflexion à l'action et d'identifier comment des élus travaillent dans leur SCoT sur la résilience de leur territoire, et abordent les questions de changement de modèle de développement territorial.

Ces Rencontres Nationales des SCoT s'inscrivent dans la droite ligne des réflexions que nous construisons ensemble, pour l'avenir de nos territoires. Ce Planète SCoT a vocation à nous permettre de mieux comprendre les transitions, à réfléchir à leur impact pour les territoires et à réinterroger nos pratiques de planification pour faire face à ces défis.

Michel HEINRICH,  
Président de la Fédération des SCoT

## SOMMAIRE

Introduction	1
Tentative (s) de définition	2
Transitions : quelles mutations à l'œuvre ?	4
Nouvelle transition démographique	4
Transition mobilitaire : accélérer ou ralentir ?	5
Transition numérique, hors de contrôle ?	6
Transition démocratique : un art de faire local ?	7
Transition alimentaire : vivre à côté de son assiette	8
Transition énergétique : l'impossible promesse locale ?	9
Transition écologique : mère de toutes les batailles ?	10
Le projet de territoire au défi des transitions	12

Fédération nationale des SCoT  
22 rue Joubert 75009 PARIS - 01 40 41 84 10

Directeur de la publication : Michel Heinrich, Président  
Responsable de la rédaction : Stella Gass, Directrice  
Rédacteur : Jérôme Baratier, Urbaniste  
Responsable de l'édition : Sibylle You Kim, Chargée de mission

Imprimerie : Lecaux  
Dépôt légal : en cours / ISSN : en cours d'attribution  
Date de parution : juin 2019



L'étude SCoT & Transitions, objet de ce numéro, a été conduite et financée en partenariat avec le Ministère de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités territoriales

# INTRODUCTION

## Reflète d'une époque

**Si certains mots semblent nous parler de l'esprit de l'époque alors « transition » en fait probablement partie.**

Scandé par les militants de l'environnement, utilisé pour analyser les mouvements de libération démocratique, convoqué par les économistes ou les démographes, prôné par les *startupper*, le terme semble polyglotte au risque de poser d'inextricables problèmes de traduction. Entendu aux confins des potagers, débattu dans les colloques universitaires les plus pointus, inscrit sur une plaque ministérielle boulevard Saint Germain, ce mot est partout et a déjà accédé à la postérité en étant élu « terme emblématique de l'année 2014 » par le jury du festival du mot de la Charité-sur-Loire. Œcuménisme, honneur, plaque officielle, autant de signes qui nous inviteraient plutôt à la prudence voire à cultiver (tout en s'en défendant avec ardeur comme il se doit) un début de défiance.

## Un vaste champ des possibles

**Pourquoi s'intéresser à la transition alors qu'elle semble déjà partout, prononcée, invoquée, sanctifiée ?** Peut-être parce que le fait qu'une institution, aussi vénérable que la Fédération Nationale des Schémas de Cohérence Territoriale, décide d'en faire le thème pivot de ses quatorzièmes rencontres nationales, nous interpelle. Peut-être parce que le

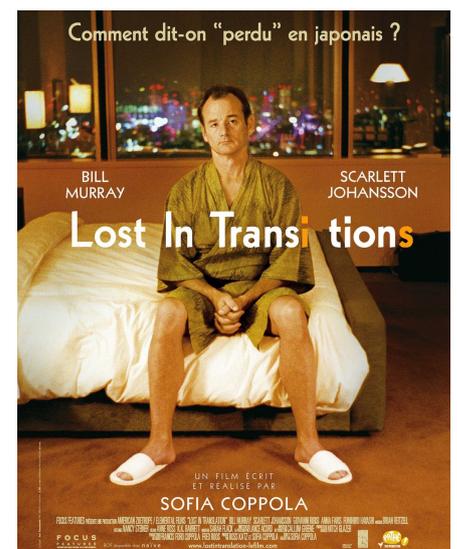
fait de ne plus très bien savoir ce qu'il en est, appelle un débat autour des contours de ce grand tout. Peut-être enfin, parce que l'emploi de ce mot au pluriel ouvre un champ des possibles plus vaste, et nous amène à quitter les rives de l'essentialisation.

## Une question d'a-venir

La transition apparaît comme un mot d'ordre de plus en plus convoqué par les politiques publiques nationales et locales. Ces dernières semblent d'ailleurs dessiner une nouvelle catégorie de territoires. La transition, il y a ceux qui en sont, et puis il y a les autres. A se demander si dans la grande liste des formules magiques (dans laquelle figure également « participation », « vivre-ensemble », « mixité sociale », « égalité des chances ou des territoires » au choix, « changement de paradigme » ou « disruption »...), « transition » n'aurait pas définitivement poussé vers la sortie le « développement durable », concept usé jusqu'à la corde, épuisé par trois décennies d'usages intenses.... La transition semble exister à chaque fois qu'il est question d'avenir et de choix. On y trouve « cet heureux mélange d'espoir et de pragmatisme, comme si les utopistes contemporains avaient compris que c'est dans le concret qu'il faut dessiner le futur »<sup>1</sup>. « Futur », le mot est lâché, nous verrons plus loin avec Bruno Latour que c'est peut-être d'avenir plutôt que de futur dont il est question dans nos affaires de transition.

## Voyage en transitions

Il convient désormais de se lancer et d'entamer notre voyage en transition. Cette modeste chronique nous invitera d'abord à jouer avec le mot pour le saisir. Une fois capturé, il s'agira d'essayer de savoir de quoi les transitions sont le nom, en d'autres termes de décrypter les mutations que le terme est censé recouvrir. Enfin, nous tenterons d'esquisser les pistes d'interpellations que ces transitions portent dans notre manière d'envisager les territoires et leur capacité « à faire projet ». Des pistes qui ne manqueront pas d'être questionnées, creusées, écartées ou frayées lors des deux jours de débat qui se dérouleront à Metz, afin de ne plus jamais se perdre en transitions.



Affiche modifiée de *Lost in Translation* - film de Sofia Coppola

1 - Pascal Chabot, *L'âge des transitions*, Presses universitaires de France, 2015

# TENTATIVE (S) DE DEFINITION



## Genèse du mot « transition »

“ Que nous arrive-t-il donc, à l'orée du siècle, qui ne semble avoir aucun nom clair dans aucune langue tolérée ? » - Jean-Luc Godard <sup>2</sup> ”

Commençons par un peu de latin, convaincu que c'est toujours par la racine d'un mot qu'il faut commencer pour saisir l'intention qu'il héberge. « Transition » viendrait de *Transire* : aller au-delà et de *transitio* : passage. Dans les deux termes on retrouve cette même double notion, celle du mouvement d'une part, et celle de l'évolution d'un état vers un autre, d'autre part. Ce mouvement vers un état nouveau, c'est d'abord le grand passage, le trépasement, la mort (le « transi » renvoie aux sculptures du moyen-âge figurant le corps d'un mort). A ce voyage sans retour s'ajoute plus tard, un sens moins tragique, celui du saisissement ainsi que nous l'explique Alain Rey <sup>3</sup> : « les transis furent des cadavres avant d'être, moins sinistrement, la proie d'un saisissement amoureux, autrement dit

d'être en transe, comme les amoureux transis ». La transition serait-elle donc le mouvement vers un état qui donne le vertige ?

## Un usage (déjà) centenaire

La genèse du mot posée, l'histoire plus récente de son usage peut peut-être nous aider à y voir plus clair. Le mot « transition » apparaît dans les années 1920. La transition démographique est un modèle qui décrit (et permet d'anticiper) le passage d'un régime démographique traditionnel, où la mortalité et la fécondité sont élevées, à un régime dit moderne où l'une et l'autre sont faibles. Passage, changement de régime, nous retrouvons nos racines latines.

En 1972, le rapport Meadows insiste notamment sur la nécessité de la « transition d'un modèle de croissance à un équilibre global », en mettant en avant les risques écologiques induits par la croissance économique et démographique. On connaît le caractère fondateur de ce rapport dans l'éveil d'une conscience environnementale, qui n'a fait que croître depuis. Cette phrase nous rappelle qu'à l'origine, les concepts de développement durable

et de transition sont étroitement liés. D'ailleurs en 1987, le rapport Brundtland, texte fondateur des piliers du développement durable appelle également de ses vœux la transition vers le développement durable. La transition apparaît ainsi comme le chemin qui doit conduire à l'état de soutenabilité du développement.

C'est dans un autre champ, que dans les années 1970, un autre type de transition voit le jour à travers l'expression « transition mobilitaire ». Forgé par le géographe américain Wilbur Zelinsky, le concept de transition mobilitaire caractérise les mutations des sociétés contemporaines, qui passent progressivement d'une sédentarité dominante à une hypermobilité dominante <sup>4</sup>.

Durant la même période, aux Pays-Bas apparaît le manager de la transition. Il s'agit de faire appel à un cadre dirigeant extérieur à l'entreprise, pour parvenir à lui faire passer un cap dans un contexte d'urgence, en vue de sa pérennité. Ce contexte est le plus souvent marqué par une crise aux causes endogènes ou exogènes. Cette incursion dans le champ de l'organisation du travail nous apporte une nouvelle dimension, celle de l'urgence à agir, qui est souvent mobilisée par les transitionnistes.

L'année 1980 voit naître, en Allemagne la transition énergétique. Le terme est utilisé pour dénommer le livre blanc écrit par l'Öko-Institut qui vise l'abandon de la dépendance au pétrole et à l'atome. Cette même année, à Berlin, le Ministère de l'environnement allemand organise un congrès intitulé « Congrès sur la transition énergétique, le retrait du nucléaire et la protection de l'environnement ». En France, la transition énergétique donnera son nom à une loi trente-cinq ans après cette naissance, le 17 août 2015.



Œuvre de Fabien Mérelle

2 - Jean-Luc Godard, *L'adieu au langage*, 2014

3 - Alain Rey (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, 2000

4 - Rémy Knafou, *Mobilités touristiques et de loisirs et système global des mobilités*, in Michel Bonnet & Dominique Desjeux (dir.), *Les territoires de la mobilité*, PUF, 2000

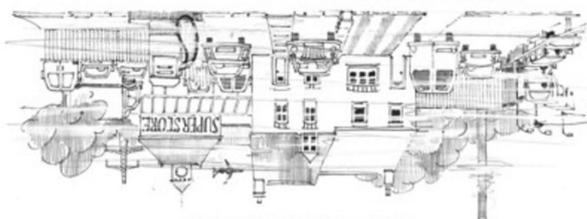


Rob Hopkins



## MANUEL DE TRANSITION

de la dépendance au pétrole à la résilience locale



préface de Serge Mongeau

**s:lence**  **Écosociété**

*Manuel de Transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale, Rob Hopkins*

Une initiative particulièrement importante marque l'avènement de la transition à la fois comme mouvement et comme projet. On doit ce tournant à un Anglais, Rob Hopkins, à l'origine enseignant en permaculture. Prenant conscience du pic de pétrolier à venir, il promeut un changement culturel global conduisant à des choix collectifs orientés vers un plan de « descente énergétique » notamment fondé sur la relocalisation de la production et de la consommation. A la suite de ce travail de conceptualisation, il fonde en 2005, à Totnes (petite ville de 7 700 habitants du sud de l'Angleterre), la première initiative « ville en transition ». Il tirera de cette expérience un guide pratique à l'usage de ceux qui souhaitent engager la transition à l'échelle locale.<sup>5</sup> Aujourd'hui, 1400 communautés, relevant du réseau des transitions qu'il a cofondé, sont recensées dans le monde.

On savait que la transition était un mouvement vers un nouvel état, on comprenait que ce mouvement pouvait s'inscrire dans différents champs, avec Rob Hopkins elle devient une méthode d'action, une pratique de la transformation. Il convient toutefois de s'assurer de la spécificité de la transition par rapport à d'autres notions, qui elles aussi renvoient à la transformation.

### Ce que n'est pas la transition

La transition n'est pas la révolution. Cette dernière a une idée précise de l'état vers lequel elle tend. Dans la transition, l'état visé n'est pas exactement connu, en tant que pratique, le « comment » est plus important que le « vers quoi ». Plus qu'une opposition, le philosophe Pascal Chabot voit une filiation contrariée entre ces deux

termes : « c'est dans le deuil de la révolution que fermentent les pensées de la transition. Elles prennent acte de l'impossibilité de ce qui fut longtemps le modèle de tout changement, sans pour autant renoncer au désir de transformation ».<sup>6</sup>

Transition n'est pas non plus changement. Le changement peut être subi et s'imposer à nous. A l'inverse la transition est une pensée en action. Elle mobilise en ce sens de l'intention et des interventions. Ce changement volontariste appellerait par ailleurs à dépasser des mécanismes psychologiques bien connus qui tentent de dénier ou minimiser l'impératif à agir, notamment face au réchauffement climatique. Ainsi pour Daniel Gilbert, professeur de Psychologie à Harvard, « le changement climatique est une menace à laquelle nos cerveaux sont particulièrement inadaptés ». Cette menace sans ennemi revendiqué, sans impact véritablement tangible (à ce jour) sur le confort de nos quotidiens d'occidentaux, ne sait que très partiellement activer notre cerveau émotionnel dopé à la dopamine, celui qui appréhende le risque et le plaisir.

A l'issue de ces détours latinistes, historiques et lexicaux, on peut conclure que la transition est un mouvement protéiforme qui conduit à un état futur que l'on ne connaît que partiellement. Nous avons également relevé que c'est une pratique de transformation du réel, fondée sur un sentiment d'urgence. Reste à comprendre les transformations à l'œuvre qui appellent pensée et action.



5 - Rob Hopkins, *Manuel de Transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Éditions Écosociété, 2010

6 - Pascal Chabot, *L'âge des transitions*, Presse universitaire de France, 2015

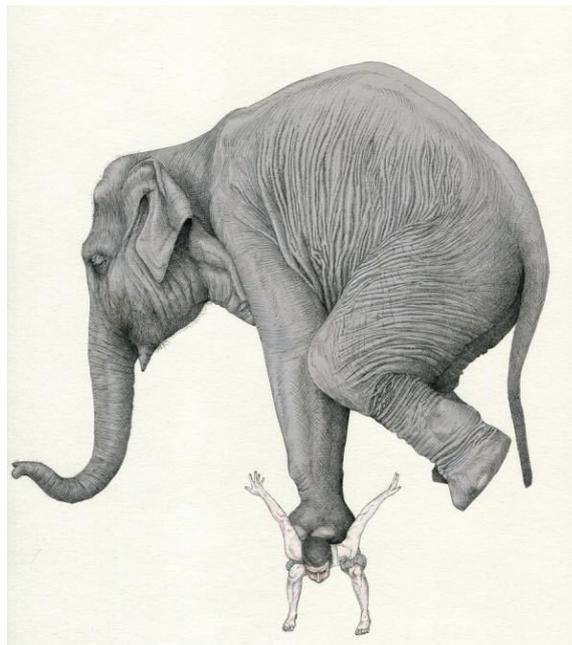
# TRANSITIONS : QUELLES MUTATIONS A L'ŒUVRE ?



## Nouvelle transition démographique

Nous avons vu en amont que la démographie est la première discipline à avoir forgé le terme de transition, et ce, sur un modèle explicatif des évolutions de population. Aujourd'hui la transformation démographique à l'œuvre dans les pays occidentaux est d'une toute autre nature, pour autant elle renvoie elle aussi à un régime nouveau. Cette nouvelle transition démographique est d'abord celle d'un **vieillissement sans précédent et extrêmement rapide des populations**. L'arrivée dans le grand âge, d'ici à 2050, des classes nombreuses de *babyboomers* vont durablement bouleverser le portrait des pays riches. **En 2050, un Français sur deux seulement sera en âge d'être actif et un sur trois aura plus de 60 ans**. Cette part importante de personnes âgées va inévitablement impacter le taux de natalité (proportionnellement moins de personnes en âge de procréer) et de ce fait, rendre encore plus sensible le solde migratoire dans la capacité à maintenir ou non, la population sur un territoire donné. Si l'on considère que les mouvements de population au sein d'un même pays sont le jeu d'un savant calcul d'opportunités (présence d'emploi, aménités diverses, solidarités familiales...) face aux risques (naturels et industriels, crise économique, déserts médicaux...), on voit que **face au poids de plus en plus prégnant des migrations résidentielles, la question de l'attractivité des territoires deviendra encore plus centrale qu'elle ne l'est aujourd'hui**.

“ Comment dans la mouvance des choses, choisir les éléments fondamentaux qui feront du confus un monde qui dure - Kenneth White<sup>7</sup> ”



Œuvre de Fabien Méréelle

## Transition territoriale en questions

### En 2050 : 1 français sur 3 aura plus de 60 ans<sup>8</sup>

Pour les territoires la question du vieillissement de la population pose de nombreuses questions. **Quel maillage territorial d'une offre de soins**, qui connaît aujourd'hui des mouvements de concentration qui semblent découdre la maille ? **Quels services à la personne et quelle qualification de la main d'œuvre** dans les bassins d'emploi ? **Quels modes d'habiter inventer pour les séniors**, notamment les plus fragiles économiquement ? Quelles solidarités intergénérationnelles un territoire peut-il tisser ? Au-delà des promesses de la *silver economy* c'est bien la question de la capacité d'action des territoires qui est ici posée.

La seconde dimension de cette nouvelle transition démographique, celle relative à **la vitalité démographique des territoires** en fonction des migrations résidentielles (et donc du solde migratoire d'un territoire donné), pose frontalement la question de l'inégale attractivité des territoires. **Les ressorts de l'attractivité** ne vont-ils pas évoluer face à cette « nouvelle » population ? Quel projet pour les territoires en déprise démographique, sont-ils condamnés à accommoder les restes ? Quelles régulations et à quelles échelles, pour assurer péréquation et redistribution ?

7 - Kenneth White, *Un monde ouvert : anthologie personnelle*, Gallimard, 2006

9 - Jean Viard, *Nouveau portrait de la France*, éditions de l'aube, 2012

8 - Source INSEE

10 - *Accélération : une critique sociale du temps*, La Découverte, 2010



## Transition mobilitaire: accélérer ou ralentir ?

La transition mobilitaire est un concept qui caractérise **le passage progressif d'une sédentarité dominante à une hypermobilité dominante**. Cette mobilité généralisée a par exemple conduit à ce qu'en cinquante ans, la distance moyenne parcourue par un français a été multipliée par neuf<sup>9</sup>. Hartmut Rosa<sup>10</sup>, sociologue et philosophe allemand, décrypte la triple accélération que nous avons subie depuis la seconde guerre mondiale. **Une accélération technique qui a fait gagner de la vitesse** et réduit les espaces. **Une accélération sociale** avec un changement plus rapide des modes de vie (rétrécissement du présent). **Une accélération du rythme de nos vies** (impression permanente de manque de temps). Face à cette accélération généralisée, de plus en plus de voix s'élèvent en faveur d'un ralentissement. On en trouve des traces dans les mouvements « slow » qui éclosent dès les années 1980 : *slow food*, *slow travel*, et même les *slows cities* depuis 1999. Vincent kauffmann<sup>11</sup>,

## Transition territoriale en questions

### 37,8 % du CO2 émis en 2017 en France l'est par les transports<sup>13</sup>

Les territoires sont appelés à prendre des positions fortes sur la transition mobilitaire. **Faut-il favoriser les mobilités ? Si oui, faut-il les distinguer et quelles sont celles à pénaliser ou à favoriser ?** Faut-il au contraire miser sur la proximité et dans cette perspective quelle organisation territoriale des emplois et des services est susceptible de promouvoir ces territoires des courtes distances ?

**Les mobilités liées au changement climatique** interpellent également le local. Quelles solutions pour les habitants les plus exposés au risque climatique sur le territoire. Quel accueil des réfugiés climatiques qui n'auront d'autres choix que de quitter leur pays ?

sociologue à l'école polytechnique de Lausanne, a ainsi travaillé à l'élaboration de 3 scénarios prospectifs pour la SNCF<sup>12</sup> de « l'hypermobilité » à « la proximité ». Ce dernier scénario repose sur un raccourcissement des distances et un développement du partage. On voit ainsi naître de nombreuses initiatives en faveur d'une « dé-mobilité », afin d'enrayer la transition mobilitaire à l'œuvre.

Mais la transition mobilitaire ne saurait se réduire aux seuls déplacements des classes moyennes des pays riches. Si l'on change d'échelle et que l'on se place **au niveau planétaire on voit apparaître de nouveaux mouvements. Ainsi le changement climatique apparaît comme accélérateur des déplacements**. En 2017, un rapport de la fondation *Environmental Justice* (EJF) estime que dans les années 2030, demain, les réfugiés climatiques seront plusieurs dizaines de millions, ce qui risque de provoquer une crise migratoire encore plus aiguë que l'actuelle. Ces migrations environnementales risquent d'accroître les tensions et les conflits. **Les « réfugiés climatiques » ne sont pas l'apanage des pays en voie de développement, en France, la gestion du trait de côte, les épisodes météorologiques violents et répétés, sont d'ores et déjà des motifs de migrations résidentielles.**



11 - *Les paradoxes de la mobilité : bouger, s'enraciner*, Presses polytechniques universitaires romandes, Lausanne, 2008

12 - [http://www.villes-cyclables.org/modules/kameleon/upload/2016-06-16\\_presentation\\_transports\\_publics.pdf](http://www.villes-cyclables.org/modules/kameleon/upload/2016-06-16_presentation_transports_publics.pdf)

13 - Source INSEE, Citepa, rapport Secten, mai 2018, France métropolitaine hors Utilisation des Terres, leur Changement et la Forêt

# TRANSITIONS : QUELLES MUTATIONS A L'ŒUVRE ?



## Transition numérique, hors de contrôle ?

La transition numérique est souvent évoquée dans le champ de l'entreprise pour évoquer la nécessaire intégration des nouvelles possibilités offertes par le numérique à la fois en termes de *marketing*, d'organisation et de production. Elle recouvre un enjeu beaucoup plus large que la seule émergence des géants du numérique (les fameux GAFA : Google – Apple – Facebook – Amazon) ou la seule activité centrée sur internet. Ces enjeux sont évidemment duplicables aux organisations publiques. **Elles sont elles aussi confrontées aux problématiques de fluidification de leur organisation et d'amélioration sensible de l'interface avec l'utilisateur. Elles sont également appelées à libérer leurs données et à s'affirmer comme un tiers de confiance, voire un régulateur des entreprises de plateformes.**

Les discussions/sanctions avec Airbnb ou l'irruption des sociétés de *free floating* dans l'espace public (mise à disposition de vélos, trottinettes, scoo-



ters...) restent l'apanage des métropoles. Pour autant elles témoignent du fait que les collectivités ont presque toujours un temps de retard. **La transition numérique reste peu convoquée par les organisations publiques alors qu'y réside probablement des perspectives porteuses pour une nouvelle ergonomie des services.** Ces perspectives ne seront toutefois réellement mobilisées que si la fracture numérique tant en termes d'accès que d'usages est véritablement réduite.

Nous ne saurions parler de la transition numérique qu'en des termes élogieux et plein d'une promesse d'un avenir meilleur. **Le déploiement à une**

**vitesse ahurissante des objets numériques ne va pas sans poser des questions quant à la mise sous tension des ressources.** Avec près de 50 milliards d'objets connectés en 2020, l'équipement numérique est un phénomène mondial dont les impacts environnementaux commencent à peine à être mesurés. Selon l'ADEME<sup>14</sup> un appareil électronique nécessite entre 50 et 350 fois son poids en matière pour être produit, et certains métaux rares sont soumis à une énorme pression. Le fonctionnement de ces appareils tend par ailleurs à maintenir une forte demande en énergie électrique (une *box* telle que celle qui trône dans votre salon consomme autant qu'un réfrigérateur).

Sans parler du coût carbone des informations stockées et échangées (en une heure, 9 milliards de *mails* sont envoyés dans le monde) ou du recyclage des déchets électroniques à la durée de vie sans cesse raccourcie. Le développement du numérique est ainsi aujourd'hui aux antipodes du triptyque sobriété / efficacité / renouvelable cher aux transitionnistes.

## Transition territoriale en questions

### 86% des ménages français ont une connexion internet en 2017<sup>15</sup>

Phénomène mondialisé par excellence, la transition numérique ne saurait être une question étrangère aux territoires. L'infrastructure et la maîtrise des usages sont au cœur de la réduction de la fracture numérique et de la capacité d'agir des collectivités. Les enjeux de libération de données et d'interfaces actives avec les habitants sont déjà moins systématiquement traités. Le déploiement de nouveaux services et la responsabilité environnementale des collectivités semblent un champ à peine défriché.

14 - Etude ADEME, *La face cachée du numérique*, 2017 : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pratique-face-cachee-numerique.pdf>

15 - Source : *Observatoire du numérique*, Ministère de l'Economie et des Finances



## Transition démocratique : un art de faire local ?

On appelle transition démocratique un processus politique qui permet le passage d'un régime politique (le plus souvent dictatorial) à un autre (démocratique). Nos modes de représentations et de délibérations ne s'inscrivent évidemment pas dans cette perspective à première vue.

Pour autant, **les aspirations sont de plus en plus fortes à compléter notre système représentatif, par une démocratie plus directe, plus agile, en un mot plus participative.**

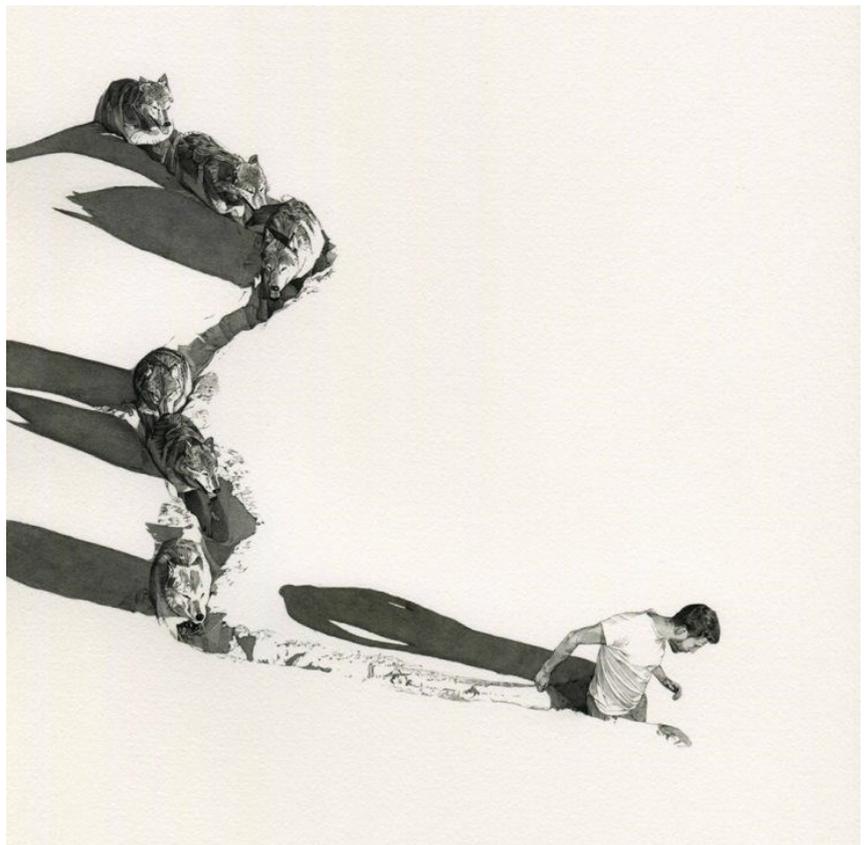


Le grand débat du printemps 2019, les référendums locaux, la multiplication des nouvelles instances de concertation, l'intensification des mouvements de contestation, d'occupation (type Zone à défendre), ou de désobéissance civile (à l'instar d'*#extinction-rebellion* qui vient de bloquer une partie de Londres), le déploiement de la *civic tech* (usage des technologies numériques au service de la démocratie), autant de phénomènes qui laissent à penser que notre manière de délibérer collectivement est appelée à se transformer.

## Transition territoriale en questions

**76% des français pensent que participer davantage est très ou assez important** <sup>16</sup>

Les territoires semblent en première ligne de cette transition démocratique. C'est en effet un besoin de plus de proximité avec les choix collectifs, qui semble sous-tendre cette aspiration. La capacité à construire collectivement les questions puis les réponses, appelle un nouvel art de faire et celui-ci semble être un art local. Comment les collectivités locales sont-elles susceptibles de devenir ces agents de la « capacitation citoyenne » ? Comment s'assurer de la non confiscation des débats par des « citoyens professionnels » ? Comment gérer collectivement les consensus et les dissensus ? Autant de questions auxquelles les élus préférés des français, sont chaque jour confrontés.



Œuvre de Fabien Mérelle

16 - Baromètre de la concertation et de la décision publique 2014, Respublica - Harris interactive

# TRANSITIONS : QUELLES MUTATIONS A L'ŒUVRE ?



## Transition alimentaire : vivre à côté de son assiette

### « Comment développer un projet alimentaire de territoire ? »

La transition alimentaire désigne le processus qui voit une substitution croissante, des calories d'origine animale aux calories d'origine végétale dans les régimes alimentaires des populations, dont le niveau économique augmente. Au-delà de cette définition relative à un changement de régime alimentaire, fondé sur des motivations qui relèvent parfois de l'éthique (antispécisme) et le plus souvent de considérations environnementales (la production de protéine animale nécessitant davantage de ressources pour être produite), la transition alimentaire recouvre des transformations plus larges. En effet, les aspirations à **une alimentation saine et locale sont de plus en plus prégnantes. Elles relèvent à la fois du champ de la santé, de la protection de l'environnement, et de la défiance envers l'industrie agroalimentaire.** Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (1 600 AMAP recensées), magasins de producteurs,

## Transition territoriale en questions

**75% des français se déclarent prêts à consommer au maximum des aliments produits à côté de chez eux** <sup>17</sup>

La transition alimentaire pose la question de la place de l'agriculture dans de nouveaux termes. Il ne s'agit plus de seulement s'assurer de la préservation surfacique des terres agricoles dans les documents d'urbanisme, mais de s'assurer de leur usage, de la manière dont elles sont cultivées, et des débouchés. Il ne s'agit plus tant d'une question réglementaire (même si la préservation des zones A reste un enjeu) que d'un processus d'actions à enclencher. **Avec la transition alimentaire nous voyons que le projet de territoire ne saurait désormais s'arrêter à la simple destination des sols**, mais qu'il appelle une posture pro-active dans des domaines, jusqu'ici gouvernés à d'autres échelles ou par d'autres acteurs (SAFER, chambres d'agriculture, Politique agricole commune...)

potagers partagés, réseaux de restaurateurs « locavores » autant d'initiatives prises par des professionnels et des citoyens engagés dans cette transition. Alors que l'Etat peine à produire autre chose que des normes (à l'instar du seuil minimal de produits biologiques dans les cantines) tout en se gardant de réellement pousser à un changement de modèle de production, les collectivités se retrouvent à nouveau en première ligne. Clauses de préférences locales dans la restauration collective, politiques foncières pour maîtriser les

terres agricoles, dispositifs d'accompagnement pour l'installation de jeunes producteurs, les territoires commencent à déployer une large boîte à outils pour **porter un véritable projet alimentaire** susceptible de répondre aux enjeux de cette transition.



17 - Sondage IPSOS 2016



## Transition énergétique : l'impossible promesse locale ?

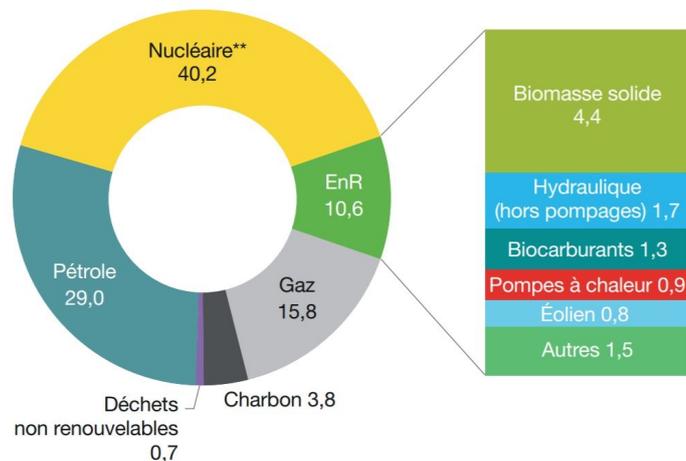
Voilà la transition probablement la plus évoquée dans les débats, avant d'être doublée par son extension, la transition écologique. Comme nous l'avons vu plus haut, la transition énergétique désigne une modification profonde des modes de production et de consommation de l'énergie. Il s'agit d'agir à la fois sur la baisse de la demande d'énergie et sur le mix énergétique, qui doit abandonner les énergies fossiles pour promouvoir les ressources renouvelables, et non émettrices de gaz à effet de serre. Le plan de « descente énergétique » prôné par Rob Hopkins vise ainsi à **relocaliser production et consommation**. On retrouve cette logique de décentralisation énergétique (avec toutefois quelques variations sensibles notamment en ce qui concerne le recours aux technologies) dans les travaux de Jérémy Rifkin<sup>18</sup> menés notamment dans le cadre de la **troisième révolution industrielle** pour le compte du Nord-Pas-de-Calais. Le scénario « négawatt »<sup>19</sup> qui esquisse un chemin vers une production **cent pour cent renouvelable à l'horizon 2050, tout en atteignant la neutralité carbone**, fait lui aussi la **part belle à l'initiative locale**. A nouveau la solution à ce problème global semble locale.



## Transition territoriale en questions

### Répartition de la consommation d'énergie primaire en France métropolitaine

Total: 250 MTEP en 2017 en % (données corrigées des variations climatiques)



Chiffres clefs de l'énergie 2018 - Commissariat au Développement Durable, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

Si les collectivités et communautés locales sont appelées à conduire la transition énergétique, on peut s'interroger sur leur capacité financière, humaine et juridique à devenir une autorité organisatrice des énergies de plein exercice quand l'essentiel des infrastructures de production et les instances de régulation relèvent de l'échelon national. La stratégie nationale « bas carbone » rendue publique en décembre 2018 dessine le chemin de la neutralité carbone du pays. Les Plans Climat Air Energie Territoriaux, bras armés des territoires sur ces enjeux, sont-ils condamnés à emprunter le chemin tracé ? Avec qui négocier ses choix énergétiques ? A quelles échelles ?

18 - Jeremy Rifkin, *La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*, Les Liens qui libèrent, 2012

19- <https://negawatt.org>

# TRANSITIONS : QUELLES MUTATIONS A L'ŒUVRE ?



## Transition écologique : mère de toutes les batailles ?

« La transition écologique, c'est passer d'un système économique vorace en ressources, près de 12 tonnes de matières par habitant et par an en France, à un système qui permettra de faire « beaucoup mieux avec beaucoup moins », moins de pétrole, mais aussi moins d'eau, moins de terres arables, moins de minerais, et de générer beaucoup moins de pollutions. C'est donc beaucoup plus large que la transition énergétique qui ne couvre que le passage vers des énergies vertes et une meilleure maîtrise de la demande en énergie. »



Ces propos d'Hélène le Téné<sup>20</sup> nous permettent de mesurer l'extension de domaine qu'implique la transition écologique. Dotée d'un Conseil national (depuis 2013), d'une stratégie nationale (depuis 2015), inscrite au fronton d'un ministère (le Ministère de la tran-

sition écologique et solidaire depuis 2017) **cette transition apparaît à la fois comme la plus englobante en termes de processus, la plus investie à l'échelle nationale** et (conséquence ?) la plus convoquée par les politiques publiques. **Résilience, économie circulaire, vulnérabilité énergétique, biodiversité, nouveaux modèles économiques, accompagnement des changements de comportement, la transition écologique apparaît comme celle qui les réunit toutes. La transition écologique appelle à œuvrer pour à la fois tenter d'atténuer et de s'adapter au changement climatique.** Ce « nouveau régime climatique »<sup>21</sup> correspond à l'émargement de l'homme et des activités humaines au rang de principale force géologique, du fait de l'impact que ces dernières ont sur la biosphère. **C'est l'âge de l'anthropocène (l'ère de l'homme).**

Certains considèrent d'ores et déjà que cet âge finira mal. Les théories de l'effondrement se propagent (jusqu'au

discours du premier ministre qui a prononcé ce mot en juillet 2018) notamment depuis le succès de l'ouvrage de Pablo Servigne et Raphaël Stevens<sup>22</sup>. La collapsologie devient même un champ scientifique multidisciplinaire. D'autres, comme dans la fable du colibri, appellent à ce que chacun fasse sa part, toute sa part. Le film documentaire « Demain », œuvre de Cyril Dion et Mélanie Laurent, valorise ces actions positives et incarne à ce titre, aux côtés du manuel de Rob Hopkins, un manifeste transitionniste.

### La légende du colibri



*Un jour, dit la légende, il y eut un immense incendie de forêt. Tous les animaux terrifiés, atterrés, observaient impuissants le désastre. Seul le petit colibri s'activait, allant chercher quelques gouttes avec son bec pour les jeter sur le feu. Après un moment, le tatou, agacé par cette agitation dérisoire, lui dit : « Colibri ! Tu n'es pas fou ? Ce n'est pas avec ces gouttes d'eau que tu vas éteindre le feu ! ». Et le colibri lui répondit : « Je le sais, mais je fais ma part. »*



Œuvre de Fabien Méréle

La transition, comme nous l'avons vu, c'est d'abord l'action, c'est même une pensée pratique de la nécessité de changer de régime, tout en se méfiant des changements brusques et globaux. La transition écologique, parce qu'elle est la plus transversale de toute, appelle à promouvoir des projets tout en prenant conscience de la grande vulnérabilité du territoire.

20 - Hélène Le Teno est ingénieure, spécialiste des transitions écologiques et numériques, directrice de « GROUPE SOS Transition Ecologique ». Elle est égale-

ment responsable du comité scientifique de l'association « Fermes d'avenir »



## Transition territoriale en questions

**Les territoires, sans en avoir toujours conscience, sont souvent en situation de porter des projets de transition écologique.** Prise en compte du stress hydrique dans la planification, vulnérabilité aux risques naturels dans les documents d'urbanisme, accompagnement des initiatives citoyennes, autant de postures relevant de la transition écologique. Tous ne sont pas impactés avec la même force, mais tous sont touchés par les transformations à l'œuvre. Reste à inscrire ces initiatives dans un projet de territoire permettant tout autant de les démultiplier, que de leur donner sens. Reste la question de savoir qui contribue et qui formule ce cadre stratégique, et à quelles échelles.

21 - Bruno Latour, *Où atterrir ?*, La découverte, 2017

22 - *Comment tout peut s'effondrer. Petit manuel de collapsologie à l'usage des générations présentes*, éditions du Seuil, 2015

# LE PROJET DE TERRITOIRE ...



## SCoT en transition

“ Que l'avenir ne soit plus ce qui va nous arriver mais ce que nous allons en faire - Henri Bergson <sup>23</sup> ”

L'heure est venue de mesurer l'impact des transitions dans la manière de définir et conduire un projet de territoire. **Avoir un projet c'est construire un chemin conduisant à un futur souhaité.** Nous avons vu que les transitions à l'œuvre brouillent largement l'idée de futur. Bruno Latour nous explique même brillamment lors d'une fameuse conférence <sup>24</sup> que le futur n'existe plus (« no future »), si on le considère comme l'expansion temporelle et rationnelle de notre monde actuel. **Il faut selon lui se préparer à l'avenir qui survient sans que l'on sache véritablement de quoi il sera fait.** Cette incertitude croissante impacte inévitablement notre capacité à construire un projet et questionne à la fois le sens et la manière de planifier.

Si le futur n'existe plus en tant que tel, quel sens y aurait-il à poursuivre notre emboîtement de projets en poupées russes, tel qu'imaginé dans les années 1960 ? Les desseins de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) se déclinaient en schémas régionaux, puis en Schéma directeur pour échouer sur les parcelles d'un Plan d'occupation des sols. La DATAR n'est plus, ce qui ne va pas sans difficulté pour fixer un cap national, pour autant, nous restons aujourd'hui enfermés dans cette cascade de stratégies héritée de la Loi d'orientation Foncière (1967). Chaque échelon inférieur se doit de prendre en considération (ou en compte, ou être compatible avec) celui d'au-dessus.

Nous avons vu à quel point **les territoires sont interpellés dans leur capacité à agir dans les transitions.** Cette interpellation porte à la fois sur les collectivités locales, mais également sur l'ensemble des acteurs territoriaux, d'ailleurs nombre d'initiatives relevant des transitions sont le fait de

**citoyens qui ont décidé de passer à l'action, sans attendre quoi que ce soit des autorités publiques.** Les transitions apparaissent comme un champ dans lequel **la question du portage des processus de changement, par le haut ou par le bas, est clairement posée.** Elinor Ostrom, première femme à recevoir le prix Nobel d'économie en 2009, soutient que « les gens géreront de manière soutenable et même améliorée des ressources partagées si la communication est libre, la vision partagée, le niveau de confiance élevé et les communautés qui participent, mobilisées depuis le bas ». Nous voyons ici à quel point nous sommes éloignés de nos pratiques héritées en matière de planification.

**Et si les transitions étaient une chance pour les territoires de réinventer leur manière de produire une feuille de route collective et à agir sur le réel sans être en permanence dans l'ombre portée des politiques de rang supérieur ? Et si les transitions plurielles que nous avons tenté de**



Œuvre de Fabien Mérelle

23 - Henri Bergson (1859-1841), philosophe français, prix Nobel de littérature en 1927

24 - *No future, vive l'avenir*, conférence de Bruno Latour à l'occasion des 40 ans de Sciences Politiques, exécutive éducation [https://www.youtube.com/watch?v=F7qZ\\_PG2nQ](https://www.youtube.com/watch?v=F7qZ_PG2nQ)



décrypter convergeaient vers une transition territoriale ? Et si le schéma de cohérence territoriale devenait le catalyseur de cette transition territoriale ?

Répondre à ces questions appelle dans un premier temps, à savoir pour qui et avec qui fabriquer un projet de territoire. Les transitions transgressent les frontières de la division du travail de notre fabrique des politiques publiques : concepteurs, décideurs, faiseurs, bénéficiaires. Les transitions sont actions et projection en même temps, la transition territoriale ne saurait écarter du débat les questions relatives aux chemins et à la destination. Et comme cette dernière est pleine de doutes et d'incertitudes alors, pour reprendre une expression de Martin Vanier, c'est peut-être davantage la « co-errance » que la cohérence qu'il faut rechercher dans la transition territoriale. Comment sensibiliser à l'importance de cette errance ? Comment assurer l'équité des parties prenantes sur le chemin ? Toute personne ayant eu la chance (?) de lire le registre d'une enquête publique de SCoT, mesure à quel point nous sommes loin de ce partage à tous les étages.

Peut-être qu'une des planches de salut pour que le SCoT devienne un catalyseur de la transition territoriale réside dans la nécessité d'agir autant que de dire. **Les transitions sont**, nous l'avons vu, **une pratique de transformation du réel qui ne nécessite pas tant un plan, qu'une vision nourrie d'initiatives et d'expérimentations.** Ce changement de posture appellerait à débarrasser le SCoT de nombre de ces oripeaux normatifs, pour devenir tout à la fois plus stratégique et plus opérationnel, plus

horizontal et plus prospectif. Ce SCoT des transitions pourrait accompagner ce qui est déjà là et qui s'inscrit dans le récit territorial, tout en suscitant des expérimentations permettant de diversifier les solutions ou de frayer de nouveaux chemins. Accompagnement, expérimentation, appel à projets, nous quittons les fondamentaux de la planification stratégique rationnelle, globale et descendante pour nous aventurer dans des champs du possible, inconnus. Comment une stratégie territoriale peut-elle définir le cadre du « faire ensemble » ? Comment quitter les rives de l'objectif, certes généreux, mais cruellement général, pour un sur-mesure territorial négocié avec les acteurs locaux ? Toute personne ayant eu la chance (?) d'assister à une réunion des Personnes Publiques Associées d'un SCoT mesure le chemin qui reste à parcourir.

Le SCoT de la transition territoriale serait donc une pratique de ré-ancrage territorial, là où textes et décrets tendent à le dé-territorialiser, puisqu'il faut en quelque sorte y cocher les cases du « bien planifier ». Ce ré-ancrage appelle une re-politisation, au sens d'une remise au centre du débat public, pour lui donner une nouvelle assise démocratique. Ce ré-ancrage ne peut s'appuyer que sur un mode de faire négocié et adapté à chaque territoire. Ce SCoT des transitions appelle également un dialogue nourri avec les acteurs du territoire, ceux qui chaque jour le fabriquent par leur mode de vie ou leurs initiatives.

Si la permaculture a beaucoup inspiré le mouvement de la transition écologique, peut-être que le SCoT doit lui-même devenir un « perma-projet ». Ce « perma-SCoT » proposerait une stratégie qui vise à mieux interfacer les initiatives pour augmenter leurs synergies. Il reposerait sur une méthode non figée mais qui s'adapte à la réalité de l'écosystème local. Il promouvrait

enfin l'émergence d'un système d'acteurs reliés entre eux où la fonction de tous, dans leurs diversités, est valorisée et facilitée, pour peu qu'elle participe d'une ambition partagée.

**Les transitions appellent un bouleversement de nos pratiques de planification et en premier, de la manière d'envisager un SCoT.** A la planification rationnelle qui conduit à un état futur désirable, il s'agit de porter une **logique de projet qui ouvre le champ des possibles et qui tout en les reconnaissant, stimule la pluralité des chemins susceptibles d'être empruntés.** Concluons avec l'optimisme d'Alain Faure<sup>25</sup>, qui voit dans ces mutations une opportunité pour les territoires d'enfin s'affranchir : « la transition territoriale c'est peut-être précisément une façon de mettre en avant les doutes et les incertitudes sur l'intérêt général qu'il va falloir résoudre, non pas à l'échelon global des Etats, mais à différents échelons locaux, soudainement mis en première ligne sur des défis de société ».

Jérôme Baratier,  
Urbaniste



27  
&  
28  
JUN  
2019

# SCOT & TRANSITIONS

14<sup>èmes</sup> Rencontres Nationales des SCoT à Metz

