



FONDATION
DE L'ÉCOLOGIE
POLITIQUE

LES NOTES
DE LA FEP
AVRIL 2023

Eléonor BRETON
est sociologue et
politiste, post-
doctorante au
laboratoire
interdisciplinaire pour la
sociologie économique
(LISE) – Conservatoire
national des Arts et
Métiers

LES CONTRATS DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE UNE OCCASION MANQUÉE POUR LA TERRITORIALISATION DE LA TRANSITION?

Par Eléonor BRETON

Fin 2020, au sortir du premier confinement, le gouvernement annonçait un plan de relance de 100 milliards d'euros. Dans cette enveloppe, 10 milliards étaient destinés aux collectivités locales, notamment dans le cadre de contrats territoriaux passés entre les EPCI et l'Etat, les CRTE, dont la transition écologique devait être la ligne directrice. Un rapport des inspections générales récemment rendu public tire un premier bilan critique de ces dispositifs. Retour sur les dynamiques qui, dès l'origine, ont fragilisé l'objectif de territorialisation de la transition écologique et interrogent plus largement sur la stratégie gouvernementale en la matière, à l'heure où la planification est brandie comme le nouveau mot d'ordre réformateur[1].

Le 13 mars 2023, les inspections générales ont publié un rapport d'étape[2] plus que mitigé sur le déploiement des 835 contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Copilotés par l'agence nationale de la cohésion des territoires et le commissariat général au développement durable sous l'égide d'un préfet délégué interministériel aux CRTE, ces

[1] Cette note s'appuie sur une enquête débutée à l'automne 2021. Les résultats de cette enquête ont fait l'objet d'une communication lors du congrès de l'association française de science politique à l'été 2022.

[2] Rapports des Inspections générales de l'environnement et du développement durable, des finances, de l'administration, des affaires sociales, Bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique, décembre 2022.

contrats ont été mis en place par le gouvernement à destination des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans le cadre du plan de relance post-covid. Censés constituer les principaux outils de la territorialisation du plan de relance, ces contrats avaient vocation à simplifier les relations entre Etat et collectivités locales en constituant un cadre unique et intégrateur de co-financement des projets locaux par l'Etat, tout en faisant de la transition écologique leur axe transversal. Ils semblent avoir manqué leurs cibles, constate ce rapport, deux ans et demi après leur lancement. Comment l'expliquer ? On défendra ici l'idée que l'urgence avec laquelle a été mise en place cette politique, sa visée principalement communicationnelle, le caractère mosaïque des projets et de leurs financements accentué par un défaut de coordination des pouvoirs publics ainsi que la faible consistance d'une stratégie gouvernementale de territorialisation de la transition écologique ont conduit in fine à l'abandon d'objectifs ambitieux en la matière.

UN CONTEXTE MARQUÉ PAR L'URGENCE

A la sortie du premier confinement, l'urgence est à la relance de l'activité économique. Le gouvernement affiche un plan de 100 milliards d'euros dont un peu plus de 10 milliards pour les collectivités locales. Le lancement des CRTE en novembre 2020 par le Premier ministre s'inscrit dans ce contexte, selon un calendrier très contraint. Tout doit être bouclé le 30 juin 2021. Cela laisse 6 mois pour réunir plusieurs fois les présidents d'EPCI, déterminer les périmètres de contractualisation (pouvant aller de l'EPCI au département), organiser l'aide à l'ingénierie de projet (notamment pour la partie diagnostic) en direction des EPCI demandeurs et disposant de peu de ressources pour le faire eux-mêmes, déterminer un projet de territoire, prioriser et négocier les actions à inscrire au contrat, et enfin valider et signer le contrat entre les parties, à savoir les EPCI et les sous-préfets qui pilotent le dispositif localement, appuyés par les directions départementales des territoires sur le plan technique.

Dans ce contexte, le gouvernement estime que « la priorité calendaire doit être donnée à la relance de l'activité du territoire »[3], autrement dit, que les contrats doivent être rapidement conclus, les projets mis en œuvre, et les crédits décaissés, quitte à faire passer au second plan l'objectif transversal de transition écologique. Cela vaut également pour les élus locaux qui souhaitent dépenser rapidement des crédits qui ne seront peut-être plus disponibles d'ici 2026, date de la fin de leur mandat et des CRTE. En effet, des réserves sont déjà émises quant à la capacité de l'État de tenir ses engagements sur la période. Dans son pacte de stabilité pour 2021-2027 transmis à la Commission européenne en avril 2021, le gouvernement s'est engagé à une augmentation très faible des dépenses publiques, de 0,7% entre 2023 et 2027, ce qui s'avère contradictoire avec ses engagements de co-financements, notamment dans le cadre des CRTE.

[3] Circulaire PM n°6231/SG, 20 novembre 2020.

Qu'il s'agisse de la concertation avec les habitant·es (préconisée mais presque impossible à mettre en place dans les délais), des projets à inscrire (la plupart déjà « dans les tiroirs » des collectivités), de l'aide en ingénierie apportée sur le volet diagnostic territorial, de la définition des projets, l'urgence a dès lors pour effet de réduire considérablement les ambitions en matière écologique.

LA PRIMAUTÉ DE L’AFFICHAGE POLITIQUE

L'objectif de transition écologique a été de surcroît écrasé par l'objectif d'afficher une volonté d'agir à un an et demi de l'élection présidentielle, dans un contexte où les relations de l'État avec les collectivités locales sont tumultueuses, et où le gouvernement ne souhaite pas mettre en place un dispositif trop contraignant sur le plan des critères environnementaux après les difficultés liées à la crise sanitaire.

Cela a conduit au choix de contractualiser avec l'intégralité des EPCI sans sélectivité (soit au final 835), ce qui est inédit. Cette primauté de l'affichage politique se lit aussi dans le caractère intégrateur du CRTE qui devient « le cadre de déclinaison de droit commun des différentes politiques publiques territorialisées » [4]. Il regroupe et affiche, tel un contrat « chapeau », les projets émergeant aux différents dispositifs de co-financement de l'État à destination des EPCI (« action cœur de ville », « Petites villes de demain » par exemple) ainsi que les projets en attente d'opportunités de financement, qu'offrent notamment la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ou les appels à projets ministériels.

Censé favoriser la clarté de l'action publique et des relations contractuelles entre État et collectivités et la mise en cohérence des différents projets, ce principe de contrat unique facilite surtout la communication de l'action de l'État sur le territoire. Mais à y regarder de plus près, l'absence d'enveloppes financières spécifiques allouées aux CRTE et l'articulation incertaine entre dispositifs existants sont sources de flou et de complexité. Le conseil adressé aux collectivités « de ne pas ouvrir le capot du moteur » des financements et de leur origine, loin de dissiper les interrogations, a plutôt contribué à les renforcer [5] y compris du côté des services déconcentrés de l'État [6]. Ainsi, le recyclage partiel de crédits déjà

[4] Circulaire PM n°6322/SG, 4 janvier 2022

[5] « S'agit-il toujours d'argent frais ou bien de crédits recyclés ? Les crédits européens seront-ils là à temps (ils sont annoncés pour le mois de septembre) ? À ces questions, le préfet Jérôme Guitton, délégué interministériel aux CRTE, a conseillé de "ne pas ouvrir le capot du moteur". "Un euro est un euro qu'il soit d'origine européenne ou nationale, peu importe pour le porteur de projets", a-t-il expliqué, incitant les acteurs à faire leur demande de financement pour lancer leurs projets » (« Les CRTE face au défi de la relance verte », Localtis, 5 mai 2021).

[6] Dans un rapport de décembre 2021, l'IGA « souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait qu'à ce jour, les services déconcentrés de l'Etat ne disposent pas d'informations précises et claires sur les financements mobilisables pour les projets inscrits dans les CRTE » (L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires, rapport de l'IGA, décembre 2021)

existants repositionnés sur les CRTE n'est pas à exclure « du fait qu'aucun financement nouveau n'apparaît » comme l'indique la Cour des Comptes[7], bien que les enveloppes de certains dispositifs ont été abondées – c'est principalement le cas de la DSIL à hauteur de 337 millions dans le PLF 2022.

La logique communicationnelle de cette opération, comme le note d'ailleurs la Cour des comptes[8], l'emporte largement sur l'attention apportée au contenu des projets financés et des conditions de leur mise en œuvre. En focalisant l'attention sur la simplification des relations entre l'Etat et les collectivités locales par le biais de cet instrument contractuel unique, l'affichage politique gouvernemental tend à diluer les finalités de l'action publique et ici, singulièrement, à masquer la faible capacité des pouvoirs publics nationaux à définir une stratégie de territorialisation des objectifs de transition écologique.

LA TRANSVERSALITÉ INTROUVABLE : JUXTAPOSER PLUTÔT QU'ARTICULER LES PROJETS

A cela il faut ajouter, dès l'origine, le flou entourant la place de la transition écologique comme objectif transversal des projets figurant dans les CRTE. Censée être la colonne vertébrale, elle n'est en fait que juxtaposée aux autres objectifs d'intervention publique[9], ce qui reflète en réalité l'incapacité à articuler les projets selon cette logique.

Alors que le principe d'un contrat unique aurait pu favoriser le travail d'articulation des projets dans une perspective de transition écologique, la juxtaposition de dispositifs aux logiques différentes au sein du CRTE a limité cette possibilité. La persistance d'appels à projets sectoriels lancés au fil de l'eau et de programmes pilotés par les ministères, sans concertation ni globalisation des moyens, a pu être relevée par les rapports d'évaluation du plan de relance de l'IGA[10] comme de la Cour des comptes[11]. Si la mise en cohérence

[7] Rapport de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2, novembre 2021, p. 60.*

[8] *Ibid*, p. 62-64.

[9] « Le CRTE a vocation à traiter l'ensemble des enjeux du territoire, dans une approche transversale et cohérente, notamment en matière de développement durable, d'éducation, de sport, de santé, de culture, de revitalisation urbaine, de mobilité, d'accès au service, de développement économique, d'emploi, d'agriculture, d'aménagement numérique. Les projets portés dans le cadre de ce contrat devront être économes en foncier et en ressources et améliorer l'état des milieux naturels, afin de s'inscrire dans les engagements nationaux (stratégie bas carbone et de préservation de la biodiversité) » (circulaire PM n°6231/SG, 20 novembre 2020).

[10] « La démarche de CRTE se résume, trop souvent, à l'agrégation des dispositifs nationaux dont les communes ou intercommunalités sont lauréates et à l'addition de l'ensemble des projets portés par les communes. Encore trop rares sont ceux qui reposent sur une vision stratégique d'un projet partagé par les collectivités d'un territoire et ne considèrent les programmes nationaux que comme des outils au service de cette ambition et pas comme des objectifs en soi. La démarche de projet se limite, dans ce cas, à une contractualisation formelle » (Rapport de l'Inspection générale de l'administration, *L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires*, décembre 2021, p. 47).

[11] « Par ailleurs, le maintien de nombreux appels à projet à destination des collectivités territoriales, semble

entre projets peut se faire au niveau territorial par les acteurs locaux qui les mènent, les concurrences institutionnelles entre segments de l'État constituent des freins à la mise en œuvre de plans d'actions transversaux qui seraient guidés par la transition écologique. Ces luttes de juridiction alimentent la conception d'une action publique en silos, et se traduisent par la multiplication de programmes lancés par des institutions différentes pouvant avoir le même objet.

La « souveraineté budgétaire » des ministères est un autre moteur de cloisonnement. Conserver la main sur la gestion de ses crédits constitue en effet une ressource importante à laquelle se mesure en partie le pouvoir des administrations centrales, réticentes à la territorialisation budgétaire au niveau de l'État déconcentré que souhaiteraient les collectivités locales. L'action publique s'inscrit alors davantage dans une logique de distinction institutionnelle, qui devient une fin en soi, à distance des objectifs des politiques publiques, et notamment de la transition écologique.

Cette logique de juxtaposition des projets est aussi alimentée par les communes et les EPCI. Si certains EPCI ont retenu des projets « structurants » à vocation intercommunale, beaucoup d'autres ont additionné les projets communaux, sans les prioriser sur la transition écologique[12]. Le calendrier des CRTE et l'absence d'enveloppes ont pu conduire à une logique inflationniste, les collectivités souhaitant inscrire coûte que coûte leurs projets, dans une logique de marchandage, ce qui n'a pas créé les conditions favorables à la réflexion collective sur un projet de territoire de transition écologique au niveau intercommunal. Dès lors, bien souvent, la transition écologique dans les CRTE se réduit à de « l'habillage » de projets visant à respecter en apparence, ou a minima, les critères environnementaux du cahier des charges.

QUELLE STRATÉGIE DE L'ÉTAT ?

Dans la mise en place des CRTE il y a, à l'évidence, un hiatus entre, d'une part, la temporalité court-termiste de la territorialisation de la relance et de l'affichage de l'action du gouvernement et, d'autre part, des contrats affichés comme vecteurs de la territorialisation à long terme de la transition écologique. Cela est d'ailleurs visible dans la première circulaire du Premier ministre qui précise que « ce dispositif est un vecteur privilégié pour mobiliser les moyens du plan de relance en agissant à court terme pour relancer l'économie et engager des projets de long terme qui imprimeront durablement la transition écologique dans les territoires »[13].

contradictoire avec l'ambition d'agrégation et de transversalité affichée par le CRTE » (Rapport cité de la Cour des comptes, p. 64).

[12] *Rapport de l'Inspection générale de l'administration, L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires, décembre 2021, p. 47 et 61.*

[13] *Circulaire PM n°6231/SG, 20 novembre 2020.*

Mais les CRTE illustrent de façon plus générale le fait que la transition écologique comme cadre de conception de l'intervention publique fait toujours défaut. Cette limite ne tient bien sûr pas seulement à l'instrument contractuel. Au-delà de la complexité réelle des enjeux de la transition écologique et des contradictions qu'ils peuvent faire apparaître, cela s'explique par la faible capacité de l'État à territorialiser ce type d'enjeux ainsi qu'à l'absence de positionnement stratégique en la matière.

On peut imputer cela en partie au désarmement de l'État local qui contribue à affaiblir son expertise. D'ailleurs, ce sont le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des cabinets privés qui ont été missionnés par l'ANCT par le biais d'un marché à bons de commande afin d'aider les collectivités peu dotées en ingénierie de projets dans l'élaboration de leur CRTE. 510 territoires ont été accompagnés dans ce cadre.

L'essentiel n'est pourtant pas là. La politique territoriale de l'État en matière de transition écologique semble en effet s'en tenir à des orientations nationales assorties de financements, mais sans indications sur la façon de les mettre en œuvre. Ce défaut de mise en œuvre reflète plus fondamentalement le flou de la place que souhaite donner l'État aux collectivités dans sa stratégie nationale de transition écologique et de lutte contre le réchauffement climatique. Difficile de dire si le jeune secrétariat général à la planification écologique, qui a placé la co-construction État-collectivités au cœur de son action, infléchira le mouvement.

En attendant, si les CRTE auront permis à certains EPCI d'amorcer ou d'approfondir une réflexion globale sur leur trajectoire de transition écologique, du point de vue du gouvernement, on peine à voir comment le plan de relance aura permis de développer sa stratégie sur le sujet. Il semble plutôt une occasion manquée d'investissement dans la transition écologique, pourtant affichée comme une priorité du précédent comme de l'actuel quinquennat présidentiel.



L'AUTRICE

Éléonor Breton est sociologue et politiste, post-doctorante au laboratoire pour la sociologie économique (LISE) – Conservatoire national des Arts et Métiers



LA FONDATION DE L'ÉCOLOGIE POLITIQUE

La Fondation de l'Écologie Politique est une fondation reconnue d'utilité publique, fondée en 2012. Son siège est situé au 31-33 rue de la Colonie, 75013 Paris.

La Fondation de l'Écologie Politique a pour but de favoriser le rassemblement des idées autour du projet de transformation écologique de la société à travers la modification en profondeur de l'organisation économique et sociale, des modes de production et de consommation et du rapport de l'homme et de la nature

Présidente : Alice Canabate
Vice-présidente : Marie Toussaint
Directeur : Kévin Puisieux

Les travaux publiés par la Fondation de l'Écologie Politique présentent les opinions de leurs auteur.e.s et ne reflètent pas nécessairement la position de la Fondation en tant qu'institution.



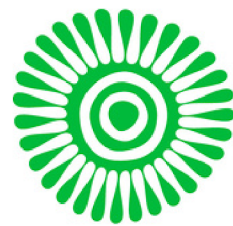
contact@fondationecolo.org



[@fondationecolo](https://twitter.com/fondationecolo)



facebook.com/fondationecolo



**FONDATION
DE L'ÉCOLOGIE
POLITIQUE**

www.fondationecolo.org