

Comment faire de l'aménagement du territoire un véritable levier de transition écologique ?

Frédéric Gilli





Frédéric Gilli

Auteur de cette note, Frédéric Gilli est économiste, chercheur et praticien des approches démocratiques. Il est également spécialiste des questions urbaines et métropolitaines, et des enjeux de développement territorial (entreprises, collectivités, innovation).

À propos de Solutions Transitions

Solutions Transitions est une démarche partenariale lancée par Le Lierre et une vingtaine d'acteurs publics et la société civile pour fournir les clefs pour comprendre et les outils pour agir sur la transition écologique dans les communes et EPCI. Elle regroupe fiches pratiques, ressources opérationnelles et événements afin de fournir aux 2 millions d'agents publics territoriaux et aux 500 000 élus du bloc communal, pour les accompagner dans la mise en œuvre d'une transition écologique juste, adaptée aux réalités locales.

Plus d'informations : <https://solutionstransitions.fr/>

À propos du Lierre

Fondé en 2019, **Le Lierre est un réseau de professionnels de l'action publique engagés pour la transition écologique et solidaire.** Il rassemble plus de 2 500 fonctionnaires, agents publics, contractuels, experts et acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action publique est indispensable pour répondre aux urgences écologiques, sociales et démocratiques.

Plus d'informations : www.le-lierre.fr

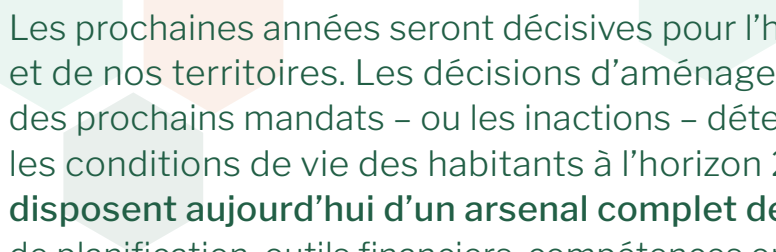





En résumé

La transition écologique est d'abord une affaire de territoire. C'est là que logements, mobilités, agriculture et énergie s'inscrivent dans un espace commun et s'interconnectent. Le territoire est le seul cadre permettant réellement aux habitants de saisir les dimensions systémiques de la transition à opérer. De nombreux outils de planification écologique existent – PCAET, PADD, SRADDET, CRTE – mais ils ne suffisent pas à eux seuls à engager la transition : ce sont des cadres d'action, pas des moteurs de transformation. La clé, c'est d'enclencher un portage politique fort autour de ces cadres pour créer une véritable mise en mouvement collective de tout le monde dans les territoires. Cette fiche explore pourquoi la problématique de l'aménagement du territoire est pertinente, pourquoi les schémas ne font pas la transition à eux seuls et comment transformer l'aménagement du territoire en levier de mobilisation collective et d'action systémique.

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux du sujet ?



Les prochaines années seront décisives pour l'habitabilité de nos villes et de nos territoires. Les décisions d'aménagement prises lors des prochains mandats – ou les inactions – détermineront directement les conditions de vie des habitants à l'horizon 2040. **Les collectivités disposent aujourd'hui d'un arsenal complet de leviers** : documents de planification, outils financiers, compétences opérationnelles. La question n'est plus de savoir si les cadres légaux existent – ils existent. Elle est de savoir comment les réinvestir comme des instruments de mobilisation collective, au service d'une transition qui soit efficace d'un point de vue environnemental, économiquement pertinente (anticiper coûte toujours moins cher que réparer) et socialement juste (les coûts du changement climatique pèsent davantage sur les plus vulnérables).



Le territoire, intégrateur systémique de la transition écologique

Chaque enjeu de transition a une traduction territoriale

Qu'on parle de rénovation thermique, de mobilité, d'alimentation ou d'énergie, tous ces sujets semblent d'abord sectoriels. Pourtant, ils ont tous une traduction territoriale fondamentale. Un bâtiment « vertueux » est un bâtiment inscrit dans un quartier, desservi par des transports, alimenté par un réseau. Une mobilité décarbonée suppose des infrastructures, des densités urbaines, des distances réelles entre domicile et travail. Une agriculture locale nourrit des habitants qui sont dans un territoire. Même l'énergie est aujourd'hui ancrée dans les territoires depuis que le développement des ENR permet des boucles énergétiques locales.

Tous ces enjeux n'ont pas seulement « lieu » dans des territoires : le territoire est l'espace dans lequel ils s'interconnectent et s'influencent mutuellement. L'imperméabilisation des sols affecte à la fois le risque d'inondation, la biodiversité et la chaleur estivale. Les modes d'organisation des déplacements influent sur la consommation énergétique, la qualité de l'air et les inégalités d'accès à l'emploi.

Les choix d'aménagement d'aujourd'hui déterminent les vulnérabilités de demain. C'est en ce sens que le territoire est l'intégrateur par excellence de la transition écologique : non pas parce qu'il en est le cadre passif, mais parce qu'il en est la scène active.

Le territoire, l'échelle où la pensée systémique devient lisible

L'écologie oblige à penser de façon systémique : les enjeux sont interdépendants, les effets se propagent bien au-delà des frontières sectorielles ou administratives. La pollution ne s'arrête pas aux limites communales. Les flux de déchets, de personnes, d'eau traversent toutes les frontières. Si c'est précisément à l'échelle du territoire que cette pensée systémique devient concrète et actionnable, c'est aussi là que l'on mesure

toutes les limites d'une action réduite aux limites communales ou départementales. **C'est là où ils vivent que les habitants perçoivent le plus directement les effets du changement climatique** (la canicule dans la ville mal arborée, l'inondation du quartier bas, la fermeture du commerce faute de clients) **mais c'est aussi là qu'ils peuvent le plus être découragés d'agir** (« à quoi bon » réduire ses propres émissions de GES quand les Etats-Unis forent, forent et forent encore ?).

Le territoire est ainsi le cadre dans lequel la transition écologique doit pouvoir « atterrir », au sens où Bruno Latour appelait à **faire atterrir l'écologie : l'inscrire dans des modalités d'organisation concrètes, à une échelle donnée, avec des acteurs réels et des institutions identifiées**. C'est à cette échelle que les dynamiques systémiques se rendent visibles et que les leviers d'action peuvent être activés simultanément – et non secteur par secteur. C'est un enjeu majeur que doivent saisir les acteurs locaux et une responsabilité de premier ordre qui engage l'avenir de leur territoire. A titre d'exemple, si l'on reste sur un strict plan économique, les réparations ou déménagements qu'il faudra réaliser en urgence après des inondations, des incendies ou des glissements de terrain seront coûteuses là où une bonne anticipation aurait permis de déplacer les équipements exposés (cf. les Plans de Prévention des Risques et des Inondations (PPRI) ont déjà permis d'économiser des milliards d'euros de « non-dégâts »).

Une question de temporalité : les prochains mandats sont décisifs

La dimension temporelle est déterminante. Les décisions prises lors des prochains mandats communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux détermineront les conditions d'habitabilité des territoires à l'horizon 2040. Ce que l'on ne fera pas d'ici 2033 ne pourra pas être rattrapé à temps dans la mandature suivante et engagera des coûts plus élevés à l'horizon 2045-2050.

Agir maintenant dans les territoires, c'est anticiper. La façon dont une intercommunalité, un département ou une région s'organisent peut limiter, compenser ou amplifier les effets locaux des dynamiques climatiques globales. La recomposition d'un lido menacé par l'érosion côtière, la désimperméabilisation d'un centre-ville face aux épisodes de chaleur, la limitation de l'étalement urbain pour réduire les dépendances automobiles : autant d'actions dont les effets se jouent localement et dont les coûts évités sont bien supérieurs aux coûts d'inaction.

Des outils de planification abondants, mais insuffisants seuls

Un cadre légal dense et articulé

Les collectivités disposent d'un arsenal de documents de planification articulant déjà aménagement et transition écologique. À l'échelle régionale, le **SRADDET** (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) fixe les objectifs stratégiques en matière de transition énergétique, de sobriété foncière et de mobilités, et est opposable aux documents infra-régionaux. À l'échelle intercommunale, le **PCAET** (Plan Climat-Air-Énergie Territorial) décline ces objectifs en plan d'actions opérationnel. Le **PLUi** spatialise ces orientations dans les règles d'urbanisme. Le **CRTE** (Contrat pour la Réussite de la Transition Écologique) structure les projets dans la durée avec l'État. Ce cadre juridique est cohérent, progressif et complet.

Ces documents s'emboîtent : le SRADDET est opposable aux SCoT et aux PCAET, qui s'imposent à leur tour aux PLU(-i). **Lorsqu'ils sont bien articulés** – comme dans certains territoires qui ont aligné PCAET, Projet de territoire et CRTE en un même processus – **ils constituent un cadre d'action puissant pour orienter les investissements publics et privés dans la durée.**

Le risque majeur : le schéma sans action

Mais écrire un « schéma », aussi bien construit soit-il, **ne transforme pas un territoire.** Le principal risque de la culture administrative est de considérer que produire un document, c'est répondre au problème.

Un PCAET élaboré mais non décliné en actions concrètes reste un document vitrine. **Un PLU bioclimatique dont les orientations ne sont pas portées politiquement** reste un catalogue de bonnes intentions. **Un CRTE qui agrège des projets existants sans les réorienter vers la transition** ne crée guère de valeur ajoutée.

Ce phénomène est d'autant plus fréquent que les diagnostics et concertations restent souvent cantonnés dans une bulle technique : ce sont les techniciens des différentes administrations, les représentants des fédérations professionnelles et des grandes associations qui travaillent ensemble, sans que les habitants et les acteurs économiques locaux ne soient véritablement impliqués dans la production du diagnostic et des perspectives. Le résultat : un schéma qui reflète une vision partagée entre experts, mais qui n'a pas été approprié par ceux qui devront le mettre en œuvre.

En contrepoint, les multiples initiatives prises localement par les « colibris » qui existent dans chaque territoire sont mises en avant mais aussi sympathiques soient-elles elles butent, précisément, sur les puissants effets systémiques mentionnés en introduction. A minima, il faudrait qu'elles puissent s'inscrire et abonder un schéma global cohérent avec les objectifs qu'elles poursuivent mais il faudrait, bien plus, qu'elles soient des exemples parmi d'autres d'une mise en mouvement globale et convergente de tous les acteurs économiques, sociaux et politiques du territoire.

La clé : un portage politique explicite

Ce qui distingue un document de planification d'un vrai levier de transition, **c'est le portage politique**. Pas au sens d'une communication ou d'une déclaration d'intention, mais d'une décision explicite de se saisir des cadres techniques pour créer les conditions d'une mobilisation collective engageant les services de la collectivité concernée mais tous ses partenaires publics et tous les acteurs privés locaux (entreprises comme associations ou habitants). Quand un exécutif décide de traiter la révision de son PLUi ou l'élaboration de son PCAET non comme une obligation réglementaire, mais comme une opportunité de rassembler le territoire autour d'un projet partagé, **les mêmes outils produisent des effets radicalement différents dans le « vrai » monde.**

Ce portage politique est d'autant plus indispensable que **les enjeux de la transition touchent à des arbitrages qui ne peuvent pas être résolus au niveau technique seul**. La sobriété foncière implique de renoncer à certains projets de développement. La recomposition du littoral implique

d'anticiper la relocalisation de biens et d'activités... A chaque fois cela engage, pour les personnes concernées, des choix très forts et parfois des renoncements douloureux. Ces arbitrages ne peuvent être portés que par une volonté politique claire, adossée à un processus de co-construction qui embarque les habitants et les acteurs du territoire dans le diagnostic comme dans les choix. Sinon, le risque évident est que les populations se braquent contre des décisions qu'elles considéreront comme « mauvaises » : pas parce qu'elles en auront mal compris les enjeux mais parce que les objectifs et les chemins politiques n'auront pas été construits en prenant en compte les vécus et ressentis des habitants ni en leur offrant les espaces et les moments pour se projeter différemment dans leur vie et leur territoire. **Il n'y a donc pas besoin de faire plus de « pédagogie auprès des habitants » pour permettre que les documents d'aménagement du territoire intègrent plus d'enjeux écologiques, mais de plus associer l'ensemble des acteurs dès le début pour permettre que les trajectoires de transitions soient pensées et acceptées par tout le monde.**

Faire du territoire une scène de mise en mouvement collectif

Dépasser le diagnostic technique pour co-construire le diagnostic partagé

Le premier levier est de construire les diagnostics territoriaux de façon partagée. Cela suppose de changer de posture face à la participation citoyenne. L'approche classique consiste à produire un schéma – avec ses diagnostics d'experts – puis à le « concerter » suivant une logique séquentielle : présenter le document, recueillir les avis, ajuster à la marge. Cette logique de concertation-validation ne produit pas d'adhésion réelle et encore moins de mise en mouvement alors que l'enjeu de la phase diagnostic doit, justement, permettre que la conception du schéma territorial soit l'occasion de convoquer tous les publics étant, d'une façon ou d'une autre « concernés » par ce qui se joue.

A condition que le processus de planification lui-même soit un moment de construction collective du diagnostic et des perspectives, les questions d'aménagement du territoire peuvent devenir des moments où le territoire prend collectivement conscience de la nature et l'ampleur des enjeux de transition auxquels tout le monde est solidairement confronté.

Concrètement, cela suppose d'**impliquer habitants, acteurs économiques, associations, salariés et institutions dès l'amont** – non pas pour valider des orientations techniques déjà construites, mais pour co-produire avec les experts la compréhension des enjeux et des marges de manœuvre. Si tout le monde vit dans le même territoire, chacun en connaît des pans que les techniciens ou que les autres habitants ne voient pas ou voient différemment. Faire se rencontrer ces regards, c'est donner à la transition écologique une assise collective sans laquelle elle ne tiendra pas dans la durée.

Exemple de démarche « durable » de transition : « Imagine le Grand Annecy » (2017-2025)

Lancée en décembre 2017, peu après la création de la Communauté d'Agglomération du Grand Annecy, la démarche « Imagine le Grand Annecy » illustre les apports d'une démarche de transition basée sur un projet de territoire puissamment discuté.

La démarche inaugurale a duré près d'un an, associant des centaines d'habitants, d'acteurs économiques, de partenaires et d'élus dans le cadre d'un dialogue à grande échelle : enquêtes filmées, réunions publiques, ateliers de propositions. Plus de 350 propositions recueillies et analysées ont abouti à 90 objectifs structurant le projet de territoire 2019-2050, présenté à 900 personnes en décembre 2018.

De fait un an plus tard, quelles que soient leurs orientations politiques, l'ensemble des listes candidates aux élections municipales avaient repris comme base commune les éléments du projet. En dépit d'une alternance, les fondamentaux n'ont pas changé sur le mandat suivant, permettant aux acteurs locaux d'avoir la lisibilité et la durée nécessaire pour déployer leur action.

Mieux, les nouvelles élections de 2026 ont confirmé l'inscription dans la durée de ce qui, à l'époque, avait constitué une véritable bascule dans le projet d'aménagement du territoire annécien.

Mobiliser tous les acteurs, à toutes les échelles

La deuxième condition d'une mise en mouvement réelle est de **sortir des silos** et de faire coexister, dans les mêmes espaces de travail, toutes les échelles et toutes les catégories d'acteurs. La transition écologique

est par nature systémique : les enjeux de mobilité interrégionale s'articulent avec les micro-mobilités de quartier ; les stratégies énergétiques régionales impactent les projets locaux des entreprises ; les choix fonciers des intercommunalités conditionnent les modes de vie des ménages. Or les « schémas techniques » tendent naturellement à segmenter ces logiques systémiques (en dépit de déclarations d'intention très volontaristes dans les chapeaux introductifs). Si l'on veut dépasser les déclarations d'intention, **il faut faire exister les différentes échelles et les différentes filières dans les mêmes moments de dialogue : c'est à ces conditions que les interdépendances pourront se révéler et que des logiques de coopération pourront être activées.** A titre d'exemple, c'est parce que des agriculteurs ont été convaincus de venir témoigner de leurs difficultés de logement dans les rencontres sur le PLH de Rennes métropole, que les services de la métropole ont pu efficacement lever un des verrous qui bloquait les reprises d'exploitations et le déploiement des ambitieuses politiques agricoles imaginées localement.

Cela implique d'aller chercher ceux que l'on ne voit jamais dans les réunions publiques habituelles : les salariés (et pas seulement les employeurs), les habitants des quartiers moins représentés, les acteurs économiques dans toute leur diversité, les porteurs de projets innovants. Ce n'est pas seulement une question d'équité participative : c'est une condition de la qualité du diagnostic. Si l'on revient sur l'exemple rennais, jamais les agriculteurs en question ne seraient venus s'exprimer publiquement s'ils n'avaient pas été sollicités à titre personnel... **La coproduction du regard sur les enjeux territoriaux produit des cadres d'action plus robustes et plus pérennes que les seuls résultats issus des cercles techniques et institutionnels** car elle permet non seulement une actualisation des diagnostics chiffrés mais aussi une transformation des systèmes de représentation dans lesquels ils s'inscrivent.

Transformer les documents réglementaires en vecteurs de projet territorial

Le troisième levier est de retourner le rapport aux outils réglementaires : les considérer non pas comme des obligations à remplir, mais comme des occasions à saisir. L'élaboration ou la révision d'un PCAET, d'un PLUi, d'un CRTE est un moment de mise en débat du projet de territoire à une échelle collective. Ce doit être le moment d'une vraie démarche de prospective-action : projeter le territoire à l'horizon 2040, identifier ensemble les vulnérabilités climatiques et les horizons souhaitables, puis décliner ces orientations dans les documents réglementaires

– qui deviennent alors la traduction légale et technique d’une ambition co-construite, et non un exercice bureaucratique.

C’est là que les techniciens ont **un rôle essentiel à jouer** : non pas seulement comme producteurs de schémas, mais comme facilitateurs de ce dialogue entre ambition politique, aspirations citoyennes et faisabilité technique. **Leur enjeu est de permettre que l’ensemble des parties prenantes se retrouvent en présence les unes des autres : cela rend manifeste aux yeux de tous le fait que la transition ne sera systémique et efficace que si elle est portée collectivement.** Leur propre travail gagne alors en légitimité et en impact car il est adossé à un processus ancré dans le réel.

En conclusion : une double ambition

En matière d’aménagement du territoire et de transition écologique, l’enjeu est double. L’aménagement du territoire peut être un levier particulièrement efficace pour engager localement une transition écologique ambitieuse, car les cadres existants – PCAET, PLUi, SRADDET, CRTE – sont autant d’instruments et d’occasions permettant la mobilisation des acteurs locaux... pour autant qu’ils ne soient pas juste vus comme des outils de planification. Et symétriquement, la transition écologique peut être un vecteur aidant à mieux aménager les territoires dans la mesure où cela peut permettre d’intégrer en amont les failles à venir du territoire et de bâtir ainsi un projet de territoire plus juste socialement, plus robuste économiquement et plus durable environnementalement... pour autant que toutes les dimensions du territoire soient réellement convoquées aux conditions de ceux qui y vivent et y travaillent.

Le moment politique idéal pour engager ces démarches, c’est le début de mandat : avant que les agendas ne se ferment et que les urgences quotidiennes ne l’emportent. De ce point de vue, il serait pertinent que les municipalités se saisissent de l’année qui s’ouvre pour engager de grandes démarches de prospective-action embarquant largement les citoyens et forces vives du territoire. La fin de mandat peut également être opportune : pour les collectivités départementales et régionales, engager des moments de réflexion stratégiques permet d’actualiser les cadres de pensée à l’aune desquels les débats futurs se tiendront.

Encadré – Projet Partenarial d'aménagement autour du recul du trait de côte de l'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée (2024–2026)

Premier territoire méditerranéen à engager un Projet Partenarial d'Aménagement centré sur l'adaptation au recul du trait de côte, Sète Agglopôle Méditerranée illustre les trois thèses de cette fiche de façon très précise.

Le territoire comme intégrateur systémique. Abordé comme problème technique isolé, le recul du trait de côte serait une question d'ingénierie littorale. Dans le cas de Sète, le travail a commencé par une enquête qualitative audiovisuelle conduite auprès de 55 habitants : conduite avant même le premier comité de pilotage qu'elle a introduit (façon de mettre symboliquement la parole des habitants et acteurs du territoire au centre des réflexions de l'ensemble des acteurs publics) elle a révélé aux élus porteurs du projet que les habitants n'avaient pas besoin d'être informés mais qu'ils percevaient l'urgence environnementale, ses dimensions multiples (montée des eaux et menace du lido, salinité et menace de la végétation, sécheresse et menace d'incendies) et ses liens étroits avec les problématiques centrales du territoire (logement, jeunesse, emploi). La réaction d'un élu au premier comité de pilotage résume le déplacement de regard : « On pendait qu'il fallait identifier où passera le trait de côte pour prévenir les habitants et ils nous invitent à anticiper et repenser tout notre SCOT à l'aune du recul du trait de côte et des changements climatiques. » Le problème technique est devenu un problème territorial systémique.

Les schémas ne font pas la transition. Le PPA aurait pu être un document techniquement irréprochable produit par des experts. Il a été conduit à l'inverse : recueillie avant le premier COPIL, les premières expertises (hydrologie, urbanisme ou biodiversité) et les premières cartes, la parole des habitants a fourni le cadrage de pensée global pour l'ensemble du travail ce que traduisent les thématiques structurantes retenues par les experts : patrimoine/paysage, logement/urbanisme, économie, infrastructures. In fine, les cartes de vulnérabilité présentées en mai 2025 après un an de travail collectif, ont été reçues sans rejet alors qu'elle pointent 2 700 logements menacés et des lidos appelés à disparaître.

La mise en mouvement collective. À l'arrivée, environ 5000 personnes (5% de la population et beaucoup plus parmi les « décideurs » et « acteurs engagés ») ont été mobilisés dans la démarche.

Ce que l'État et la Région ont souligné lors du dernier comité de pilotage du PPA avant les élections c'est que, grâce à la dynamique collective de construction du diagnostic et du projet territorial, les bases d'un modèle de transition robuste étaient posées.

La leçon est politique autant que méthodologique : là où les élus pouvaient craindre d'aller « concerter » sur un sujet sensible, ils ont découvert une population disponible pour un projet territorial audacieux car cela offrait des perspectives rassurantes à des habitants qui ont tous bien conscience des enjeux de transition et se demande si et comment leurs élus peuvent avoir du pouvoir sur les dynamiques à l'œuvre.

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes !

- ADEME – Territoires en Transitions : www.territoiresentransitions.fr (outil de suivi des PCAET et tableaux de bord)
- CEREMA – Boussole de la résilience : outil de diagnostic participatif orienté adaptation climatique
- ANCT – Guide « Projet de territoire : ambition, méthodes et pratiques » (Intercommunalités de France)
- ADEME – Méthode TACCT (Trajectoires d'Adaptation au Changement Climatique des Territoires) : www.tacct.ademe.fr
- I4CE – PPI aligné climat : méthode pour construire une stratégie financière pluriannuelle orientée transition : www.i4ce.org
- Sète Agglopôle Méditerranée – PPA recul du trait de côte : www.agglopole.fr
- Grand Annecy – Imagine le Grand Annecy : www.grandannecy.fr/mon-agglo/imagine-le-grand-annecy
- Voir aussi sur la plateforme Solutions Transitions : « Pourquoi l'intercommunalité est une échelle stratégique en matière de transition écologique » et « Utiliser le CRTE pour construire une dynamique locale »