DISPOSITIF

Cette fiche est proposée dans le cadre du projet intitulé « l'intelligence territoriale au service des habitants des quartiers prioritaires de Bourgogne-Franche-Comté », cofinancé par l'Union Européenne.

Coopérer pour le climat
La méthode COP ou comment la stratégie nationale de planification écologique se déploie dans les territoires : l'exemple de la Bourgogne-Franche-Comté

De l'anglais *« conference of the parties »*, la COP (conférence des parties) est une réunion annuelle organisée par l'Organisation des Nations Unies pour réfléchir aux enjeux climatiques et fixer des objectifs environnementaux mondiaux au regard du réchauffement global de la planète. En 2015, la 21econférence des parties (COP 21) se tient à Paris et donne lieu à un traité portant le même nom communément appelé *« l'Accord de Paris »*.

En droite ligne des engagements vis-à-vis de l'Accord de Paris, la France s'est dotée d'une stratégie nationale de planification écologique, *« France Nation Verte »* pilotée par un secrétariat général dédié et nouvellement créé en 2023[1]. Cette stratégie a la vocation de permettre aux français de « mieux se nourrir », « mieux se loger », « mieux se déplacer », « mieux produire », « mieux préserver et valoriser les écosystèmes » et « mieux consommer » ; c'est-à-dire de subvenir aux besoins de la vie quotidienne en tenant compte des enjeux environnementaux[2].

UN CADRE DE CONCERTATION AUX MULTIPLES PARTIES-PRENANTES

Le 26 mai dernier, la région Bourgogne-Franche-Comté (BFC) s'est dotée de sa feuille de route de planification écologique à 2030 intitulée « mieux vivre en Bourgogne-Franche-Comté »[3]. Celle-ci est l'issue finale d'un travail coopératif piloté par les services de l'État et du conseil régional.

En effet, la territorialisation de la stratégie nationale s'est effectuée à travers la méthode des COP, empruntée aux Nations Unies. Il s'agissait en 2024, dans chaque région, de réunir les parties prenantes pour arriver à un consensus sur des actions à mettre en œuvre.
Portée par le préfet de région et le président du conseil régional, chaque région s'est emparée différemment de cette méthode par nature décentralisée et macro, car relevant d'une vision systémique de la société. Il n'y a donc pas de COP nationale mais uniquement des COP régionales. Le cadre était assez ouvert sur qui pouvait être concerté, mais avec une cible principale : les collectivités (les élus). Dans l'immense majorité, cela a donné lieu à des rencontres et jeux d'acteurs très riches et complexes eu égard de la pluralité et de la diversité des parties prenantes.
En BFC, le choix a été d'être exhaustif dans la mobilisation des parties prenantes. Bien qu'il y eût des collectivités qui s'imposaient de fait, par leur taille ou par leur rôle moteur dans certains domaines, qu'il y avait également des opérateurs économiques phares ou d'autres acteurs incontournables, une représentation fine et équilibrée de l'ensemble des parties prenantes a été recherchée. Tous les départements étaient invités, différents secteurs d'activités (métallurgie, nucléaire,

1 - Secrétariat Général à la Planification Ecologique (SGPE)

2 - Notamment réduire les émissions des gaz à effet de serre (GES) de 55% d'ici 2030 pour juguler le réchauffement climatique en dessous de +1.5°C par rapport à l'ère préindustrielle

3 - https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bourgogne-franche-comte/bourgogne-franche-comte/irecontenu/telechargement/128020/944112/file/20250526_feuille_de_route.pdf

agriculture, petits commerces …), les forces économiques et associatives, le monde de l'enseignement et de la recherche

L'un des sous-objectifs était que ces parties prenantes comprennent les enjeux régionaux de la planification écologique et qu'ils déterminent si les efforts demandés à la région sur un ensemble de secteurs d'activités gérés au niveau régional (emploi, agriculture, mobilité, éducation…), pour respecter les objectifs de *« l'Accord de Paris »* étaient pertinents et faisables. Il était aussi question de répartir les efforts par secteurs d'activités. Cela nécessitait une prise de conscience des équilibres à respecter et en cela, la concertation avait un aspect informatif sur les enjeux et a suscité des négociations.

L'autre sous-objectif était de cibler les actions manquantes au niveau régional et celles sur lesquelles les parties prenantes étaient collectivement prêtes à s'investir : il s'agissait de trouver des actions supports consensuelles qui permettent d'atteindre ces objectifs. Toutes les palettes de discussions et négociations possibles ont été utilisées : des ateliers de travail bilatéraux, multilatéraux ou sectoriels selon les cas pour essayer de tester des actions d'accélération de la transition écologique et parvenir à des arbitrages. Le mantra qui guidait ces ateliers était le suivant : *« Parce qu'on est ensemble, on peut faire plus que chacun ne fait déjà de son côté, bien que la coopération ait un coût »*. Un exemple pour illustrer : développer un réseau de chaleur à partir des déchets urbains et industriels communs à des bâtiments communaux et d'entreprise. Chacun peut le faire unilatéralement, mais on peut aussi concevoir des réseaux mixtes (déchets d'entreprise pour chauffer des logements sociaux non connectés au réseau de chaleur) et cela requiert de travailler de nouvelles coopérations sur le foncier public/privé ou sur les outils de financements publics/privés : c'est ce que peut permettre la COP.

UNE MÉTHODE ITÉRATIVE MÊLANT DIFFÉRENTS ÉCHELONS

Avant la phase des ateliers thématiques réunissant la pléiade d'acteurs sus-évoquée, deux séquences importantes avaient eu lieu. D'abord, l'élaboration du plan *« France Nation verte »* présentant une pré-analyse des secteurs à enjeux et une clé de répartition des efforts à fournir par chaque région. Ce plan qui a été transmis aux territoires en 2023 révélait que la région BFC devait travailler à limiter ses émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 selon les huit grands secteurs d'émission (déplacement, agriculture, logement…). Un impératif qui était par ailleurs ajustable ou négociable en fonction des contraintes locales. En effet, pour compléter ce cahier des charges provenant du national, une enquête a été réalisée auprès de plus de 2200 collectivités locales (communes, communautés de communes, départements et région) de BFC pour connaître leur niveau d'avancement sur la transition écologique et leur capacité d'engagement supplémentaire pour accélérer cette dernière eu égard des réalités locales.

Ce sont donc les résultats de l'enquête auprès des collectivités agrégés à la pré-analyse nationale qui ont servi de socle aux débats lors des ateliers thématisés[4]. Les résultats des ateliers ont ensuite été négociés et testés en bilatéral avec certains acteurs stratégiques (syndicats, élus, chambres consulaires, associations environnementales…) ; ce qui a permis de stabiliser la feuille de route votée par le conseil régional en mars 2025 et rendue public le 26 mai dernier. On est en présence d'une logique nationale teintée des challenges locaux.

Début 2025, toutes les COP ont livré leurs feuilles de route régionales. Au niveau national, il y a une vérification pour s'assurer que les feuilles de route peuvent effectivement permettre l'atteinte en 2030 des objectifs intermédiaires de « l'Accord de Paris » pour la France. L'appréciation du Secrétariat Général à Planification Ecologique est qu'une fois ces premières feuilles de route mises en œuvre, on a la quasi-certitude que 2/3 des leviers de transition écologique seront activés par les collectivités notamment. Les 1/3 restants nécessiteront d'autres concertations pour fixer de nouvelles actions réalisables. A l'exemple du transport de marchandises, qui n'est pas un domaine suffisamment investi dans les feuilles de route actuelles.

Les COP régionales se sont poursuivies en 2025, notamment à l'échelle des départements. En BFC, chaque préfet de département a été appelé à choisir des priorités locales que la feuille de route régionale pourrait accompagner ; l'idée étant de dégager des projets très concrets à des échelles plus locales.

---

4 - Ateliers « mieux se nourrir », « mieux se loger », « mieux se déplacer », « mieux produire », « mieux préserver et valoriser les écosystèmes » et « mieux consommer » organisés en BFC comme dans toutes les autres régions de France Métropolitaine et d'Outre-Mer https://www.cop-bfc-versdemain.fr/plus-de-300-participant%c2%b7es-aux-ateliers-de-la-cop/

En effet, même si l'animation de la COP est la navigation entre différentes échelles, un principe de fonctionnement existe : il y a des actions régionales qui facilitent la transition écologique et les projets locaux, complémentaires, qu'il convient d'accompagner. La coordination régionale est aussi essentielle que réussir la coordination entre les échelles d'actions est important. C'est la nature même de l'organisation des compétences entre Etat et collectivités qui exige cette coopération peu évidente mais essentielle.

LA COP MAIS MIEUX ENCORE ?

Réussir la COP c'est également parvenir à la positionner comme le chapeau, lignes directrices, de tous les schémas stratégiques (SRADDET, SRDEII, PCAET…), thématiques et sectoriels (SRB, plan Eau, …) qui participent aux leviers d'actions fixés dans les feuilles de routes de la COP. Les actions de la COP sont prioritaires et doivent être transcrites dans ces plans et schémas sectoriels préexistants si les collectivités veulent pouvoir les réaliser pleinement, car il n'y a pas de moyens financiers spécifiques et supplémentaires dédiés à la mise en œuvre des feuilles de routes COP. L'ensemble des moyens existants pour accompagner les projets de transition écologique étant disponible.

La COP c'est aussi un pari méthodologique qui vise à décloisonner le fonctionnement des services techniques de l'État, du conseil régional et l'organisation des collectivités territoriales dont les compétences s'entremêlent. En effet, sa mise en œuvre exige une vision à 360° du fonctionnement de notre société ; elle touche à des enjeux croisés que seules ses capacités à fédérer et à produire de la coopération pourraient supporter. Pour Rémi PROUST[5], la COP c'est *« un tour de table très large sur tous les sujets de transition écologique, une vision systémique de la région, une sélection d'actions partenariales nouvelles et à fort impact reposant sur la collaboration pour exister »*. Cependant, l'Etat ne s'engageant initialement que sur trois ans pour l'animation des COP régionales (2024-2027), se posent les questions de l'impact long terme de la méthode sur les habitudes de travail. Autrement dit, est-ce que la concertation « à très haut niveau » que la COP a permis de réaliser jusqu'ici durera dans le temps ? Est-ce que les feuilles de route qui en sont ressorties (notamment celle de BFC) seront suivies dans les territoires, seront efficaces et pérennes au-delà de 2030 ? C'est dans ces interrogations que la méthode COP serait un objet de recherche intéressant.

5 - Cet article est le produit d'un entretien réalisé avec Rémi PROUST, secrétaire général de la COP BFC en août dernier.

POUR ALLER PLUS LOIN

- La COP Bourgogne-Franche-Comté : https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bourgogne-franche-comte/Actualites/La-COP-Bourgogne-Franche-Comte

- La COP régionale trace sa feuille de route: https://www.bourgognefranchecomte.fr/la-cop-regionale-trace-sa-feuille-de-route

Retrouver l'ensemble des fiches dispositif sur notre site Internet : https://ressources-ville.org/nos-productions/