

Retour d'expérience

Accompagner des collectivités dans l'utilisation de végétaux locaux





PRÉAMBULE

Ce document a été réalisé dans le cadre du projet européen Interreg SUDOE Fleurs Locales (2020-2023), co-financé par la Région Occitanie. Fleurs Locales cherche à impulser des dynamiques participatives et collectives de restauration de la biodiversité par des mélanges de semences locales, dans le but de répondre aux besoins de renaturation d'agriculteurs, de collectivités locales et de gestionnaires privés en milieux sous influence méditerranéenne (infrastructures agroécologiques, aménagements paysagers, restauration de sites dégradés...).

Ce document est issu du travail d'accompagnement réalisé pendant le projet Fleurs locales. Trois territoires pilotes ont été accompagnés : les communes de Montbazin, de Malons-et-Elze et le Conseil départemental du Gard. Cet accompagnement visait à co-construire des plans d'action visant à intégrer l'utilisation des végétaux locaux à l'échelle territoriale concernée, en fonction des compétences et des moyens dont elle dispose.

Le présent document est un recueil des grands enseignements tirés de cette expérience. Il s'adresse principalement à des personnes ou des structures souhaitant accompagner des collectivités territoriales dans la construction de plans d'action.





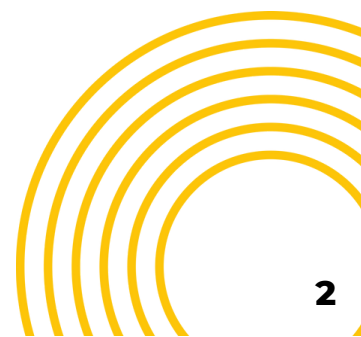
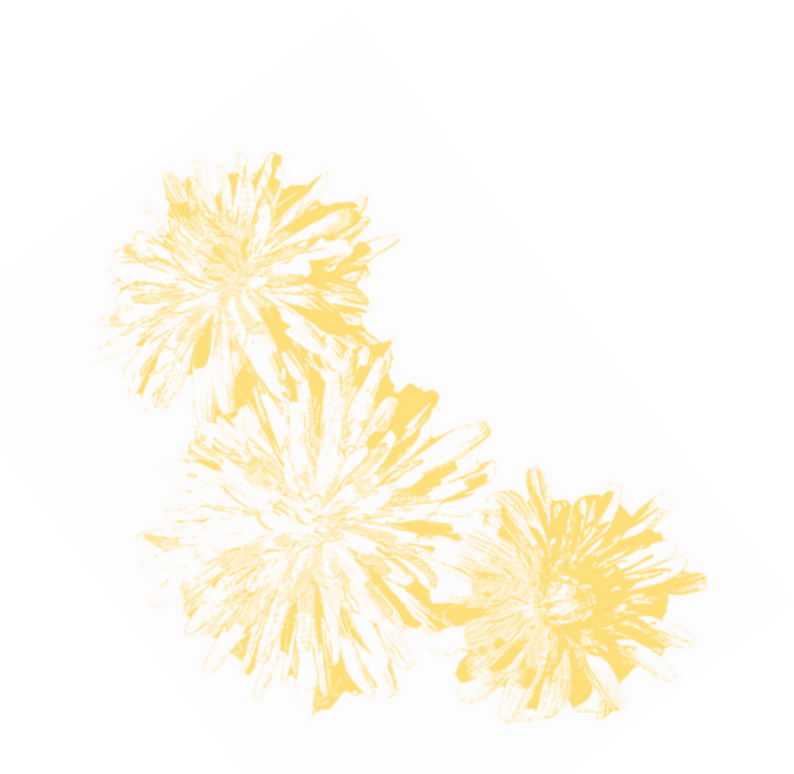
SOMMAIRE

- 3** Présentation

- 4** PARTIE 1 : créer un cadre de collaboration favorable

- 7** PARTIE 2 : prendre en compte les contraintes de fonctionnement des collectivités

- 9** PARTIE 3 : assurer la pérennité de la dynamique engagée



PRÉSENTATION

Les activités humaines engendrent une érosion croissante de la biodiversité aussi bien dans les milieux urbains que les milieux ruraux. Il est indispensable d'agir pour freiner cette perte de biodiversité en restaurant les écosystèmes et leurs fonctionnalités. Les gestionnaires d'espaces peuvent contribuer cette restauration écologique en favorisant l'utilisation de végétaux locaux, plus résilients et mieux adaptés.

Aujourd'hui, les filières de production de ces végétaux sont encore peu nombreuses, voire inexistantes dans certaines régions. Pour que ces filières puissent se développer et répondre à la diversité des besoins en végétaux locaux, il est nécessaire que les acheteurs s'engagent. Parmi ces acheteurs potentiels, les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs qu'il est important de mobiliser et d'engager.

Au cours du projet Fleurs Locales, 3 territoires présentant des contextes variés ont été accompagnés afin d'encourager l'engagement des collectivités territoriales dans l'utilisation des végétaux locaux. Cette expérience a mis en avant certaines contraintes potentielles qu'il convient de connaître et d'anticiper avant d'entamer dans une telle démarche.

Ce document présente 8 situations rencontrées au cours du projet Fleurs locales et les enseignements qui en sont ressortis. L'objectif de ce retour d'expérience est donc de présenter comment ont été contournées les difficultés associées à ses situations. Chaque enseignement est illustré par un exemple concret, tiré du travail d'accompagnement des collectivités.



IMPLIQUER LES ÉQUIPES À TOUTES LES ÉTAPES

Une collectivité est dotée de nombreux agents, chacun ayant un rôle précis et étant dédié à la mise en œuvre des tâches qui incombent à la structure. Les décisions prises par des agents sont bien souvent mises en œuvre par d'autres, sans intégration de ce qu'il est possible de faire techniquement et concrètement. Il peut ainsi exister un contraste entre ce que l'on demande de faire aux agents et les moyens dont ces derniers disposent pour le mettre en œuvre.

ENSEIGNEMENT

Il est crucial d'impliquer les équipes à toutes les étapes, notamment lors de l'élaboration du plan d'action, afin d'assurer leur engagement et faire cas des réalités de sa mise en œuvre.

Plusieurs niveaux d'implication peuvent être considérés :

- L'information : Les agents territoriaux doivent être au courant de la stratégie adoptée, surtout s'il est attendu un effort de leur part pour implémenter les actions.
- La consultation : Demander l'avis des agents sur les objectifs et orientations définies favorise la prise en compte des réalités de terrain dans le plan d'action.
- La co-construction : Mettre en place des groupes de travail permet aux équipes d'être force de propositions et enrichi le plan d'action.



Bien sûr, tout le monde ne peut pas être présent et voter pour chaque décision ; cela pourrait même être contreproductif. Ces 3 niveaux ne sont pas applicables systématiquement : la ou les personnes responsables de la coordination du plan devront aviser et choisir la bonne organisation selon les contextes.

ILLUSTRATION

Lors des discussions avec l'équipe des services techniques de la commune de Montbazin, nous avons pu constater que les agents avaient du mal à s'approprier les nouvelles pratiques, plus durables, implémentées par le Conseil municipal. En effet, bien qu'ils aient été informés des raisons de ces changements, des blocages subsistent du côté des agents qui n'avaient pas été intégrés à la réflexion autour de ces changements. Dans le cadre de l'accompagnement, nous avons donc souhaité les impliquer dans la construction d'une nouvelle version du plan de gestion différencié des espaces verts. A travers une après-midi d'échanges et de formation, l'équipe a eu l'occasion de s'exprimer et de faire des propositions pertinentes, qui viendront enrichir le contenu du plan de gestion et certainement améliorer leur appropriation de l'outil.

CRÉER UN CADRE DE COLLABORATION FAVORABLE

**ASSURER UN APPORT DE CONNAISSANCES MULTIDIRECTIONNEL
DANS LES GROUPES DE TRAVAIL**

Les connaissances varient d'un membre à l'autre du groupe de travail et peuvent s'avérer incomplètes face à un sujet précis et spécifique. De même, ces agents ne sont pas nécessairement habitués à travailler ensemble, ce qui peut créer des incompréhensions et freiner le travail du groupe. Le rôle de l'accompagnateur.trice consiste à faciliter les échanges au sein du groupe et à apporter les connaissances utiles à la réflexion des agents. Il doit alors trouver comment animer le groupe, identifier et cibler les connaissances à apporter, à quel moment et de quelle manière.

ENSEIGNEMENT

L'accompagnateur.trice n'a pas besoin d'être expert.e dans toutes les thématiques abordées, mais il est essentiel qu'il/elle ait quelques bases pour identifier ses lacunes et trouver des moyens de les combler. Plusieurs méthodes sont possibles :

- Se documenter. Il est à noter que ce temps de documentation fait partie intégrante du travail d'animateur et ne doit pas être négligé lors de l'estimation du temps de travail dédié à l'accompagnement.
- S'appuyer sur des experts, que ce soit en les invitant aux réunions ou en les consultant lors de la documentation.
- Mobiliser les savoirs des participants. Lorsque l'on anime des groupes constitués de professionnels, il est important de se rappeler qu'ils ont une perception plus juste de leurs missions et de leur métier. Il est donc important de pouvoir mobiliser et valoriser leurs connaissances. Cela encouragera leur implication et leur investissement dans les échanges.

**ILLUSTRATION**

L'accompagnatrice du CEN Occitanie a fait plusieurs fois appel à des collègues botanistes pour des apports de connaissances ponctuels lors des groupes de travail, d'ateliers de formation ou de visites de terrain. Ces collègues ont pu apporter des réponses techniques précises à des questions qui étaient restées en suspens lors d'une session précédente, et de faire avancer le collectif pour aborder de nouvelles thématiques.

Dans le cadre du groupe de travail "Marchés publics" au département du Gard, nous nous sommes beaucoup appuyés sur le service Passation de la commande publique pour l'apport d'informations réglementaires. En effet, ces agents connaissent très bien le code des marchés publics et s'occupaient d'effectuer des recherches sur telle ou telle procédure entre les sessions de travail. Cela a non seulement amélioré la qualité des échanges sur cette thématique, mais aussi accentué leur implication et leur intérêt dans le groupe de travail.

CRÉER UN CADRE DE COLLABORATION FAVORABLE

CRÉER UNE CULTURE COMMUNE

Un nombre important d'acteurs gravitent autour des végétaux locaux, chacun ayant une approche différente vis-à-vis de cette thématique. Du collecteur de graines en milieu naturel à l'agent en charge des marchés publics, un nombre important de personnes est impliqué sur la thématique des végétaux locaux. Le manque de culture commune et les disparités de langage associées sont un véritable frein pour lancer une dynamique collective.

ENSEIGNEMENT

Dans un premier temps, il est nécessaire de poser des bases de langage communes. Définir les termes qui seront utilisés en amont du travail de concertation permet à chacun de bien comprendre la notion rattachée à chacun de ces mots. Cela permet d'éviter les incompréhensions, les quiproquos et d'avoir une base commune pour construire des objectifs. Cela permet aussi d'expliquer et de préciser certaines notions qui peuvent être floues pour les agents, même si ceux-ci ne s'en rendent pas compte. Aussi, passer en revue ce vocabulaire aide les équipes à se projeter en explorant la diversité des thématiques liées aux végétaux locaux.

Idéalement, ces définitions doivent être co-construites avec l'équipe pour une meilleure appropriation et une meilleure acceptation de la part des agents. De plus, étant l'une des premières étapes du travail de concertation, cela permet à chacun de se sentir mobilisé dès le départ et d'être actif durant les groupes de travail.

ILLUSTRATION

Lors du diagnostic des usages de végétaux au sein du département du Gard, nous avons cherché à comprendre quels services achetaient des végétaux, dans quels types d'opérations ceux-ci étaient utilisés et à quels besoins cette végétalisation répondait-elle. Lors d'un atelier avec une dizaine d'agents départementaux, il est très vite apparu évident qu'il n'existait pas de consensus sur des termes centraux comme "restauration écologique", "aménagement paysager" ou même "renaturation". Qu'il s'agisse de l'animatrice du CEN Occitanie ou des agents de services différents, personne n'avait la même définition. Il était donc impossible de construire une typologie des besoins en végétaux cohérente sans d'abord définir quelques termes essentiels.

Dans ce cas-là, nous avons décidé qu'il était pertinent que l'animatrice du CEN Occitanie apporte des définitions à l'équipe, car il s'agissait en majorité de concepts d'écologie.

A l'inverse, dans le cas de l'accompagnement de la commune de Montbazin, nous avons souhaité co-construire des définitions avec les agents des services techniques. Dans cette situation, l'objectif de ce travail était d'assurer l'appropriation de termes comme "gestion différenciée" par les équipes.



TENIR COMPTE DES CONTRAINTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS

ÊTRE COHÉRENT AVEC LA STRATÉGIE GLOBALE DE LA COLLECTIVITÉ

Une collectivité territoriale est dotée de différents documents d'orientation qui ont pour but d'afficher ses ambitions et de donner un cadre aux actions des agents. En fonction des compétences de la collectivité, le nombre de documents peut être assez important et créer un flou pour les agents chargés de leur mise en œuvre. Créer un document stratégique supplémentaire augmente donc le risque de confusion et complexifie le travail de ces agents, leur ajoutant une quantité de travail supplémentaire.

ENSEIGNEMENT

Le plan d'action doit s'inscrire dans la stratégie globale de la collectivité, et refléter ses engagements pour la restauration de la biodiversité, l'adaptation au changement climatique, etc. Le plan peut faire référence directement aux documents stratégiques de la collectivité, mais aussi aux directives et stratégies européennes, nationales et régionales pertinentes.

Ce travail permettra d'intégrer au mieux les objectifs et les actions du plan dans les missions de chacun. Le but n'est pas d'alourdir la charge de travail des agents territoriaux qui mettront en œuvre ce plan, mais au contraire de redonner du sens aux actions menées en impulsant un changement vers des pratiques plus vertueuses.



ILLUSTRATION

Dans le Gard, un certain nombre de schémas définissent déjà les orientations stratégiques du Département et les actions que porte la collectivité au titre de ses compétences en matière de protection de la biodiversité. Au cours des groupes de travail et de réunion bilatérales avec le directeur de la DEVPN, il a été rappelé à plusieurs reprises que le champ de compétences du Département et les chantiers portés par la direction étaient fixés, et qu'il n'était pas pertinent d'afficher le travail autour des végétaux locaux comme une thématique en soi.

Nous avons donc décidé de construire notre plan d'action de façon à ce que chaque action puisse s'insérer explicitement dans un schéma ou stratégie préexistants. Ainsi, le plan d'action proposé pour le département du Gard s'intègre dans :

- Le rapport d'orientation budgétaire du Département
- Le Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles (ENS) du Gard
- La Stratégie Eau et Climat 3.0

Le future Schéma de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsable (SPASER)

TENIR COMPTE DES CONTRAINTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS

FAVORISER LE DÉCLOISONNEMENT

Les grandes collectivités locales ont une organisation très complexe et segmentée, due à leur diversité de compétences et le nombre d'agents. Cela entraîne une hyperspécialisation des services et des agents, qui fonctionnent chacun de façon indépendante. Cette organisation en silo peut s'avérer délétère dans les projets transversaux et freiner le partage d'informations et de compétences entre les agents.

ENSEIGNEMENT

Un plan d'action de restauration de la biodiversité par les semences locales doit se fixer comme objectif d'améliorer la cohérence écologique entre les multiples espaces gérés par la collectivité : espaces naturels, zones agricoles, espaces verts, aménagements urbains... L'achat et l'utilisation de végétaux concernent un grand nombre de services différents au sein d'une même structure. Il faut éviter de penser l'achat de végétaux locaux en silo car cela risque de cantonner les bonnes pratiques aux services « environnementaux ». Il est important d'intégrer les autres services concernés (mobilité et routes, ouvrages d'art, logistique...) à la démarche et de favoriser la transversalité entre les services. Il est également pertinent d'associer les services indirectement liés à l'achat de végétaux, comme la commande publique ou d'autres ressources internes. Dans un second temps, les partenaires opérationnels de la collectivité (syndicats mixtes, agences territoriales, etc.) pourront aussi contribuer aux actions.

ILLUSTRATION

Quatre groupes de travail thématiques ont été mis en place avec les agents du Gard pour co-construire le plan d'action. Les groupes représentaient la diversité des services à impliquer : Attractivité et patrimoine naturel, Eau et milieux aquatiques, Ouvrages d'art et paysages, Modernisation des routes, Transition énergétique et Passation de la commande publique. Pour compléter ce panel, nous avons souhaité avoir à nos côtés le CAUE (Conseil d'Architecture, de l'urbanisme et de l'environnement) et l'Agence Technique Départementale (ATD) du Gard, deux structures ayant pour rôle de conseiller et de sensibiliser les agents des communes et du Département.

Cette transversalité a permis des échanges très riches entre des services qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble et est l'une des clés du succès de l'accompagnement du Département dans le cadre du projet Fleurs locales.

"La grande valeur ajoutée que je vois en tant que chargé de mission dans une collectivité de cette taille, elle est sur le fond et sur la forme. Sur le fond, la thématique nous intéresse et nous concerne. Mais sur la forme, on a pu mettre en place 4 groupes de travail thématiques, et on a réussi à réaliser un travail en interne avec des gens avec qui on a pas trop l'habitude de travailler. On est une grosse collectivité, 3000 agents. On a pu mobiliser des agents de la Commande publique, des routes, des bâtiments, l'environnement et la gestion des milieux aquatiques. Tout le monde n'a pas forcément l'habitude de travail, techniquement en tout cas, de façon fluide au quotidien"

Gilles LARNAC,
Chargé de mission Patrimoine naturel & Biodiversité
Conseil départemental du Gard

CONTOURNER L'INERTIE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN IDENTIFIANT LA BONNE ÉCHELLE DE TRAVAIL

Les structures publiques ont une organisation complexe et, de par leur statut, sont soumises à de très nombreuses procédures administratives ainsi qu'à des prises de décisions à différents niveaux hiérarchiques qui peuvent freiner l'action. Chaque décision devant faire l'objet de multiples validations, la réactivité d'une structure publique est parfois assez limitée.

ENSEIGNEMENT

Face à cette inertie, il est nécessaire de discuter avec la structure pour anticiper correctement des blocages potentiels. Cela permet d'identifier les points d'accroche et les personnes clés à sensibiliser pour faciliter les validations et prendre en compte les temps de réalisation de certaines actions. Les personnes qui devront valider les orientations et choix d'actions de la stratégie, c'est-à-dire les élus, ne sont pas souvent impliquées dans l'ensemble du processus de concertation. Il est donc préférable de ne pas se hâter pour faire valider des actions mais bien d'attendre que celles-ci soient mûres et cadrées, pour augmenter les chances d'une délibération positive..

A défaut d'être immuable, cette inertie peut aussi être contournée dans certains cas, en s'appuyant sur une équipe restreinte qui pourra être autonome sur certaines actions. De même, une bonne préparation du terrain en interne est essentielle pour faciliter certains changements de pratiques au sein de la structure.



ILLUSTRATION

Pour assurer l'engagement du Conseil départemental du Gard nous avons prévu, dès l'élaboration des axes stratégiques, de faire délibérer les élus sur un accord de principe. Cet accord devait permettre de justifier le temps investi dans les groupes de travail, d'afficher l'engagement du Département sur cette thématique et d'assurer que la collectivité se donne les moyens d'acheter des végétaux locaux.

Cependant, nous avons vite réalisé qu'il n'était pas pertinent de commencer l'accompagnement par une validation des élus. Bien sûr, l'élue à l'environnement a été informée du projet, mais aucune délibération officielle n'a eu lieu. En effet, il a été décidé d'attendre la fin de l'accompagnement avant de proposer une délibération, afin que le contenu de celle-ci soit plus élaboré, plus précis et plus facilement appréhendable par les élus.

A l'issue de cet accompagnement, il apparaît que nous avons bien fait d'attendre. Nous n'avons pas eu besoin de validation par les élus pour mettre en œuvre les premières actions du plan d'action, mais nous avons pris le temps d'élaborer une stratégie de communication adaptée, qui assurera un portage multi-services de la rédaction d'un accord de principe.

FORMER LES PUBLICS INTERMÉDIAIRES

Pour développer des actions en faveur des végétaux locaux, il est indispensable de former les agents. Seulement, les structures supposées dispenser ces formations ne sont elles-mêmes pas en capacité de le faire, par manque de connaissances, de ressources, et ce parce que les végétaux locaux sont une thématique encore émergente.

ENSEIGNEMENT

Bien que le public cible de l'accompagnement soit les agents territoriaux, il est essentiel d'intégrer les organismes de conseil et de formation des collectivités aux dynamiques. Des structures telles que les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), les Agences Techniques Départementales (ATD) ou même le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), ont déjà des habitudes de travail avec les collectivités. Ce sont vers elles que les agents vont se tourner naturellement pour être conseillés et accompagnés sur des thématiques qu'ils connaissent mal. Ce sont elles qui organisent leurs formations ou proposent une veille technique.

Il est donc indispensable d'intégrer ces structures aux actions de formation, de sensibilisation, et de leur fournir du contenu pédagogique et technique.



ILLUSTRATION

Le CAUE et l'ATD du Gard ont été associés à l'accompagnement dès la réunion de lancement. Leur présence lors des groupes de travail a permis de développer du contenu pédagogique pertinent, mais aussi de mettre en œuvre une première session de formation à destination d'élus communaux. Le CAUE organise chaque mois des "Ateliers des territoires" qui regroupent régulièrement une soixantaine d'élus communaux et d'agents techniques. Nous nous sommes insérés dans ce dispositif pour proposer un atelier centré sur les végétaux locaux. Un grand nombre d'agents du CAUE étaient présents et ont participé à cet atelier.

Aujourd'hui, l'équipe du CAUE possède tous les outils pédagogiques et compétences nécessaires pour renouveler cette formation. Il est prévu, sur le long terme, de la formaliser pour l'intégrer à l'offre de formation du CNFPT, ce qui permettra d'essayer à plus grande échelle.

ENGAGER LES DÉCIDEURS ET LES AGENTS TERRITORIAUX POUR ASSURER UNE CONTINUITÉ

Durant son travail d'accompagnement, l'animateur initie une dynamique autour des végétaux locaux et anime différents groupes de travail. De ce travail naissent des objectifs et des actions qui, une fois l'accompagnement terminé, ne pourront plus être portés par l'animateur. Il s'agit alors de trouver comment faire pour s'assurer que la dynamique lancée lors de cet accompagnement se maintienne sur le long terme.

ENSEIGNEMENT

Pour que les efforts fournis lors de l'accompagnement ne soient pas vains, il est essentiel de prévoir un double portage de la stratégie et du plan d'action.

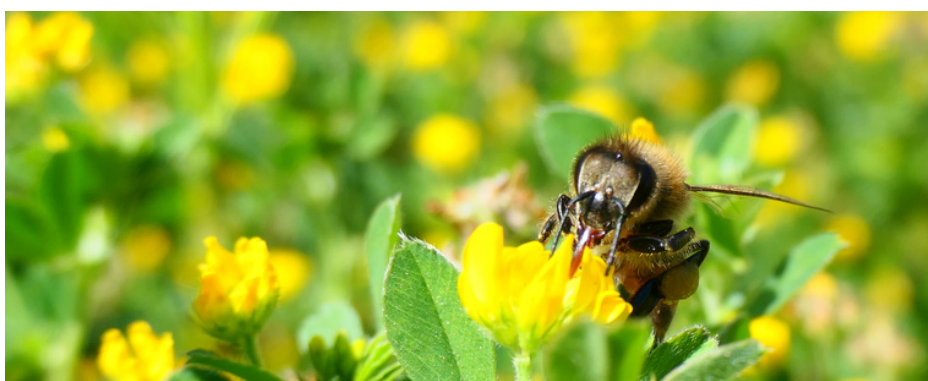
D'un côté, il est nécessaire que les orientations stratégiques soient connues et approuvées par les élus. Une délibération des élus permettra de porter le sujet en débat, hors du cercle des agents accompagnés, pour en faire une dynamique transversale à l'échelle de la collectivité.

D'un autre côté, une décision stratégique seule ne pourra pas assurer la mise en œuvre du plan d'action. Pour cela, il faut que les équipes de la collectivité s'approprient les enjeux et les leviers identifiés. Les agents doivent être informés et formés, afin de faciliter la prise en main des actions qui les concernent et les appliquer de façon plus ou moins autonome.

ILLUSTRATION

Lors de la restitution du travail mené pendant cet accompagnement auprès de l'équipe élargie du département du Gard, une cheffe de service et le directeur présents ont souligné l'importance de ce double portage. Il a été décidé que des réunions multi-services auraient lieu pour élaborer conjointement un "porté à connaissance" à destination de plusieurs élus et préparer la rédaction d'une délibération.

En parallèle, plusieurs agents ont évoqué leur envie de maintenir des groupes de travail bisannuels pour poursuivre les échanges et maintenir la dynamique entamée dans le cadre de l'accompagnement. Pour mobiliser et autonomiser l'ensemble des agents départementaux sur la thématique des végétaux locaux, il a été décidé que le service APN serait responsable de la communication et la diffusion du contenu pédagogique à disposition.





POUR ALLER PLUS LOIN

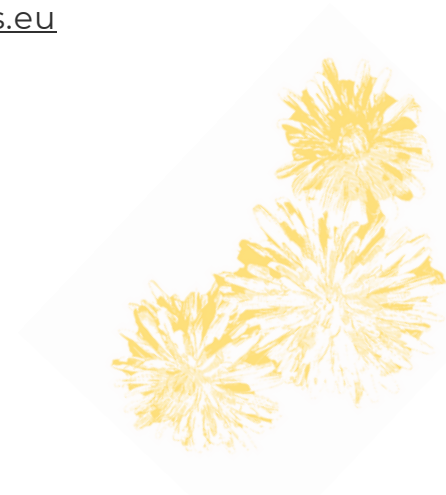
Pourquoi s'engager dans l'utilisation de végétaux locaux ?

Retrouver le Livre blanc à destination des décideur sur https://participa.fleurslocales.eu/?LivreBlancADestinationDesDecideursPourq_

Comment intégrer les végétaux locaux dans la commande publique ?

Retrouvez le Guide des bonnes pratiques pour promouvoir l'achat de végétaux locaux dans les marchés publics sur <https://participa.fleurslocales.eu/?Publications>

Plus de ressources disponibles sur <https://participa.fleurslocales.eu>



Conception :



Réalisé dans le cadre du projet Interreg SUDOE "Fleurs Locales" (2020 - 2023) financé par :

