

A photograph of a wind turbine with three blades, one of which is white with red and orange stripes. The turbine is set against a clear blue sky and is situated in a field of tall, golden-yellow grass.

Prendre des décisions en contexte de crise socio-environnementale

**La décision locale en contexte
d'anthropocène :**

**Le cas du « plan climat » du Bassin
d'Arcachon et du Val de l'Eyre**

Andy Smith

INRAE

université
de **BORDEAUX**

Votre intervenant

- Directeur de recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques



Sciences Po
Bordeaux



Centre
Émile Durkheim



Andy Smith

Introduction au cas et à ses apports pour la compréhension de la décision publique

Le paradoxe du Bassin d'Arcachon face au changement climatique :

- un site géographique que tout le monde dit qu'il faut protéger
- un territoire politique qui génère peu de décisions en matière d'atténuation des GES ou d'adaptation

Spécifiquement, depuis 2016, l'Etat oblige chaque intercommunalité à se doter d'un plan climat avant 2019

- dans ce territoire un tel plan a été adopté très tôt en 2019
- mais ce plan fort modeste peine à déclencher des changements de règles et de pratiques

Afin d'expliquer ce constat, nous allons mobiliser les outils suivants de la sociologie de l'action publique :

- Le problème public
- L'instrument d'action publique
- Le travail politique
- Les échelles politiques

Enquêter sur les politiques climatiques locales sous le prisme de la sociologie de la décision publique

L'objet de la recherche : questionner la « territorialisation » des politiques publiques climatiques nationales.

- Via la fabrication des Plan climats air énergie territoriaux (PCAET) intercommunaux.
- En ciblant la construction politique locale du problème public climatique dans un cadre contraint par les réglementations et injonctions nationales (et régionales).
- Saisir le degré d'appropriation et de priorisation du changement climatique local.
- Ainsi que son instrumentation notamment dans 4 secteurs : énergie, les mobilités, l'agriculture, l'urbanisme et l'aménagement
- et de son articulation avec l'offre des politiques publiques fabriquées à d'autres échelles

Notre recherche est donc centrée sur le travail politique : la problématisation et l'instrumentation de l'action publique climatique, ainsi que sur sa légitimation.



Méthode et travail réalisé à ce jour

Etudes de cas de l'élaboration et exécution (quand c'est possible) des PCAET dans 15 EPCI par région (voir liste sur le slide suivant)



Entretiens semi-directifs (au moins 5 par cas, souvent bien plus) : chargé.es de mission, élu.es, consultant.es, SDE, ONG, etc. (c. 80 réalisés à ce jour) ; entretiens à l'échelle régionale, départementale et nationale.



Questionnaires auprès des élu.es et chargé.es de mission PCAET



Analyse documentaire



Production de monographies par EPCI



Observations de réunions



Analyse comparée inter-EPCI et inter-régionale

L'analyse décisionnelle du cas « Sybarval »

Un paradoxe local de plus : si ce Plan climat a été adopté très rapidement, en termes de contenu il est très modeste, et donc peu susceptible d'induire une transition écologique significative.

L'histoire de ce plan est illustrative d'un processus de décision qui a :

- bâtit l'action climatique « intercommunale » sur des (non)décisions prises à d'autres échelles locales et nationale ;
- restreint d'office les définitions du problème climatique local ;
- calqué la production d'instruments d'intervention sur l'existant ;
- réduit sensiblement la voilure du travail politique effectué.

Un dispositif intercommunal peu autonome

- Dès 2016, les élus locaux décident que le PCAET sera établi à l'échelle du Sybarval, c'est-à-dire par une instance supra-intercommunale chapeautant trois Communautés de communes, celles : du Val de l'Eyre, du Sud du Bassin (le COBAS) et du Nord (le COBAN). Cette décision est légitimé par l'argument que c'est le Sybarval qui fabrique le SCOT donc il peut bien faire le plan climat aussi...
- Une très petite équipe administrative est mise en place pour monter « le dossier », conduire « le diagnostique » climat imposé par l'Etat, bâtir une stratégie et un plan d'action, puis veiller sur leur mise en œuvre
- Mais ce sont les (grosses) communes et les Communautés de communes qui détiennent la quasi-totalité des ressources (financières, juridiques, humaines, symboliques) pour se faire
- Poussant ainsi le personnel du Sybarval à s'appuyer sur ces maigres compétences, ses liens avec des expertises « gratuites » (l'AREC, le Syndicat des énergies 33...) et les services de l'Etat
- Et notamment à se servir des grilles de lecture et des guides de bonnes pratiques fournies par l'Ademe

Les définitions du problème public climatique restreintes

Ce problème est défini essentiellement comme énergétique : économiser de l'énergie et encourager des ENR.

Tandis que d'autres défis climatiques sont renvoyés ailleurs

- les mobilités sont le problème de l'Etat (les autoroutes), de la région (pour le rail) ou des C de C. et des communes (pour les bus locaux)
- l'agriculture est un problème national et européen
- Et l'urbanisme (et donc la construction) est à réguler via le SCOT et les PLU communaux
- **Une définition du problème et de sa gouvernance plutôt fataliste**

Des instruments d'intervention calqués sur l'existant

- Dans un premier temps, on privilégie des actions faciles à mettre en œuvre (telles que la rénovation de bâtiments et les pistes cyclables), surtout parce qu'elles sont déjà en cours et mobilisent des sources de financement déjà acquises
- Par la suite, ce sont des actions énergétiques qui sont prioritaires
 - Encore plus de rénovation des bâtiments (notamment publics)
 - Les plateformes d'information pour les particuliers
- Et une série d'études portant sur les mobilités, le logement social...

Du travail politique peu politisé

Sauf exception, les élus locaux ne s'impliquent pas dans le PCAET et une consultation du grand public a également beaucoup de mal à susciter des contributions des citoyens et des citoyennes.

- Plus au fond, les élus du Sybarval et leurs techniciens ne sont pas reconnus comme légitimes pour contraindre ou inciter leurs homologues aux autres échelles à modifier leurs pratiques et objectifs politiques.
- D'ailleurs, eux-mêmes, ils ne se considèrent pas non plus légitimes pour promouvoir un agenda politique alternatif, un agenda plus tourné vers des considérations climatiques.
- Surtout, les grands élus du territoire (les maires d'Arcachon, de la Teste, de Gujan-Mestras, d'Andernos et de Lège-Cap Ferret) sont ailleurs : tout en étant omniprésent politiquement, ils ne participent jamais directement à la gouvernance du Sybarval. Cette dernière existe donc dans l'ombre de ces « grands » élus.

Conclusion provisoire



- Contrairement à beaucoup d'autres intercommunalités en France, le Sybarval a son plan climat, un plan « bien propre ». Ainsi, il va pouvoir rendre les comptes climatiques à l'Etat, facilitant la tâche de ce dernier lorsqu'il s'agit de comptabiliser les efforts faits en France pour réaliser les objectifs nationaux et ceux de « l'Accord de Paris ». Vu de l'Etat c'est donc « un bon élève ».
- En revanche, ce Plan climat est très faiblement territorialisé. C'est-à-dire il a fait l'objet de peu d'appropriations locales, ni chez les acteurs politico-administratifs, ni chez les acteurs socio-économiques, ni chez le grand public.
- Par conséquent, ce Plan change peu, et « climatise » encore moins, les règles et les rapports de pouvoir qui structurent l'action publique au Bassin d'Arcachon et au Val de Leyre.

Mise en perspective

Résultats provisoires de l'enquête globale

- **Forte variabilité locale** des appropriations de l'instrument PCAET
- **Diversité d'appréhension** du « problème » climatique
- **Faible priorisation du climat** par rapport à d'autres objectifs intercommunaux
- **Importance d'un engagement antérieur** dans des initiatives énergie/climat
- **Rôle décisif de certains acteurs locaux** pouvant varier d'un territoire à l'autre



Plan Climat Air
Energie Territorial

Pistes explicatives explorées pour l'heure

- 1. Le rôle des expertises dans les phases successives du PCAET
- 2. Implication des élus, des acteurs du territoire et de la population
- 3. L'articulation entre PCAET et 4 secteurs clés d'action publique : urbanisme, mobilités, énergie, agriculture
- 4. La relation entre PCAET et visions alternatives du territoire
- 5. La portion congrue de l'adaptation au changement climatique

Le rôle des expertises dans les phases du PCAET

L'élaboration du PCAET, en particulier la construction du diagnostic, est une opération technique, qui nécessite des savoirs experts et des données chiffrées => défi pour les EPCI.

- Des niveaux d'expertise en interne très divers (notamment en fonction de l'engagement ou non de la collectivité dans des démarches Cit'ergie, TEPOS, TEPCV)
- Une collaboration fréquente mais loin d'être systématique avec des cabinets de conseil spécialisés (en théorie), qui prend des formes très variables
- Une collaboration avec une multitude d'acteurs publics détenteurs d'expertise situés à des échelles diverses
- L'appel à des cabinets conditionne la démarche dans le cas des PCAET volontaires (Dordogne, Haute Vienne, mais pas forcément pour la Vallée des Gaves)

Les effets ambigus de l'expertise

- Pour beaucoup d'EPCI, le diagnostic PCAET est la première représentation locale de la problématique climatique => souvent décrit comme une première « prise de conscience »
- Mais, ce diagnostic demeure fortement standardisé
 - Cas très rares où ses contours sont négociés ou reformulés
 - Produit une représentation souvent peu territorialisée du problème climatique => ne facilite pas l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux
- Cet effet de standardisation se prolonge dans la formulation des stratégies et plans d'action
 - Où elle rencontre le souhait des élus de ne s'engager que sur du facilement réalisable
 - Paradoxalement : des membres de cabinet interviewés critiquent le conformisme et le « manque d'ambition » des plans d'action

Implication des élus, des acteurs du territoire et de la population

- Question du portage politique du PCAET, ou de l'action climatique quand elle prend une autre forme (LRTZC), soulevée dans tous les cas étudiés
- Deux cas de figure « extrêmes », avec un positionnement de beaucoup d'EPCI entre les deux :
 - De la politisation « frontale » et assumée (structurée par des discours publics, d'autres actes de communication, des consultations fortement publicisées, l'implication des élus...)
 - De la politisation « discrète », souvent portée par des acteurs isolés => couple élu référent/chargé.e. de mission, face à d'autres acteurs qui se montrent indifférents par rapport au problème climatique local
 - Sentiment d'isolement fréquent des acteurs portant le PCAET

Mise en politique des PCAET fortement contingente

- Elle est conditionnée notamment par :
 - le rapport tissé entre le service (ou le CM) chargé du PCAET et « son » élu référent
 - le rapport entre cet élu et les autres élus (de l'EPCI et de ses communes dominantes)
- Cela se répercute sur l'approche de « la consultation » et de « la participation » publique adoptée par l'EPCI :
 - celle-ci est rarement prise à bras le corps par les EPCI (déconnexion entre la fabrique du PCAET et les politiques de démocratie participative / peu d'ambition dans la recherche d'une implication des citoyens)
 - Dans l'ensemble, ces dispositifs souvent tardifs et a minima contribuent peu au contenu de la stratégie et du plan d'action

Articulation entre PCAET et 4 secteurs clés d'action publique : **urbanisme, mobilités, énergie, agriculture**

- **Energie** : sans doute le domaine le plus investi (performance énergétique des bâtiments, introduction d'ENR sur le territoire), mais cette politique reste cadrée nationalement (nucléaire, réseau, tarifs rachat)
- **Aménagement urbain** : action occasionnelle en parallèle avec la mise œuvre du SCOT, ou à l'occasion de la révision du SCOT voire du PLUi
- **Mobilités** : prise en compte mais actions généralement peu innovantes (pistes cyclables, co-voiturage, sensibilisation), là aussi délégation à d'autres échelles (plan départemental de déplacement, autoroutes et rail échappant à l'EPCI)
- **Agriculture** : souvent oubliée des plans d'action malgré son poids dans les émissions territoriales et l'enjeu du foncier pour les ENR (délégation de principe à la Chambre ou Etat)

Trois éléments d'explication

- L'instrument PCAET outille peu les acteurs locaux pour s'engager dans des médiations durables avec les représentants de ces secteurs : à lui seul, il ne permet pas d'imposer des contraintes fortes, ni de proposer des incitations structurantes, y compris bien souvent en interne à la collectivité
- Une grande incertitude plane toujours concernant le rôle de l'échelon local dans la régulation multi-échelle des enjeux climatiques dans ces quatre secteurs
- Le cadre de régulation politique national (et européen), secteur par secteur, délégite largement l'intervention de la part des collectivités locales

Relation entre PCAET et visions alternatives du territoire



**Frontières et identités de
certains EPCI non stabilisées**



**Remise en question de l'échelle de
construction de l'action climatique locale**



Conflit entre identité territoriale et priorisation
de l'action climatique

Quand territoire et climat ne font pas (toujours) bon ménage

- Frontières et identités de certains EPCI non stabilisées :
 - Récentes fusions de CdC comme un obstacle à une démarche PCAET
 - Dynamiques politiques préexistantes remises en question (ex: Pays)
- Remet en question l'échelle de construction de l'action climatique locale
- Définition préalable de l'identité territoriale qui entre en conflit avec une priorisation de l'action climatique :
 - Autour de la notion de paysage, apparaissant comme plus mobilisatrice
 - Via d'autres formes de valorisation du territoire (patrimoine naturel, conservation de la biodiversité)

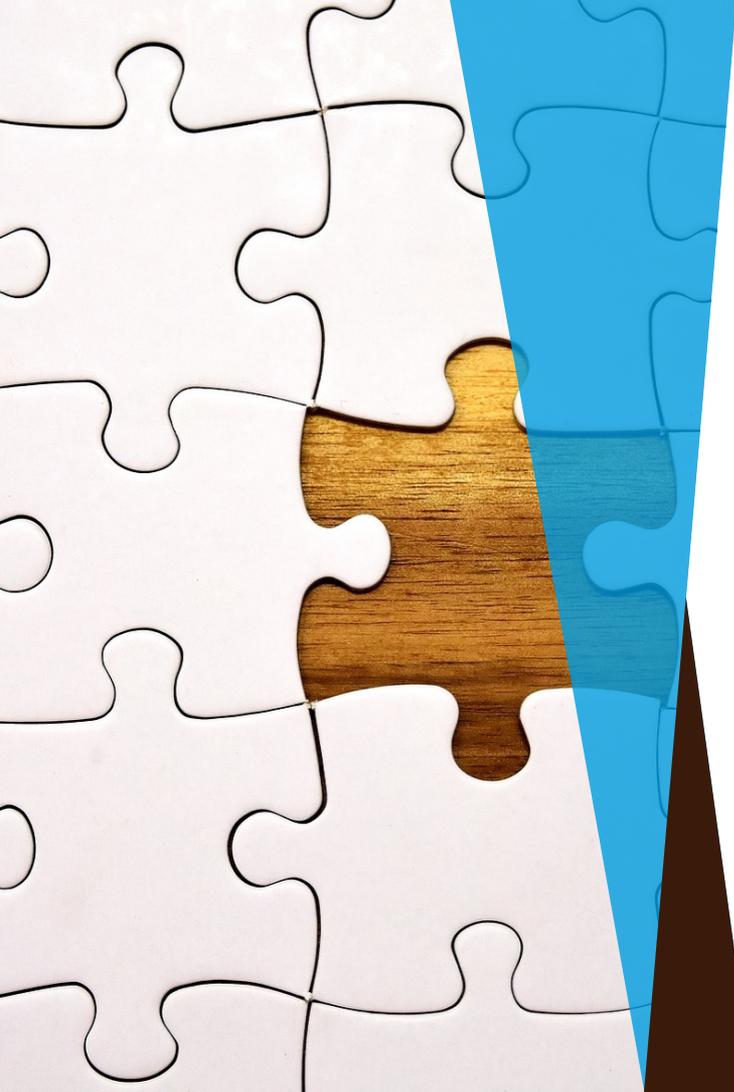
Quand la problématique climatique est minée par des controverses locales

La problématique climatique est parfois identifiée à sujets localement controversés :

- Les tensions autour du développement de projets d'énergie renouvelable (et en particulier d'éoliennes) peuvent bloquer totalement la réflexion climatique sur un territoire
- Dans certains cas, la question des installations d'EnR prend le pas sur la démarche PCAET : la territorialisation des politiques climatiques se fait avant tout autour de ces objets techniques et des modalités de leur installation

La portion congrue de l'adaptation au changement

- La territorialisation de l'atténuation au CC n'irait pas de soi (problème global), tandis que la territorialisation de l'adaptation serait « évidente » (problème local – spécifique à chaque territoire)
- PCAET supposé intégrer l'enjeu de l'adaptation au CC – complémentarité des 2 dimensions
- Dans les faits :
 - Enjeu de l'adaptation peu pris en charge dans les EPCI étudiés : liste les conséquences locales du CC mais peu d'actions orientées vers l'adaptation
 - Quand c'est le cas, souvent une requalification d'actions préexistantes (cf. protections contre les inondations) en termes de gestion des risques plutôt qu'une vraie stratégie d'adaptation



Adaptation au changement climatique : un impensé ?

Eléments d'explication qui demanderaient une mise à l'épreuve empirique :

- Le problème de l'adaptation a longtemps été peu visible sur l'agenda, y compris national, entraînant une plus faible appropriation
- L'adaptation n'est pas, ne peut pas, être standardisée et quantifiée : pas de transfert de « kit adaptation » comme pour la réduction des émissions de CO2
- On distingue l'adaptation ajustement de l'adaptation transformatrice: cette dernière suppose une transformation des logiques du développement territorial, des actions publiques dans de nombreux secteurs et de nombreuses habitudes du public => ceci est coûteux politiquement et cela impose de nouvelles régulations des secteurs qui dépassent l'échelle d'un EPCI

Conclusion provisoire



- **Des enjeux scientifiques d'importance pour la sociologie de l'action publique:**
 - Comment se met concrètement en place la politique d'atténuation et d'adaptation au CC sur le terrain? Quel effet sur la politique « auprès du clocher » ?
 - Comment les collectivités locales peuvent-elles se l'approprier efficacement ? Echelle décisive ou illusion de perspective ?
- **Des enjeux sociétaux d'importance:**
 - Amplifier les politiques climatiques compte tenu des évolutions inquiétantes (50% plus intense que prévu en France avec un +3,8°C en 2100)
 - Rapprocher l'action publique sur le climat du citoyen pour la rendre plus juste et plus démocratique

Pour aller plus
loin

Consultez la vidéo complémentaire

<https://mediapod.u-bordeaux.fr/video/34402-3-etude-de-cas-le-plan-climat-air-energie-du-bassin-darcachon/>



Andy SMITH
Chercheur d'économie politique



#3

Étude de cas : Le plan climat
Air-Energie du bassin
d'Arcachon





www.u-bordeaux.fr



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



[@universitedebordeaux](https://www.linkedin.com/company/universitedebordeaux)



[@univbordeaux](https://www.facebook.com/univbordeaux)



[@universitedebordeaux](https://www.instagram.com/universitedebordeaux)



Appli mobile U&me



[@univbordeaux](https://www.youtube.com/univbordeaux)

université
de **BORDEAUX**