

# La territorialisation de l'action climatique

Alice Mazeaud, Alexis Aulagnier, Andy Smith, Daniel Compagnon

DANS **PÔLE SUD** 2022/2 n° 57 , PAGES 5 À 20  
ÉDITIONS **CEPEL**

ISSN 1262-1676

DOI 10.3917/psud.057.0005

Date de mise en ligne : 21/12/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-pole-sud-2022-2-page-5?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour CEPEL.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# THEMA

# LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION CLIMATIQUE

## **Alice Mazeaud**

LIENSs, La Rochelle Université  
alice.mazeaud01@univ-lr.fr

## **Alexis Aulagnier**

C.E.Durkheim, IEP Bordeaux  
alexis.aulagnier@sciencespo.fr

## **Andy Smith**

C.E.Durkheim, IEP Bordeaux  
a.smith@sciencespobordeaux.fr

## **Daniel Compagnon**

C.E.Durkheim, IEP Bordeaux  
d.compagnon@sciencespobordeaux.fr

La légitimité des acteurs infranationaux à participer à la lutte contre le changement climatique n'est aujourd'hui plus discutée. Construite à partir des années 1990 avec plusieurs initiatives internationales et européennes comme la campagne « cities for climate protection »<sup>1</sup>, elle est désormais reconnue et institutionnalisée par l'accord de Paris de 2015 qui entérine le principe polycentrique de l'action climatique (Hildén, Jordan, Huitema, 2017 ; Hsu, Weinfurter, Xu 2017). Les villes notamment sont devenues des acteurs de premier plan dans la lutte contre le changement climatique (Fuhr, Hickmann, Kern, 2018 ; Kern 2019 ; Neij, Heiskanen, 2021). À l'image du réseau *C40 Cities*, les maires des métropoles n'hésitent plus à affirmer non seulement leur légitimité, mais aussi leur capacité, à agir contre le changement climatique en suppléance de l'inaction des États.

En France, comme ailleurs dans le monde, on a assisté à la montée en puissance progressive des collectivités territoriales sur la thématique climatique. Ainsi que l'ont montré F. Bertrand et E. Richard (2014), le problème climatique s'est institutionnalisé au niveau local dans un double mouvement, à la fois ascendant – les initiatives de pionniers souvent antérieurement engagés dans des politiques de développement durable – et descendant – les injonctions de plus en plus nombreuses de l'État (Brédif, Bertrand, Tabeaud, 2015). À partir de la mise en œuvre du Plan d'action Climat en 2004, l'État et ses établissements ont constitué les acteurs infranationaux en partenaires de l'action climatique en les encourageant à adopter à leur tour un plan climat (Comby, 2009 ; Godinot, 2011). Cette mobilisation des

1. Cette initiative a été engagée par le réseau ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) à partir de 1990. Cette organisation est ensuite devenue *Local Governments for Sustainability*.

acteurs locaux a été accentuée et intensifiée après le Grenelle de l'Environnement : l'une des lois adoptées à la suite de cet événement a rendu ces plans climats obligatoires pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants<sup>2</sup>. Cette dynamique a été encore renforcée par la loi TEPCV de 2015<sup>3</sup> qui a étendu cette obligation d'établir des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) aux EPCI de plus de 20 000 habitants ainsi que plus récemment par la loi climat et résilience<sup>4</sup> qui a imposé la compatibilité des plans locaux d'urbanisme intercommunaux avec les PCAET.

En parallèle de ces obligations légales, de nombreuses collectivités territoriales ont, dans la continuité des politiques de développement durable (Béal et al. 2011), volontairement développé des politiques de transition écologique et énergétique, souvent d'ailleurs en s'appuyant sur les dispositifs incitatifs tels que TEPOS (Territoires à Energie Positive)<sup>5</sup> ou le programme Territoire Engagé Transition Écologique (ex Cit'ergie)<sup>6</sup>. Les enjeux environnementaux et climatiques tendent ainsi à occuper une place croissante dans l'agenda des collectivités territoriales (Halpern, 2020). Lors des dernières élections municipales, plusieurs facteurs ont incité les candidats à verdir leurs programmes et leurs discours : succès de mobilisations écologistes comme les marches pour le climat, bon score d'Europe Ecologie-Les Verts (EELV) aux élections européennes, importance du discours climatique dans les médias, *etc.* (Cadiou, Douillet 2020). Le succès électoral de candidats EELV dans des métropoles et agglomérations comme Lyon, Bordeaux ou Poitiers fait écho à cette montée en puissance des acteurs locaux en matière environnementale et climatique, et souligne la valeur acquise par ces enjeux dans l'espace politique local.

Au regard de ce constat empirique, les travaux de science politique en français sur le sujet sont de façon étonnante peu nombreux ; ce qui contraste avec l'abondance des travaux publiés dans les revues anglophones. Or, la sociologie de l'action publique offre des outils féconds pour éclairer empiriquement et théoriquement la fabrique des politiques climatiques locales et leurs effets. Aussi l'objectif de ce dossier est d'esquisser un agenda de recherche inscrit nettement dans la sociologie de l'action publique, y puisant ses outils méthodologiques, afin d'étudier les politiques menées à l'échelle communale et intercommunale, lesquelles sont confrontées à des enjeux spécifiques<sup>7</sup>. Ce texte introductif présente tout d'abord une revue syn-

2. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

3. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

4. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

5. Il s'agit d'un réseau de territoires labélisés pour l'ambition de leur politique énergétique et bénéficiant, grâce au financement des conseils régionaux et de l'ADEME, d'un accompagnement technique et financier.

6. Il s'agit d'un dispositif d'accompagnement de l'engagement des collectivités territoriales dans le domaine de la transition énergétique proposé par l'ADEME, qui se traduit par l'obtention du label Climat-Air-Énergie.

7. Nous laissons de côté l'action des régions (Poupeau, 2013) auxquelles la loi LTECV de 2015 a confié la compétence décentralisée dans le domaine énergie-climat, une logique confortée par la loi NOTRe qui a confié à la Région le soin d'élaborer le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui comprend également des objectifs en matière d'énergies renouvelables (EnR) et de climat. Pour une présentation des enjeux de la gouvernance territoriale des politiques énergie-climat (Poupeau, Boutaud 2021).

thétique de la littérature pertinente, notamment internationale. Dans un deuxième temps, les spécificités de la proposition d'agenda de recherche sont précisées. Enfin, une présentation succincte des quatre textes qui composent ce dossier montrera comment ils forment une première incarnation de cet agenda.

## LES POLITIQUES CLIMATIQUES : UN CHAMP SCIENTIFIQUE TRÈS STRUCTURÉ DANS LA LITTÉRATURE INTERNATIONALE MAIS PEU ANCRÉ DANS LA SOCIOLOGIE POLITIQUE

Dans la littérature internationale, l'action climatique locale constitue un champ d'études à part entière. Les recherches sur les politiques locales se sont considérablement développées à partir du milieu des années 1990 pour les politiques d'atténuation, et à partir du milieu des années 2000 pour les politiques d'adaptation, au point qu'il est impossible aujourd'hui de prétendre en rendre compte de façon exhaustive. Au sein de cette abondante littérature, on peut repérer des monographies portant notamment sur des villes revendiquant une exemplarité en la matière ; des comparaisons de faibles nombres de cas (Damsø, Kjær, Christensen, 2016 ; Amundsen et al., 2018) ou des comparaisons à plus grande échelle (Reckien et al. 2018). Parmi ces travaux, certains visent à expliquer la variabilité des engagements locaux et des politiques menées. Ils analysent les dynamiques pionnières de certains territoires (Azevedo, Delarue, Meeus, 2013 ; Würzel, Liefferink, Torney, 2019 ; Haupt, Eckersley, Kern, 2022 ; Homsy, 2018), l'influence des modes de régulation des États (Azevedo, Delarue, Meeus, 2013 ; Lundqvist et Kasa 2017 ; Kasa, Westskog, Rose, 2018 ) ou l'effet de la participation à des réseaux transnationaux (Busch, Anderberg, 2015). Des travaux plus récents s'inscrivent davantage dans une logique d'évaluation comparée de la pertinence et de l'efficacité des politiques menées, que ce soit sur le volet atténuation ou sur le volet adaptation (Reckien et al., 2018). Du côté des politiques d'adaptation qui ne seront pas spécifiquement traitées ici, on notera d'ailleurs que, sur la base du travail de Pelling (2011), tout un courant de la littérature s'est attaché à caractériser le type d'adaptation menée par les territoires en distinguant les politiques orientées vers la résilience des activités et celles orientées vers leurs transformations. Enfin, soulignons qu'un pan entier de recherche est dédié à l'analyse des rapports entre démocratie, participation citoyenne et action climatique au niveau local. Certains de ces travaux s'inscrivent dans le courant de la géographie critique et mettent l'accent sur la dépolitisation des enjeux climatiques et l'émergence d'un modèle de ville post-politique (Swyngedouw, 2009 ; 2013). D'autres sont plus nettement orientés vers l'évaluation des bénéfices et des limites des démarches participatives en matière climatique (Mees et al., 2019).

A partir de cette rapide revue de littérature, il est possible d'opérer un bilan de l'état des savoirs sur la fabrique des politiques climatiques locales. Ainsi, dans une synthèse déjà ancienne mais toujours pertinente, la variabilité des politiques climatiques locales était expliquée par : la perception de l'impact des enjeux climatiques au sein du territoire, les compétences et ressources des gouvernements

locaux, les politiques nationales en soutien des politiques locales, et enfin l'implication dans des réseaux d'échanges nationaux et transnationaux (Kern et Alber, 2009). Dans cette continuité et à partir d'une revue de la littérature plus récente, Daniel Ryan souligne lui aussi que les travaux menés jusqu'à présent ont identifié trois dimensions de la variabilité des politiques climatiques locales : la capacité politique, le cadrage local du problème, les facteurs et les acteurs politiques (Ryan, 2015). Premièrement, la littérature souligne que les capacités de gouvernement (les compétences, les ressources institutionnelles et financières) sont une condition nécessaire, mais non suffisante de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique climatique. Même lorsqu'un acteur infranational a les ressources légales, humaines et techniques pour agir, la question climatique peut occuper une place marginale sur l'agenda. Deuxièmement, il est identifié que le cadrage local du problème est un facteur déterminant non seulement du niveau de priorisation, de la définition des objectifs poursuivis et des moyens engagés, mais également de l'efficacité de la politique. Enfin, troisièmement, les travaux insistent sur les « facteurs politiques » de l'action climatique. Ce qui est défini ici comme politique est en fait principalement analysé à partir de deux aspects : la question du *leadership* local à travers le rôle d'entrepreneurs politiques (souvent mis en relation avec les réseaux internationaux) ; et la question des relations avec les représentants d'intérêts d'autre part.

Si ces dimensions ont une valeur analytique dans l'optique d'une comparaison des politiques élaborées et mises en œuvre dans des contextes distincts, il manque le plus souvent une analyse plus fine des configurations qui, au cas par cas, désignent les conditions d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique climatique et, ce faisant permettent d'identifier à la fois les variants et les invariants des politiques climatiques locales. Or, il nous semble précisément que sur ce point la sociologie politique de l'action publique, et notamment celle qui se pratique en France (Boussaguet et al., 2015 ; Halpern et al, 2018), offre des outils heuristiques pour saisir empiriquement et théoriquement la territorialisation de l'action climatique. Quelques travaux ont déjà traité la question de la territorialisation de l'action climatique. Ceux déjà cités de F. Bertrand et E. Richard (2014, 2015) sur l'institutionnalisation des politiques climatiques ont montré que les politiques climatiques locales étaient principalement des politiques d'atténuation du changement climatique centrées sur les enjeux énergétiques. On peut aussi noter des travaux comparatifs sur la première génération des plans climats dans une comparaison France / États-Unis (Nadaï et al., 2015) ou sur les premiers « Territoires à Energie Positive » (Yalçın et Lefèvre, 2012), ainsi que des travaux davantage orientés sur les rapports centre-périphéries (Comby, 2009 ; Béal, Pinson, 2015). Plus récemment des dossiers ont été consacrés à l'engagement climatique des acteurs locaux (Hourcade, Van Neste, 2019) et aux enjeux et effets de la territorialisation de la transition énergétique (Chailleux et Hourcade 2021). Enfin, soulignons que les politiques d'adaptation au changement climatique qui ne seront pas spécifiquement travaillées ici, sont à la fois peu présentes empiriquement et peu étudiées. Aussi, et sans prétendre ici à l'exhaustivité, on ne peut que souligner que cette rareté des travaux entraîne la persistance de nombreux points aveugles quant à notre connaissance de l'action climatique des territoires en France.

## SAISIR LES POLITIQUES CLIMATIQUES LOCALES PAR LA TERRITORIALISATION : UN AGENDA DE RECHERCHE

En France, comme ailleurs, la politique climatique est désormais, aussi, territoriale. Mais nous prenons le parti de ne pas restreindre ce phénomène de territorialisation à l'intervention croissante des gouvernements locaux en matière climatique. La territorialisation n'est synonyme ni de spatialisation, ni de décentralisation. Elle n'est pas un simple changement d'échelle. En reprenant la définition de Sébastien Segas, nous l'entendons plus largement comme un « ensemble d'opérations de définition symbolique et d'organisation matérielle qui visent à faire d'un espace délimité le support et/ou l'objet d'une activité politique » (Segas 2020). Elle s'opère à la fois par le haut – le transfert de compétence, la mise en œuvre de politiques territorialisées – et par le bas – le cadrage spatial des causes et des problèmes publics, la construction de modes de régulation proprement territoriaux. Dans l'agenda de recherche que nous esquissons ici, la territorialisation devient notre objet d'étude : une forme d'intervention publique spécifique, que la problématique climatique permet d'aborder. Dès lors, comment en rendre compte ? Comment s'incarne concrètement la territorialisation (ou non) de l'action climatique ? Quels sont les échelles, les mécanismes et les acteurs en jeu dans la construction d'une territorialisation de l'intervention climatique ? Quelles en sont les modalités ? Quels en sont les effets ?

Pour répondre à ces nombreuses questions, nous proposons de dessiner ici trois pistes de recherche : la première centre la réflexion sur la dimension territoriale et interroge les processus de construction localisée des problèmes et des politiques ; la seconde questionne les acteurs et les modalités du travail politique local en matière climatique ; enfin la dernière aborde frontalement la question du pouvoir des acteurs locaux pour gouverner les enjeux climatiques.

### Quelle territorialisation de l'action publique climatique ?

Si la décentralisation –et au-delà les transferts de compétences successifs aux gouvernements locaux– ont constitué un facteur décisif du développement de politiques territoriales, le phénomène de territorialisation ne s'y réduit pas. Celui-ci renvoie à la fois à une entreprise de spatialisation et de contextualisation et à un espace de gestion collective des problèmes, dont il faut appréhender les modalités et les effets.

Questionner la territorialisation de l'action climatique c'est donc en premier lieu interroger le degré et les modalités de contextualisation du problème climatique et des enjeux associés. Cela impose de questionner le périmètre au sein duquel ce problème est construit et discuté. En effet, l'attribution de la responsabilité de réaliser les PCAET aux EPCI ne fait pas obstacle à ce que d'autres acteurs, à d'autres échelles, se saisissent des enjeux climatiques (les syndicats départementaux d'énergie, les parcs naturels, les communes, les syndicats de pays ou pôles territoriaux, etc.). Par ailleurs, l'exercice par une collectivité de la compétence Climat-Air-Energie n'implique pas nécessairement une contextualisation du problème climatique, ou plutôt cette contextualisation peut s'opérer à des degrés variables.

Elle peut s'incarner dans une priorité donnée à l'enjeu climatique par rapport à d'autres enjeux, dans des opérations d'énonciation d'un récit territorial (Cadiou, 2007), dans les processus d'articulation, ou de mise à distance, de l'enjeu climatique aux autres enjeux sectoriels du territoire (mobilité, l'agriculture, la transition énergétique, développement économique, etc.), ou encore dans l'intégration des enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

Aussi, comme cela a été suggéré récemment, il faut prendre à bras le corps l'enjeu de la construction localisée des problèmes (Segas, 2021) tant sous l'angle du travail de problématisation que sous l'angle des effets des contextes locaux (les caractéristiques géomorphologiques, économiques, institutionnelles et sociales) sur la mise à l'agenda et le cadrage du problème climat. L'inscription territoriale et le cadrage spatial du problème apparaissent à la fois comme un support de l'élaboration de politiques particulières mais aussi comme un terreau de mobilisations. Par exemple, à côté des enjeux d'atténuation du changement climatique qui traversent toutes les échelles de façon assez semblable, l'existence d'enjeux locaux liés à l'adaptation au changement a-t-elle des effets sur la construction localisée du problème et des politiques climatiques ? Peut-on faire un lien entre les caractéristiques socio-démographiques et économiques du territoire, et le cadrage local du problème climatique, par exemple sous la forme d'une centralité accordée aux enjeux d'économie d'énergie ou de lutte contre la précarité énergétique dans des territoires industriels en déclin (Miot 2021) ?

Interroger la territorialisation implique ensuite de produire des données sur les modes de gouvernance territorialisées, et leurs effets. Sans revenir sur les débats sur la « gouvernance territoriale », définie comme « l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnées par la hiérarchie et qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires auprès de ceux qui y habitent et envers l'environnement extérieur » (Pasquier, Weisbein, Simoulin, 2013), l'enjeu est d'abord et avant toute chose d'analyser les acteurs et leurs relations – Qui gouverne le climat localement et comment ? – afin de comprendre comment, et à quelles conditions, peuvent émerger des politiques climatiques territoriales. En effet, il y a encore une décennie, il était fréquent de distinguer, au moins analytiquement, les politiques territoriales des politiques territorialisées : « on parlera de politiques territoriales pour désigner des politiques correspondant à une logique spécifique à un territoire et de politiques territorialisées pour parler de politiques produites dans un territoire donné mais dont la logique n'est pas spécifique à ce territoire » (Hassenteufel 1998). Sur un plan empirique, la distinction est rarement aisée à établir, elle est néanmoins utile pour interroger la territorialisation et ses conséquences en distinguant le rôle de l'État dans ce processus et la variabilité des politiques territoriales.

Premièrement, elle nous conduit à soulever la question du rôle de l'État dans ce processus de territorialisation. Quelles sont les formes d'intervention de l'État – le ministère de l'écologie, les services déconcentrés de l'Etat (DDT et DREAL), ainsi que ses agences (Ademe, Cerema) – dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques locales. Comment s'articulent empiriquement les logiques

incitatives et réglementaires ? Comment les instruments financiers influent-ils sur les politiques climatiques locales ? Comment l'État participe-t-il à la définition et à la « circulation croisée » (Béal, Epstein, Pinson 2015) des « recettes » des politiques climatiques ? Autant de questions qui mériteraient d'être traitées. En effet, il est désormais admis que l'émergence de gouvernances territorialisées ne doit pas être vue comme une disparition de l'État : l'État ne se retire qu'en apparence des territoires (Epstein, 2020). La capacité de l'État à « gouverner à distance » les territoires (Epstein, 2013) est même d'autant plus forte que la décentralisation croissante – en termes de transfert de compétences – est allée de pair avec un processus de recentralisation financière et budgétaire (Le Lidec, 2020). Ces éléments invitent à caractériser le plus finement possible les formes du rapport centre-périphérie en matière climatique, c'est-à-dire les formes de l'État « climatique » et les relations qu'il construit avec les collectivités territoriales.

Or, les premiers travaux montrent que l'intervention de l'État est ambivalente. D'un côté, la politique des plans climats locaux s'apparente à une « politique constitutive ». Par la valorisation d'une démarche concertée à l'échelle du territoire, elle est supposée permettre aux acteurs de définir localement les problèmes et les solutions, et donc faire émerger des politiques climatiques territoriales. Par ailleurs, même si l'élaboration des plans climats est obligatoire, l'État n'a pas cherché à contraindre les acteurs locaux (en témoignent les très nombreux retards) et se contente de quelques dispositifs incitatifs déployés *via* l'ADEME. D'un autre côté, cette politique climatique s'inscrit dans un processus de resserrement du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales *via* des opérations de réaligement des objectifs et des actions locales sur et dans la politique nationale, apparaissant notamment dans la standardisation des diagnostics et des sujets à traiter (Béal, Pinson 2015). Nous faisons l'hypothèse que le PCAET serait le signe d'une territorialisation ambiguë en étant simultanément un instrument de la mise en œuvre territorialisée d'une politique sectorielle (l'atténuation du changement climatique) et un instrument d'appropriation territoriale des enjeux de ce dernier. L'État contribuerait alors simultanément à territorialiser et à standardiser.

Deuxièmement, il convient d'envisager dans une perspective comparative, les dynamiques et les effets de la territorialisation sur l'action climatique. L'un des postulats de la territorialisation est qu'elle permet la construction localisée des problèmes et des politiques. Elle devrait donc se traduire mécaniquement par l'apparition de politiques différentes d'un territoire à l'autre. Or, il est désormais bien documenté que les politiques locales obéissent simultanément à des dynamiques de différenciation et de standardisation (Douillet et al., 2012). Si le changement d'échelle n'a pas pour effet mécanique de modifier le contenu des politiques, on sait en revanche peu de choses sur le degré de variabilité des politiques climatiques territoriales. En quoi les politiques climatiques locales sont-elles semblables ou différentes ? Le sont-elles du point de vue de leur existence et/ou du moins du type de discours localement produit sur l'action climatique ? De leur substance (la définition des objectifs, des actions, le montant des investissements) ? De leurs instruments ? De leur architecture institutionnelle ? De leur saillance sur l'agenda ? La territorialisation se traduit-elle par des modalités différentes de mise en admi-

nistration (plus ou moins sectorisée ou transversale) et d'organisation politique ? Comment expliquer que d'un territoire à l'autre la politique climatique soit ou bien inexistante, limitée à une déclinaison locale des grands objectifs nationaux, ou au contraire le vecteur d'une transformation des logiques de l'aménagement et du développement du territoire ? Quel rôle jouent les élus dans ces politiques et quels sont les effets du renouvellement générationnel et/ou partisan ? Aucun facteur ne peut à lui seul expliquer de telles différences. Il importe de saisir, dans leurs interactions multiples, les facteurs et les modalités de construction des politiques locales.

On le voit : la territorialisation de l'action climatique demeure un chantier de recherche à creuser pour analyser qui gouverne localement le climat et ce que gouverner localement le climat veut dire.

### **Qui gouverne ? La question du travail politique local**

Combinée avec des apports nombreux de la sociologie politique, l'analyse de l'action publique fournit des concepts, des questions de recherche et des techniques d'enquête robustes pour dépasser l'analyse des « facteurs politiques » citées plus haut. La proposition plus précise formulée ici est que le concept de « travail politique » développé par l'un d'entre nous (Smith, 2019) permet d'aborder plus de front cette problématique et d'effectuer des comparaisons entre territoires. Qui travaille politiquement en faveur de l'action climatique ? Qui s'y oppose ? Selon quelles modalités et en mobilisant quelles ressources ?

A la base de toute recherche sérieuse sur le travail politique se trouve une conception du politique qui déborde de loin l'activité des élus. En définissant le politique non pas de manière formelle mais en fonction de la substance des actions menées et du sens qui leur est accordé, nous considérons tout d'abord qu'un acte est politique dès qu'il vise à changer ou à reproduire les institutions (définies comme les ensembles de règles de normes et d'attentes stabilisées). Il s'ensuit que potentiellement tout agent social peut travailler politiquement soit individuellement, soit au nom d'une organisation (telle qu'une mairie, une association environnementale ou une entreprise). Pour ce faire, toutefois, la recherche montre clairement que tout travail politique implique d'une part de mener de front les actions d'argumentation et de construction d'alliances et, d'autre part, de s'équiper en ressources pertinentes pour les contextes sociaux investis. Comme le montrent nos propres recherches en cours sur l'action climatique locale en Nouvelle Aquitaine (Aulagnier, Compagnon, Mazeaud et Smith, 2022), l'institutionnalisation variable de cette dernière découle largement de la manière dont des configurations d'acteurs intercommunaux ont interprété localement le défi du changement climatique, l'ont traduit (ou pas) en instruments et ont légitimé à la fois ces outils d'intervention et leurs cadres des enjeux en question. En effet, une grille d'analyse en termes de travail politique invite plus généralement la recherche sur l'action climatique locale à analyser systématiquement ces processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation, ainsi que leurs imbrications dans chacun des territoires étudiés.

Une entrée en termes de construction des problèmes publics s'impose car c'est la manière la plus robuste de saisir comment, territoire par territoire et au fil des

années, l'enjeu climatique a été défini comme étant un problème méritant un traitement public local. Comme le théorise une abondante littérature sur ces processus de mise en problème (Gusfield, 1981 ; Neveu, 2015), pour faire émerger un problème public, il ne suffit pas que des agents sociaux fassent le constat d'un dysfonctionnement social, tel qu'un type de pratique par exemple économique qui contribue au changement climatique. Travailler politiquement en problématisant un tel constat implique *a minima* de le cadrer comme un objet d'intervention et, par ailleurs, de convaincre d'autres agents sociaux de porter ensemble le cadrage qui en résulte au sein des arènes décisionnelles localement pertinentes (telles que celles qui existent autour d'une mairie ou d'un EPCI).

Loin d'être spontané, mécanique ou politiquement neutre (Le Galès et Lascoumes, 2005), le processus consistant à traduire un problème public en instruments d'intervention publique fait partie intégrale du travail politique tel que nous le définissons ici. Dans le cas de l'action climatique, par exemple, comment restructurer l'organigramme d'un EPCI et répartir son budget différemment, afin de lancer des actions concrètes censées réorienter le comportement des citoyens et des acteurs socio-professionnels locaux ? Par ailleurs, comment doter une instance intercommunale de tels leviers tout en les articulant avec l'offre d'instruments proposée par l'État (comme les subventions de l'ADEME) ou les Conseils régionaux ? Sous ces deux angles, instrumenter une action climatique locale en vue de changer les pratiques institutionnalisées implique des décisions politiques potentiellement lourdes de conséquences.

C'est précisément la raison pour laquelle la grille d'analyse en termes de travail politique incite enfin à prêter une attention particulière aux entreprises de légitimation par les acteurs de chaque territoire de ce qu'ils cherchent à faire adopter au nom du climat. Comme la sociologie politique l'a montré de longue date (Lagroye, 1985), le concept de légitimation permet de dépasser une lecture en termes de droits formels à agir politiquement pour ouvrir une réflexion sur les modalités de construction d'une légitimité et d'une capacité d'action contextualisée. C'est également ainsi que la recherche se donne la possibilité de cerner si la prise en charge de l'enjeu climatique s'opère sur un mode politisé (i.e, en mobilisant les valeurs de manière publicisée, voire « participative ») ou dépolitisé (en se référant à des expertises, en mobilisant le registre de « l'efficacité » et en agissant essentiellement dans des espaces confinés) (Radaelli, 1999 ; Gilbert et Henry, 2012 ; Robert 2021).

### **Quel pouvoir local pour l'action climatique ?**

Le législateur a confié aux collectivités territoriales, et notamment aux EPCI, des compétences dans le domaine de l'action climatique et énergétique, mais cela ne signifie pas qu'elles disposent d'une capacité effective à élaborer et à mettre en œuvre des actions publiques en la matière. Les recherches sur la capacité politique locale ont montré que celle-ci se construit à la croisée des ressources institutionnelles des collectivités, des caractéristiques socio-économiques du territoire et du degré de coopération entre les acteurs. Ainsi, Romain Pasquier (2015) a proposé de définir la capacité politique comme « un processus complexe de définition d'inté-

rêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action fragmentés et fluides que sont les espaces régionaux ».

Sans revenir ici sur le double jeu – décentralisation et recentralisation – de l'État évoqué plus haut, la question de l'effectivité du pouvoir climatique local doit donc également être mise sur le métier. Ainsi que l'ont formulé récemment Sébastien Chailleux et Renaud Hourcade à propos de la transition énergétique territoriale, les nouvelles orientations de l'action publique offrent *a priori* aux territoires des capacités d'action inédites dans un secteur initialement centralisé et technocratique, mais elles ouvrent aussi des interrogations majeures autour de la capacité des territoires à conduire des politiques énergétiques propres et de l'ampleur des changements qui en découlent (Chailleux, Hourcade, 2021).

Tout d'abord, soulignons que si la communication gouvernementale place « les territoires au cœur de l'action climat énergie »<sup>8</sup> afin d'assurer l'intégration des enjeux climatiques dans l'ensemble des secteurs d'action publique comme l'urbanisme, les transports, etc., les EPCI ont peu de ressources pour mettre en œuvre cette compétence. D'une part, la compétence climat-air-énergie des EPCI est partielle. Ces derniers ont par exemple l'obligation d'élaborer un PCAET, et dans ce cadre de construire une politique de transition énergétique. Mais ils n'ont pas de pouvoir de régulation des installations d'énergie renouvelable comme les éoliennes puisque c'est l'État qui délivre l'autorisation administrative pour les projets portés par des promoteurs privés. Dès lors, il convient de s'interroger sur les instruments (Le Galès et Lascoumes, 2004 ; Halpern, Le Galès et Lascoumes, 2014) que ces collectivités peuvent mettre en œuvre pour agir localement sur le climat, et donc sur le rôle qu'elles sont *in fine* appelées à jouer. Ainsi, il convient d'affiner la caractérisation du pouvoir des collectivités territoriales en matière climatique, et donc aussi la posture qu'elles peuvent adopter. Par exemple, des travaux anglophones ont produit une typologie des formes de gouvernement municipal de l'énergie (Alber et Kern, 2008) : la municipalité comme consommatrice (la recherche d'une diminution de la consommation d'énergie de la collectivité elle-même), facilitatrice (le soutien et l'accompagnement des initiatives privées), offreuse de service (l'intervention dans la fourniture d'énergie), ou régulatrice (l'exercice d'un pouvoir de réglementation des activités émettrices). Il n'est pas certain que cette typologie soit transposable dans le cas français, ni même qu'elle soit pertinente pour saisir les politiques publiques conduites dans d'autres secteurs que l'énergie. Toutefois, cela nous semble être une piste à creuser pour tenter de caractériser, et de comparer l'action climatique des collectivités territoriales.

D'autre part, les ECPI n'ont pas les ressources humaines et financières pour élaborer et mettre en œuvre cette compétence. L'obligation d'élaborer un plan climat n'a pas été accompagnée d'un transfert financier. Et dans le contexte d'une disparition de l'ingénierie d'État mise à disposition des collectivités (Barone et al., 2016) dans un nombre croissant de domaines, les ECPI ruraux de petite taille sont dans l'incapacité d'exercer leur compétence. Plus largement, la capacité

8. <https://www.ecologie.gouv.fr/action-des-territoires-transition-energetique>

d'action des EPCI est souvent conditionnée par la captation de ressources complémentaires comprises dans des dispositifs incitatifs comme TEPOS (Nadaï et al. 2015), ou offertes par d'autres acteurs (syndicat d'énergie, parc naturel régional, région). En outre, sur un plan technique, la technicité des données à mobiliser pour l'action climatique rend souvent nécessaire l'intervention de bureaux d'études privés, dans un processus de « privatisation » de l'ingénierie climatique (Mazeaud, Rieu, 2021) qui favorise par ailleurs la standardisation des politiques climatiques (Poupeau, Guéranger, Cadiou, 2012 ; Mazeaud, Nonjon, 2020).

Enfin, pour faire le lien avec notre proposition concernant le travail politique, se pose la question des objectifs et des effets de ces politiques locales. Quels sont les objectifs de ces politiques ? Comment les enjeux climatiques sont-ils articulés aux autres enjeux du développement territorial (développement économique, aménagement du territoire) ? L'émergence de formes territorialisées de gouvernance permet-elle aux acteurs locaux d'influencer et de transformer des dynamiques sectorielles, structurées d'abord à l'échelle nationale ou européenne (par exemple sur les enjeux agricoles) ? Autrement dit, l'action climatique locale change-t-elle, et à quelles conditions, certains des facteurs économiques, politiques et sociaux qui sous-tendent la crise climatique ?

## PRÉSENTATION DES ARTICLES DU DOSSIER

Les trois articles rassemblés dans ce dossier n'ont pas vocation à apporter des réponses à l'ensemble des questionnements formulés dans cet agenda de recherche mais plus modestement à illustrer la fécondité des pistes de recherches ouverte par une réflexion sur la territorialisation de l'enjeu climatique. Plutôt que de démontrer la plus-value de l'une ou l'autre des pistes de recherche esquissées dans cet article, les travaux rassemblés dans ce dossier illustrent la diversité des approches qui peuvent être adoptées.

L'article d'A. Mazeaud consacré à un projet construit comme « exemplaire » montre en quoi l'action climatique des collectivités territoriales peut s'inscrire dans une stratégie d'attractivité. Au-delà, l'article s'attache à analyser les différentes configurations, plus ou moins confinées ou publiques, dans lesquelles l'action climatique de l'EPCI est élaborée et mise en œuvre. Par son analyse fine du processus, elle montre combien le travail politique local doit être analysé dans les configurations concrètes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, à distance des analyses sur la dépolitisation de l'action climatique, elle distingue des modes de politisation – politisé ou dépolitisé – de l'enjeu climatique afin d'envisager ses effets sur l'action climatique. Ce faisant, elle souligne que son traitement dépolitisé est autant une condition qu'une limite de l'ambition climatique.

L'article de L. Salliou s'attache à analyser au-plus près des rouages politiques et administratifs le processus de territorialisation de l'enjeu climatique dans une agglomération « ordinaire », à savoir qui ne prétend pas incarner une avant-garde de l'action climatique. Il questionne l'institutionnalisation de la question climatique

en la replaçant dans des questionnements plus généraux sur les processus de sectorisation des politiques locales. Le texte propose une analyse temporelle de la mise en administration locale de l'enjeu climatique. Ceci permet à L. Salliou de mettre en avant un paradoxe. D'un côté, elle analyse toutes les difficultés qui s'opposent à la construction du climat comme enjeu formellement transversal au sein d'une intercommunalité à l'organisation structurée par des interventions sectorielles. De l'autre, elle montre que le maintien de secteurs n'empêche pas une légitimation partielle de la question climatique et la mise en œuvre d'instruments dédiés. Elle offre ainsi une analyse très fine du processus de climatisation des politiques locales, qui s'incarne dans des collaborations entre services, dans l'inflexion de politiques publique déjà en place, plus que dans des transformations très visibles de la communauté. Elle éclaire ainsi toute la fragilité de la territorialisation de l'action climatique.

Enfin, l'article de Lény Patinaux opère un pas de côté en saisissant l'action climatique des élus locaux non pas à travers les politiques locales, mais à partir de leur positionnement quant à des projets controversés d'installations d'éoliennes. Par son analyse, il montre comment la réflexion sur le travail politique des élus locaux ne saurait être limitée à la question des compétences locales, et donc du pouvoir qui leur est officiellement dévolu. En effet, même si les élus locaux ne peuvent autoriser ou interdire l'installation d'éoliennes sur leur territoire, ils ne restent pas passifs face aux promoteurs privés. Ils cherchent à négocier des bénéfices locaux des installations, s'efforcent de convaincre les préfets du bien fondé de leurs oppositions, et surtout s'attachent à démontrer à leurs citoyens qu'ils sont à leur côté. Autant d'éléments qui nous montrent à quel point la transition énergétique interroge, voire ébranle, les modalités du travail politique local.

Au-delà de leurs différences d'approche, ces articles ont en commun de s'inscrire dans une analyse résolument empirique de la transition climatique vue du local. Ils témoignent de la fécondité mais aussi de l'ampleur du chantier scientifique qui s'ouvre devant nous pour savoir comment les acteurs locaux peuvent prendre leur part dans la lutte contre le réchauffement climatique et ses effets.

## BIBLIOGRAPHIE

- Amundsen H., Hovelsrud G. K., Aall C., Karlsson M., Westskog H., (2018), « Local governments as drivers for societal transformation: towards the 1.5°C ambition », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 31.
- Azevedo I., Delarue E., Meeus L., (2013), « Mobilizing cities towards a low-carbon future: Tambourines, carrots and sticks », *Energy Policy*, vol. 61.
- Barone S., Dedieu C., Guérin-Schneider L., (2016), « La suppression de l'ingénierie publique de l'État dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale », *Politiques et management public*, vol. 33, n°1.
- Béal V., Epstein R., Pinson G., (2015), « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°3.
- Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), (2011), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint Étienne, Éditions de l'Université de Saint-Étienne.
- Béal V., Pinson G., (2015), « From the Governance of Sustainability to the Management of Climate Change: Reshaping Urban Policies and Central-local Relations in France », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 17, n°3.
- Bertrand F., Richard E., (2014), « L'action des collectivités territoriales face au "problème climat" en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 22, n°3.
- Bertrand F., Richard E., (2015), « La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : avec, sans, ou à côté de l'atténuation », *Développement durable et territoires*, n°3.
- Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), (2015), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Brédif H., Bertrand F., Tabeaud M., (2015), « Redéfinir le problème climatique par l'écoute du local : éléments de propédeutique », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 23, n° supp. 3.
- Busch H., Anderberg S., (2015), « Green Attraction—Transnational Municipal Climate Networks and Green City Branding », *Journal of Management and Sustainability*, vol. 5, n°4.
- Cadiou S., (2007), « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in : V. SIMOULIN et R. PASQUIER (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ.
- Cadiou S., Douillet A.-C., (2020), « L'action publique en campagne », *La Vie des idées*.
- Chailleux S., Hourcade R., (2021), « Introduction du dossier Politiques locales de l'énergie : un renouveau sous contraintes », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 29, n°1.
- Comby J.-B., (2009), « La mise en scène d'une demande des habitants pour enrôler les collectivités territoriales dans la « lutte contre » le changement climatique », in : V. ANQUETIN et A. FREYERMUTH (dir.), *La figure de l'habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Damsø T., Kjer T., Christensen T. B., (2016), « Local climate action plans in climate change mitigation – examining the case of Denmark », *Energy Policy*, vol. 89.
- Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P., (2012), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan.
- Epstein R., (2013), *La Rénovation urbaine*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Epstein R., (2020), « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1.

- Fuhr H., Hickmann T., Kern K., (2018), « The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5°C target », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 30.
- Gilbert C., Henry E., (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n°1.
- Godinot S., (2011), « Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ? », *Développement durable et territoires*, vol. 2, n°1.
- Gusfield J. R., (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press.
- Halpern C., (2020), « L'agenda environnemental des municipalités », *L'Économie politique*, vol. 1, n°5.
- Halpern C., Hassenteufel P., Zittoun P. (dir.), (2018), *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press.
- Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), (2014), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel P., (1998), « Introduction au numéro spécial : Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la "crise de l'Etat-Providence" ? », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n°3.
- Haupt W., Eckersley P., Kern K., (2022), « How Can 'Ordinary' Cities Become Climate Pioneers? », in : C. HOWARTH, M. LANE et A. SLEVIN (eds), *Addressing the Climate Crisis: Local action in theory and practice*, Springer International Publishing.
- Hildén M., Jordan A., Huitema D., (2017), « Special issue on experimentation for climate change solutions editorial: The search for climate change and sustainability solutions - The promise and the pitfalls of experimentation », *Journal of Cleaner Production*, vol. 169.
- Homsy G. C., (2018), « Unlikely pioneers: creative climate change policymaking in smaller U.S. cities », *Journal of Environmental Studies and Sciences*, vol. 8, n°2.
- Hourcade R., Van Neste S., (2019), « Où mènent les transitions ? Action publique et engagements face à la crise climatique », *Lien social et Politiques*, n°82.
- Hsu A., Weinfurter A. J., Xu K., (2017), « Aligning subnational climate actions for the new post-Paris climate regime », *Climatic Change*, vol. 142, n°3.
- Kasa S., Westskog H., Rose L. E., (2018), « Municipalities as Frontrunners in Mitigation of Climate Change: Does soft regulation make a difference? », *Environmental Policy and Governance*, vol. 28, n°2.
- Kern K., (2019), « Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe », *Environmental Politics*, vol. 28, n°1.
- Kern K., Alber G., (2009), « Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems », Présenté à *The international conference on Competitive Cities and Climate Change*, Milan, Italie, 9 et 10 octobre 2009.
- Lagroye J., (1985), « La légitimation », in : M. GRAWITZ et J. LECA (dir.), *Traité de science politique*, Tome I, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Lidec P., (2020), « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1.
- Lundqvist L. J., Kasa S., (2017), « Between national soft regulations and strong economic incentives: local climate and energy strategies in Sweden », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 60, n°6.

- Mazeaud A., Nonjon M., (2020), « The participatory turn in local policies: A product of the market », *Governance*, vol. 33, n°2.
- Mazeaud A., Rieu G., (2021), « Une privatisation de l'état bleu ? Ingénierie publique, ingénierie privée dans la gouvernance territoriale des risques littoraux », *Revue française d'administration publique*, vol. 177, n°1.
- Mees H. L. P., Uittenbroek C. J., Hegger D. L. T., Driessen P. P. J., (2019), « From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands », *Environmental Policy and Governance*, vol. 29, n°3.
- Miot Y., (2021), « Verdir pour survivre. La transition énergétique comme levier face à la décroissance urbaine ? Le cas de Vitry-le-François », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 29, n°1.
- Nadaï A., Labussière O., Debourdeau A., Régnier Y., Cointe B., Dobigny L., (2015), « French policy localism: Surfing on 'Positive Energie Territories' (Tépos) », *Energy Policy*, vol. 78.
- Neij L., Heiskanen E., (2021), « Municipal climate mitigation policy and policy learning - A review », *Journal of Cleaner Production*, vol. 317.
- Neveu É., (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbien J., (2013), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L'Extensio.
- Pelling M., (2010), *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*, Routledge.
- Poupeau F.-M., (2013), « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public*, vol. 30, n°4.
- Poupeau F.-M., Boutaud B., (2021), « La transition énergétique, un nouveau laboratoire de l'action publique locale ? », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, vol. 1, n°119.
- Poupeau F.-M., Guéranger D., Cadiou S., (2012), « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public*, vol. 29, n°1.
- Radaelli C. M., (1999), *Technocracy in the European Union*, Routledge.
- Reckien D., Salvia M., Heidrich O., Church J. M., Pietrapertosa F., De Gregorio-Hurtado S., Dawson R., (2018), « How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28 », *Journal of Cleaner Production*, vol. 191.
- Ryan D., (2015), « From commitment to action: a literature review on climate policy implementation at city level », *Climatic Change*, vol. 131, n°4.
- Segas S., (2020), « Introduction : de nouveaux territoires du politique ? Interroger les évolutions du répertoire de la territorialité dans les domaines de l'action collective, des politiques publiques et de la compétition politique », *Pôle Sud*, vol. 52, n°1.
- Segas S., (2021), « Territoire et fabrication des problèmes publics », *Revue Gouvernance*, vol. 18, n°1.
- Smith A., (2019), « Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse », *Sociologie du travail*, vol. 61, n°1.
- Swyngedouw E., (2009), « The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n°3.
- Swyngedouw E., (2013), « The Non-political Politics of Climate Change », *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, vol. 12, n°1.
- Thoenig J.-C., Duran P., (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4.

- Wurzel R. K. W., Liefferink D., Torney D., (2019), « Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance », *Environmental Politics*, vol. 28, n°1.
- Yalçın M., Lefèvre B., (2012), « Local Climate Action Plans in France: Emergence, Limitations and Conditions for Success », *Environmental Policy and Governance*, vol. 22, n°2.