

I. Présentation détaillée du programme de recherche

a) Le contexte & les objectifs du projet

- **Contexte**

« Penser global, agir local »¹

Aujourd'hui mot d'ordre de l'action pour le climat et la planète, leitmotiv des acteurs des transitions énergétique, environnementale et écologique, cette formule illustre parfaitement le contexte et les objectifs du projet CO-APTE : si la lutte contre le changement climatique doit être *conçue* dans une réflexion globale, non sectorielle, non segmentée, à l'inverse, l'action, elle, doit se faire localement, à échelle humaine. Le projet CO-APTE porte donc sur l'étude de cette action locale des territoires, c'est-à-dire aussi bien les *collectivités* territoriales, personnes morales de droit public, que leur population, les *citoyens* qui les composent, et plus largement les acteurs socio-économiques par la construction concertée des actions publiques en faveur des transitions.

Evolution normative récente, réorientation des politiques publiques en faveur des transitions énergétique, environnementale et écologique, association des collectivités à l'action étatique

En matière énergétique (production d'énergie, distribution d'énergie...), la répartition des compétences entre collectivités publiques est depuis longtemps confuse sur le rôle attribué à chaque échelon d'administration. Les nouvelles logiques à l'œuvre depuis les années 2015 / 2016, qui visent désormais à permettre la transition énergétique, environnementale et écologique et à associer le niveau local à l'action étatique sont encore plus complexes à décrypter. Leurs schémas ont été entièrement repensés dans le cadre des lois du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi TEPCV) et du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (loi Biodiversité) ; la quantité de règlements découlant de ces législations, en à peine deux ans, est tout simplement colossale (plus de 270 textes tous domaines confondus).

Cette évolution normative favorise la mise en œuvre de nouvelles dynamiques à l'échelle locale. Les actions et politiques publiques locales en faveur de la transition énergétique et environnementale sont en plein développement. Mais ce réagencement des attributions, ces nouveaux chefs de compétence suscitent également de nombreuses interrogations sur l'articulation des actions publiques dans ces domaines.

Le projet vise, en conséquence, à s'interroger sur les logiques d'interventions entre les différents échelons locaux (communes, intercommunalités, départements, régions) **et leur mise en cohérence avec celles relevant de la sphère étatique**. Plus particulièrement, il s'agit de rechercher comment s'articulent et se structurent les politiques locales, nationales et supra-nationales et leurs instruments de planification. Par exemple, on peut s'interroger pour savoir comment la définition de la politique énergétique de l'État est prise en compte voire déclinée dans les différents instruments et documents de planification des collectivités territoriales. Ainsi, quand l'État établit ainsi, par décret, la programmation pluriannuelle de l'énergie, le budget-carbone et la stratégie bas-carbone, comment ces orientations sont-

¹ La paternité de la formule est incertaine. Elle revient vraisemblablement à Jacques ELLUL (*A temps et à contretemps. Entretiens avec Madeleine Garrigou-Lagrange*, éd. Le Centurion, 1981) sous la forme « Penser globalement, agir localement ». Mais elle a aussi été employée par René DUBOS, agronome, biologiste et écologue français, lors du premier Sommet de la Terre à Stockholm en 1972. Elle a depuis fait florès et a été reprise par beaucoup et, par exemple, comme slogan de l'association Attac, qui se présente comme une association qui « milite pour la justice sociale et environnementale » sous « contrôle citoyen ».

elles déclinées localement dans les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), désormais intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et dans les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) des intercommunalités ? Ces déclinaisons sont-elles les mêmes partout ?

Evolution normative, évolution des pratiques, association des acteurs socio-économiques et des citoyens à la construction des actions publiques locales en faveur des transitions

En parallèle à cette plus grande association des collectivités territoriales, **nous vivons une profonde mutation des logiques d'impulsion des transitions : la participation citoyenne revêt une importance de plus en plus significative**. Cela résulte d'une double prise de conscience : à la conception « penser global, agir local » est, d'une part, associée la logique de territorialisation, pour des actions plus fines, plus ciblées, plus adaptées aux contextes locaux et donc - censément - plus efficaces et, d'autre part, une logique d'association des acteurs des territoires. Par l'entremise des intercommunalités notamment, ce sont tous les acteurs socio-économiques (entreprises, associations, individus-citoyens) qui sont associés à la démarche, voire parfois en sont les moteurs.

Précisément, et comme il vient d'être dit, le contexte français est au repositionnement stratégique des compétences en matière d'énergie et d'environnement à l'échelle locale dans le but de faciliter la transition *par les territoires*. D'ores et déjà dotés d'un potentiel fort d'innovation publique, les territoires constituent des espaces de proximité idéals pour la mise en place d'actions concertées. En lien avec la sphère citoyenne et socio-économique, ils disposent ainsi d'une capacité d'innovation sociale propice au développement d'une démocratie participative environnementale. L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement contribue d'ailleurs à renforcer cette participation démocratique, citoyenne. L'action publique locale en faveur des transitions énergétique, environnementale et écologique semble désormais incarner le levier de la mobilisation citoyenne face à l'enjeu sociétal du XXI^{ème} siècle.

• Objectifs

Dans ce contexte, le projet CO-APTE a pour ambition, d'une part, de faire émerger *des grilles de lecture claires et actualisées de la répartition des compétences* entre les différents échelons de collectivités et des logiques d'articulation entre celles-ci. En complément, pourra être dressé un état des lieux des politiques publiques qui découlent de ce panorama (concertation, partenariats, ...), en s'intéressant plus spécifiquement à la problématique de leur mise en cohérence, comme en s'interrogeant sur les modalités constitutionnelles de cette prise en charge par les collectivités.

D'autre part, le projet doit permettre *d'identifier le positionnement de la « participation citoyenne » et son rôle dans ce cadre* (dispositifs contraignants ou incitatifs, conséquences pour les autorités publiques et les modes d'action publique, ainsi que son articulation avec les problématiques classiques de la démocratie représentative). Par l'analyse de différents cas d'études, dans des configurations géographiques variées, les travaux devraient permettre d'identifier les éléments de blocage et les mécanismes facilitateurs en vue de l'association des populations ou des citoyens, ou plus largement de la société civile, aux projets de territoires liés aux défis énergétiques et environnementaux. Dans ce cadre, une ambition du projet, à l'issue de l'ensemble des travaux, sera, en fonction des résultats, de réfléchir à une évolution éventuelle des instruments juridiques, mais aussi organisationnels, de sensibilisation et d'inclusion des citoyens dans les processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques voire la conception de nouveaux instruments.

b) L'état actuel des connaissances sur le sujet

Concernant aussi bien la nouvelle répartition des compétences locales en matière de transition énergétique, que l'information et l'association du public aux décisions environnementales, on aura compris que l'évolution normative est extrêmement récente (2015 / 2016).

La littérature scientifique se compose donc actuellement surtout de commentaires ponctuels sur les textes législatifs ou réglementaires récents. **Il n'y a pas encore d'étude de grande ampleur sur ces sujets.**

Pour des travaux d'importance, on peut citer quelques études de doctorat qui s'intéressent soit à des aspects sectoriels soit à des instruments particuliers :

- Laura Daydie, *Personnes publiques locales et énergie*, UPPA, 2016
- Alberto Corduas, *La transition énergétique à l'épreuve du droit public économique : étude comparée du secteur électrique français et italien*, Univ. Paris Nanterre – Paris 10, 2016
- Séverine Borderon-Carrez, *La négociation écologique en droit des études d'impact environnemental*, Univ. Nice, 2017

c) L'intérêt du projet par rapport à l'état de l'art, les besoins de l'économie ou les applications éventuelles

Par rapport à l'état de l'art, tout l'intérêt du projet CO-APTE est justement d'établir des grilles de lecture claires et à jour sur la nouvelle répartition des compétences en matière de transition énergétique, environnementale et écologique sans se cantonner à un domaine, un secteur, et ainsi de mettre en lien ces possibilités d'action publique locale avec le rôle attribué aux citoyens et acteurs socio-économiques dans la construction de ces projets de territoire.

Un tel bilan réalisé au moyen de regards croisés entre juristes, géographes et aménageurs du territoire, est inexistant à ce jour. CO-APTE permettra d'identifier et de comprendre les forces et faiblesses de chaque système, les logiques récurrentes, les acteurs et stratégies, mais également d'envisager les améliorations et évolutions potentielles et de réfléchir aux nouveaux axes de recherche de demain dans ce domaine.

La perspective comparatiste avec l'Allemagne, plus avancée en matière de décentralisation des politiques et de l'action publique dans le domaine des transitions énergétique, environnementale et écologique, **est incontestablement novatrice** et sera assurément source d'inspiration pour la transposition de dispositifs en droit français.

Par rapport aux besoins de l'économie, ou plus largement du réseau des acteurs locaux, le projet permettra, en identifiant mieux les rôles de chacun, de clarifier, plus particulièrement, les rapports juridiques entre instruments et documents de planification qui restent flous pour l'instant (compatibilité, prise en compte, opposabilité...).

d) Le caractère structurant ou émergent du projet

L'enjeu structurant du projet CO-APTE est majeur.

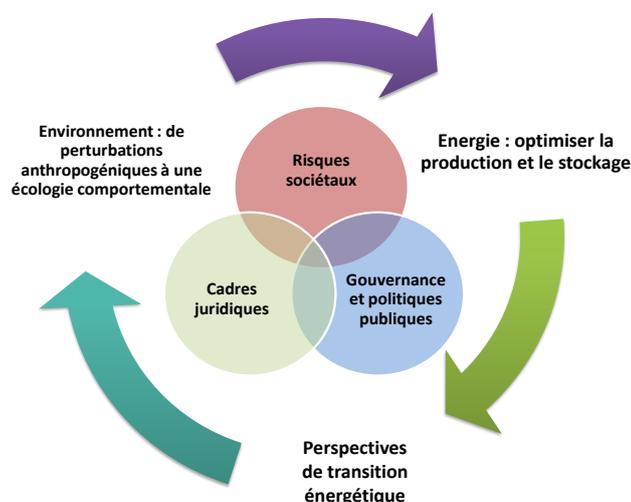
En effet, l'UPPA est lauréate (février 2017) de l'appel à projet « I-SITE » lancé dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir français avec son projet E2S - « Energy and Environment Solutions ».

Le centre de recherche Pau Droit Public est l'un des 5 laboratoires leaders scientifiques du projet aux côtés de l'IPREM, l'IPRA et MIRA sur les axes des sciences et technologies ainsi que l'UMR PASSAGES sur les sciences humaines et sociales.

Le projet CO-APTE vise à structurer la recherche en sciences humaines et sociales du point de vue des questions sociétales liées à la transition énergétique et environnementale, en associant, pour la première fois dans le cadre d'un projet de recherche commun, les compétences des juristes et des géographes de l'UPPA et impulser ainsi de nouvelles logiques de collaborations pluridisciplinaires dans le périmètre E2S.

Par ailleurs, les laboratoires impliqués disposent d'un **réseau d'acteurs publics** (collectivités territoriales et structures locales, CD64, Maison des communes, CDG64, association des maires des Pyrénées-Atlantiques...) et **parapublics** (Conseils de

E2S I-SITE : une ambition pluridisciplinaire



Développement des Pyrénées-Atlantiques, association ECOCENE...) **particulièrement dense** sur lequel s'appuyer pour l'aspect empirique des travaux à mener (notamment pour ce qui est de l'association de la société civile et de la sphère citoyenne aux travaux), comme pour le transfert des connaissances générées auprès des décideurs politiques et des acteurs de terrain.

En outre, la **proximité de longue date avec les juridictions administrative et constitutionnelle** (Conseil d'État et Conseil Constitutionnel, Cours Administratives d'Appel et Tribunaux Administratifs) et le tissu parlementaire (coopérations ponctuelles avec des sénateurs et des députés) favorisent également un transfert des nouvelles connaissances auprès des institutions aptes à porter des évolutions législatives ou jurisprudentielles.

Enfin, le laboratoire Pau Droit Public est à l'origine de la création du premier consortium français public-privé dédié au droit de l'énergie, dénommé « Pau Droit Energie » (décembre 2016) ; ses membres fondateurs sont l'Université Laval au Canada, la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées, le Syndicat d'Énergie des Pyrénées-Atlantiques, le GIP CHEMPARC, TIGF, GRDF, EDF, VALOREM et ENEDIS.

Pau Droit Energie incarne un nouveau type de réseau collaboratif dont l'objet est de contribuer à animer le débat et les dynamiques de notre territoire sous l'angle des problématiques juridiques liées aux grands enjeux énergétiques et environnementaux de demain.

Son ambition scientifique est de développer une expertise novatrice grâce à une appréhension transversale des problématiques (vision publique et privée) et une mise à profit de la perspective comparatiste en partenariat avec des institutions étrangères.



En novembre 2017, le réseau a accueilli l'université de Kehl (Allemagne), spécialisée en sciences appliquées dans le domaine de l'administration publique, et plus spécifiquement sur l'action des collectivités territoriales allemandes en faveur de la transition énergétique et environnementale.

Le projet CO-APTE entend associer ce partenaire allemand aux travaux à réaliser pour profiter de la perspective comparatiste et mettre en exergue de nouvelles marges de manœuvre et leviers.

Le réseau de nos centres de recherche a ainsi vocation à s'enrichir et à s'internationaliser dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, contribuant ainsi à augmenter la visibilité de la recherche en SHS sur le territoire sud-Aquitain, tant sur le plan national et international.

e) L'originalité du projet

Le sujet de recherche porté par le projet CO-APTE entend mettre en perspective les schémas de répartition des compétences entre acteurs publics dans le domaine de l'énergie et de l'environnement - tels que réactualisés par les récentes évolutions normatives - avec l'enjeu croissant d'association de l'ensemble des acteurs de la Société à la réussite du défi des transitions énergétique, environnementale et écologique.

L'originalité du projet réside surtout dans sa conception de la notion de « construction concertée », appréhendée sous un angle global et transversal, mêlant visions juridique et géographique. En effet, le projet s'intéressera aux processus d'élaboration conjointe de l'action publique associant plusieurs collectivités (rapports entre l'Etat et les échelons territorialisés ainsi que collaborations entre entités locales de différents niveaux) mais aussi aux instruments permettant d'impliquer les acteurs de la société, incluant la sphère socio-économique et citoyenne, à ces processus. La conciliation des différents enjeux en présence sera bien entendu l'une des priorités recherchée dans le cadre des travaux mis en œuvre.

Les recherches d'ordre juridique seront éclairées de comparaisons franco-allemandes grâce à la mobilisation de l'université des sciences appliquées de Kehl, l'Allemagne ayant été choisie pour le haut degré d'autonomie qui caractérise l'action des échelons infra-étatiques dans le domaine de la transition énergétique.
