

La transition énergétique, un nouveau laboratoire de l'action publique locale ?

François-Mathieu Poupeau, Benoit Boutaud

► **To cite this version:**

François-Mathieu Poupeau, Benoit Boutaud. La transition énergétique, un nouveau laboratoire de l'action publique locale?. *Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, Institut de la décentralisation, 2021, I (119), pp.28-36. halshs-03192298

HAL Id: halshs-03192298

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03192298>

Submitted on 7 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La transition énergétique, un nouveau laboratoire de l'action publique locale ?

François-Mathieu Poupeau (CNRS, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés),

Benoit Boutaud (European Institute for Energy Research)

Article publié dans la revue *Pouvoirs locaux*, n°119, I/2021, pages 28-36

La transition énergétique est devenue en l'espace de quelques années un nouveau mot d'ordre de l'action publique. Notion polysémique s'il en est, dont la pertinence est interrogée par certains chercheurs¹, elle témoigne d'une volonté politique de modifier durablement les modes de production et de consommation de l'énergie, afin d'en limiter les impacts sur les milieux naturels. Dans cette optique, il apparaît qu'une approche par les seuls leviers techniques et économiques ne saurait suffire et que des formes d'organisation collective sont à inventer pour atteindre les objectifs que la France s'est fixés, à travers notamment les documents d'orientation nationale que sont la PPE et la SNBC². Ce (nouveau ?) modèle de gouvernance de l'énergie reste à construire, dans son fonctionnement d'ensemble, dans le rôle à accorder aux diverses parties prenantes ou dans les choix d'organisation industrielle et de régulation économique. Parmi ces questions, la capacité d'action des collectivités territoriales constitue un sujet majeur. Pendant longtemps, celles-ci n'ont disposé que d'une place réduite au sein d'un secteur considéré comme quasi-régalien. Mais cette époque semble aujourd'hui révolue. Après presque deux décennies d'incertitudes, qui ont commencé à être levées progressivement à partir du Grenelle de l'environnement puis à l'occasion de la loi TECV³, beaucoup de chercheurs et de praticiens tiennent pour acquis le fait que les pouvoirs locaux ont désormais vocation à intervenir de plus en plus dans la gouvernance de la transition énergétique.

Si cette implication apparaît aujourd'hui incontournable, le partage des tâches entre acteurs (État, opérateurs et collectivités territoriales), les modalités d'articulation des formes d'intervention locale, l'inter-territorialité et les synergies entre les territoires (notamment entre zones rurales et urbaines), les relations avec les opérateurs historiques (EDF, Engie, gestionnaires des réseaux, entreprises locales d'énergie) et les « nouveaux entrants » (acteurs du numérique), les questions d'expertise ou l'allocation des ressources financières demeurent des points en suspens, alors même que le système énergétique est soumis à de fortes contraintes (crise climatique, construction encore inachevée d'un marché intérieur européen, etc.). À travers ces réflexions et les expérimentations auxquelles elles peuvent donner lieu, la transition énergétique se donne à voir aujourd'hui comme une sorte de « laboratoire » de l'action publique locale, dont les enseignements dépassent le cadre strict de l'énergie pour qui s'intéresse à la décentralisation et la gestion publique territoriale⁴.

¹ Voir par exemple les travaux des historiens François Jarrige et Alexis Vignon (*Face à la puissance. Une histoire des énergies alternatives à l'âge industriel*, Paris, La Découverte, 2020) ainsi que Jean-Baptiste Fressoz et Fabien Locher (*Les révoltes du ciel. Une histoire du changement climatique (XV^e-XX^e siècle)*, Paris, Seuil, 2020).

² PPE : programmation pluriannuelle de l'énergie ; SNBC : stratégie nationale bas carbone.

³ Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015. Voir Gérard Marcou, Anne-Christine Eiller, François-Mathieu Poupeau, Carine Staropoli, *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2015.

⁴ C'est notamment cette dimension qu'entend explorer ce numéro spécial, conçu à partir d'un séminaire qui s'est tenu de 2017 à 2019 sous l'égide du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE).

LES POUVOIRS LOCAUX ET L'ÉNERGIE : UNE LENTE MONTÉE EN COMPÉTENCE

À vrai dire, l'implication des collectivités territoriales dans l'énergie n'est pas un phénomène récent. Elle s'inscrit dans une longue histoire, faite de périodes de flux et de reflux, en fonction des enjeux qui se sont posés aux élus et acteurs locaux. Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur cette dynamique au long cours mais de montrer en quoi elle a pu laisser des « sédiments » successifs qui, dans le contexte actuel de prise de nouvelles compétences, confèrent aux pouvoirs locaux un rôle à part entière dans l'organisation et la régulation du secteur.

Une strate profonde : le statut d'autorité organisatrice de la distribution publique d'énergie

L'intervention des collectivités territoriales dans l'énergie commence à partir du dix-neuvième siècle, avec le développement de l'éclairage public et des réseaux de gaz et d'électricité⁵. À une période où l'État est encore assez peu présent sur ces sujets, les municipalités s'impliquent dans le déploiement de ces infrastructures pour éclairer leurs rues et bâtiments puis, plus largement, permettre à leurs administrés d'avoir accès à de nouvelles commodités. Cette phase se traduit par l'octroi d'une compétence importante, toujours en vigueur : les communes sont les autorités organisatrices des réseaux de distribution publique d'énergie (AODE⁶). En vertu de la loi du 15 juin 1906, elles ont le pouvoir, isolées ou regroupées, de choisir leur délégataire de service public et de négocier avec lui les conditions de fourniture de l'énergie sur leur territoire. Certaines le font sous une autre forme, en ayant recours à des régies ou des SEM. Même si elle est limitée par l'intervention de l'État et la création, en 1946, de grands monopoles publics⁷ (EDF et Gaz de France), qui exercent un fort contrôle sur les choix énergétiques, cette action (inter)communale d'aménagement infrastructurel du territoire se poursuit tout au long de l'après-guerre, avec la progression de l'urbanisation (implantation de réseaux de chaleur notamment) et la généralisation des réseaux d'électricité et de gaz. Aujourd'hui encore, ce statut d'AODE perdure et prend une importance nouvelle à l'heure du déploiement des énergies renouvelables et de l'électromobilité, qui nécessitent des investissements conséquents dans les infrastructures énergétiques.

Un nouveau sédiment : l'action sur la demande d'énergie

Les crises énergétiques des années 1970 et 1980 ouvrent de nouveaux champs d'action aux collectivités territoriales⁸. Parmi eux figure un domaine essentiel dans la quête d'une société plus

⁵ François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, 2017.

⁶ Le terme exact, jusqu'à très récemment, a été celui d'autorités concédantes.

⁷ Exceptées les régies locales qui subsistent en France (Pauline Gabillet, *Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz : des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés*, Thèse en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université Paris-Est, 2015 ; François-Mathieu Poupeau, 2017, *opus cité*). À noter par ailleurs que les réseaux de chaleur échappent aux nationalisations et sont gérés sous forme de régies, SEM locales ou délégations de service public.

⁸ François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence d'un « compromis républicain ». Le système de distribution électrique français entre État et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation*, Thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 1999 ; Benoit Boutaud, *Un modèle énergétique en transition ? Centralisme et décentralisation dans la régulation du système électrique français*, Thèse en aménagement et urbanisme, Université

sobre : l'action sur la demande d'énergie. Anticipant ou accompagnant les politiques publiques menées par l'État et ses opérateurs (l'ANAH et les agences qui vont précéder la création de l'ADEME), beaucoup de communes se lancent alors dans des actions de maîtrise de l'énergie. Disposant d'une expertise et de services techniques un peu plus étoffés que par le passé, elles agissent d'abord sur leur propre patrimoine (bâtiments et équipements publics), qui a grossi du fait des politiques culturelles, sociales et sportives qu'elles mènent puis des transferts de compétences liés aux lois de décentralisation. Cette intervention s'étend ensuite au parc de logements sociaux puis privés, neufs ou anciens, via, notamment, les opérations programmées d'amélioration thermique des bâtiments (OPATB) et de l'habitat (OPAH). Dans ce dossier, trois articles se font l'écho de cette préoccupation, encore importante aujourd'hui, qui concerne tous les niveaux de collectivités territoriales. Guillaume Perrin et Edgar Vercelloni (FNCCR et EDF) évoquent le programme Actee (Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique). Lancé en 2019 par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et doté de 100 millions d'euros, il est consacré à la rénovation énergétique des bâtiments publics. Raphaël Claustre évoque quant à lui l'action que mène le conseil régional Île-de-France dans ce domaine, en direction des particuliers notamment, sous la forme d'une SEM (Île-de-France Énergies). La contribution de Frédéric Delhommeau porte quant à elle sur l'Agence Parisienne du Climat (APC) et son programme en direction des syndicats de copropriétés privées, cible qui représente des enjeux considérables en matière d'économies d'énergie et de réduction des gaz à effet de serre.

Si elles ont fini par concerner un public assez large, ces actions se sont aussi plus particulièrement intéressées aux ménages les plus défavorisés, passant d'une logique de gestion des impayés au traitement de la précarité énergétique⁹. Dès les années 1980, dans un contexte de crise économique, l'État met en place quelques premières mesures, en imposant à EDF et Gaz de France d'instaurer un système d'aides. Dans le contexte de la décentralisation, qui leur confie des compétences sociales, les communes et les conseils généraux s'affirment alors comme des acteurs importants des différents dispositifs de gestion des impayés, dans le cadre du Fonds solidarité logement notamment (FSL), cofinancé à 50 % par l'État jusqu'en 2005. D'abord surtout curatives (alléger les factures), ces actions prennent ensuite une tournure plus préventive, en essayant d'agir sur les comportements et la nature même de l'habitat. Elles s'inscrivent désormais dans le cadre des politiques dites de lutte contre la précarité énergétique, phénomène qui, selon certaines évaluations, concernait en France environ 3,8 millions d'habitants en 2018, soit 14 % des ménages¹⁰.

De nouvelles couches : planification énergie-climat, énergies renouvelables, mobilités durables, numérique

Les décennies 1990 à 2010 marquent une nouvelle étape dans l'élargissement du périmètre d'intervention des collectivités territoriales. La mise à l'agenda politique des questions environnementales (pollution de l'air) puis du changement climatique (réduction des émissions de

Paris-Est, 2016 ; Marie Dégremont, *Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XXI^e siècle. L'émergence en France d'un modèle territorial de transition énergétique*, Thèse de sociologie, Sciences Po Paris, 2018.

⁹ Ute Dubois, Inès Mayer, « La problématique de la précarité énergétique : un état des lieux franco-allemand », *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales*, tome 33, 2013, pages 247-256.

¹⁰ <https://www.ademe.fr/expertises/batiment/quoi-parle-t/precarite-energetique> (site consulté le 17 mars 2020).

gaz à effet de serre) donne lieu à l'octroi de nouvelles compétences, dont celle de la planification de l'énergie-climat. Les Régions se trouvent désormais un peu plus associées aux démarches stratégiques qui étaient jusque-là l'apanage de l'État, dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement et de développement (durable) du territoire (SRA(D)DT, lois Pasqua, 1995, et Voynet, 1999), du schéma de services collectifs de l'énergie (SSCE, loi Voynet, 1999), des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE, lois Grenelle de l'environnement, 2009-2010) puis désormais des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET, loi TECV, 2015). De leur côté, les intercommunalités à fiscalité propre (EPCI-FP), soutenues par les lois ATR (1992) et Chevènement (1999), se voient confier l'obligation de rédiger des plans climat (air) énergie territoriaux (PC(A)ET). Même si leur portée opérationnelle est limitée, ces démarches positionnent les Régions et les intercommunalités comme des acteurs montants dans les politiques énergie-climat. Lorsqu'elles sont menées en lien avec d'autres compétences locales (aménagement, transports, logement, etc.), elles permettent de mettre en œuvre des politiques qui peuvent être assez ambitieuses.

Longtemps bridé par l'État et les grands monopoles nationaux, le développement des énergies renouvelables autres que l'hydroélectricité s'inscrit lui aussi dans cette dynamique de montée en puissance progressive. À vrai dire, l'engagement des collectivités débute dès les années 1970, dans le contexte de crise énergétique. Quelques communes ou Régions se lancent alors dans des opérations de géothermie ou d'énergie solaire. Mais il faut attendre les années 1990 et surtout 2000 pour que cette intervention s'intensifie, soutenue notamment par de nouveaux textes législatifs et réglementaires. La loi POPE de 2005 ouvre la possibilité aux EPCI-FP de se lancer dans des projets d'énergie renouvelable. Cette disposition est ensuite confortée par les lois Grenelle, TECV et NOTRe¹¹, qui libèrent un peu plus les initiatives locales en permettant, par exemple, de prendre des participations au capital de sociétés anonymes si elles ont pour objet la production d'énergie renouvelable. De nouvelles opportunités s'ouvrent avec le développement des projets participatifs ou citoyens et avec l'introduction dans le droit français des « communautés énergétiques locales ». Les articles d'Alain Leboeuf (sur l'action des entreprises publiques locales), de Raphaëlle Viénot (sur la politique de la Région Occitanie) et d'Élise Muller (sur la manière dont les Régions soutiennent le déploiement de l'hydrogène) montrent bien que les pouvoirs locaux se sont pour beaucoup saisis de ces sujets, soutenus par un État qui a tout intérêt à s'appuyer sur eux pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière de diversification de son mix énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

De nouveaux défis s'ouvrent aujourd'hui encore pour les collectivités territoriales. Ce dossier s'en fait l'écho, en évoquant les domaines de la mobilité et du numérique, dans les villes comme dans les territoires ruraux. Les articles de Louis de Fontenelle, de Carine Staropoli et de Marc-Olivier Metais et Yannick Perez permettent de mesurer l'importance des enjeux en matière de gestion des mobilités et interrogent la place et le rôle des pouvoirs locaux dans la régulation de ce secteur en pleine recomposition, qui joue un rôle capital dans la transition énergétique. La régulation est également au cœur des problématiques de développement des techniques du numérique et des pratiques digitales, technologies qui commencent à gagner l'énergie. Guillaume Dezobry, avec son regard de juriste, nous aide à mieux appréhender l'épineuse question des données, tandis que Nathalie Vernus-Prost, forte de son expérience de praticienne, présente la stratégie adoptée par le Grand Lyon pour tirer profit des potentialités offertes par ces nouveaux outils.

¹¹ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

À l'issue de cette brève mise en perspective, il apparaît donc que les pouvoirs locaux ont un rôle important à jouer dans les processus de transition énergétique en France, dans leurs champs de compétences (cf. figure 1) mais aussi en dehors, en s'impliquant dans divers types de projets ou d'actions menés dans les territoires.

Figure n°1. Les compétences des collectivités territoriales en matière d'énergie-climat en France¹²

	Compétences liées au climat	Production et distribution d'énergie			Maîtrise de l'énergie	
Région	Cheffe de file « climat, qualité de l'air, énergie et développement durable du territoire » Planification du développement économique, des transports, du climat air énergie et de la biodiversité (SRADDET) Agriculture (gestion des fonds européens)	Financement participatif	Aménager ou faire aménager des réseaux de distribution	Schémas régionaux biomasse et éolien	Service public de l'efficacité énergétique Coordination des plateformes territoriales de la rénovation énergétique	
Département	Routes départementales Collèges			Autorités organisatrices de la distribution publique d'énergie (AODE)	Tiers financement	Chef de file « précarité énergétique »
Intercommunalité	Chef de file « mobilité durable et qualité de l'air » Élaboration de plusieurs documents de planification et d'urbanisme (PLUI, PDUI, PLH, SCoT, PCAET)		Exploiter une installation de production d'énergies renouvelables			Coordinateur de la transition énergétique Pilotage des plateformes de la rénovation énergétique
Commune	Chef de file « mobilité durable et qualité de l'air » Voirie					Permis de construire

¹² Source : Réseau action climat, « Nouvelles compétences climat-énergie des collectivités territoriales », mai 2016, page 34.

Pour autant, ce rôle ne doit pas être surévalué car, ainsi que le montre l'article d'Aurore Colin, de Marion Fetet et Morgane Nicol (I4CE), la contribution financière des collectivités territoriales reste faible au regard d'autres acteurs (État, entreprises) et rapportée aux besoins globaux. De même, comme le souligne Mathilde Marchand, l'ingénierie financière reste encore à conforter au sein des collectivités, y compris dans les métropoles, dont les compétences énergie-climat ont été pourtant renforcées par les réformes récentes.

LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ÉNERGIE : DE NOUVEAUX ENJEUX POUR L'ACTION PUBLIQUE

Le laboratoire de la transition énergétique que constituent ces initiatives locales soulève de nombreuses questions en matière d'action publique territoriale. Il interroge tout d'abord la notion même de décentralisation, s'agissant d'un secteur fortement capitalistique, structuré autour de réseaux très interconnectés pour certains (cas de l'électricité) et qui reste très dépendant des stratégies de l'État et des grands opérateurs. Il soulève ensuite le problème, classique mais toujours important, de la coordination entre acteurs, la multiplication des compétences et des projets n'étant pas toujours gage de cohérence. Il questionne enfin l'articulation entre territoires, et notamment entre espaces ruraux et urbains, dont la complémentarité peut apparaître à la fois comme un instrument d'aménagement du territoire et un levier de mise en œuvre de politiques locales ambitieuses.

Quelle intégration des collectivités territoriales dans le secteur de l'énergie ?

Beaucoup de collectivités territoriales justifient leur implication en mettant en avant le fait que celle-ci serait plus efficace et souhaitable que les solutions (centralisées) portées par les acteurs traditionnels de l'énergie car mieux ancrée dans les territoires. Sans pour autant l'écarter, il convient cependant de s'interroger sur les limites de cet argument en le mettant en regard avec le domaine de l'énergie-climat, qui comporte certaines caractéristiques invitant à une réflexion plus large, de type multi-niveaux et sectorielle.

Les engagements pris au niveau de l'État, et de plus en plus endossés par les collectivités, sont ambitieux. L'objectif de neutralité carbone pour 2050 va à lui seul nécessiter entre 15 et 18 milliards d'euros supplémentaires chaque année d'ici 2023¹³. Il exige par conséquent des efforts financiers importants soutenus par des mécanismes inter-collectivités, nationaux ou européens (fonds régionaux, ADEME, FEDER, etc.), ainsi qu'une action collective et coordonnée entre ces différents niveaux de gouvernement. Le développement de nouvelles filières (comme, par exemple, l'hydrogène) dans un contexte globalisé peut difficilement se bâtir sur la base d'une addition de petites réalisations dissociées, sans le soutien et la coordination de l'État ou de l'Europe. Se posent aussi des questions de répartition des allocations financières entre territoires, en fonction de priorités qui ne peuvent être définies qu'à un niveau local.

L'énergie est, par ailleurs, un secteur industriel très fortement capitalistique auquel les collectivités sont autorisées à participer directement (en créant des opérateurs locaux tels que des SEM ou des

¹³ I4CE, *Panorama des investissements climat*, 2019.

sociétés privées) ou en entrant au capital de sociétés anonymes exploitant des énergies renouvelables. Cette participation, qui n'est en rien inédite, doit néanmoins trouver sa place dans un contexte de plus en plus concurrentiel. La Cour des comptes a ainsi émis des points de vigilance à propos du modèle en vogue des SEM, outil pouvant être risqué financièrement (au regard des enjeux de connaissance fine des dynamiques de marché) et échapper parfois au contrôle des élus¹⁴. Si ce type d'intervention directe devait se généraliser se poserait également la question de sa compatibilité avec les responsabilités juridiques croissantes qui sont par ailleurs celles des collectivités en matière de réglementation et de planification du secteur.

L'énergie repose enfin sur un modèle technico-économique très particulier par rapport à d'autres domaines relevant de l'action publique locale. Il est très capitalistique et marqué par une forte interdépendance entre échelles de gouvernement (alimentée notamment par l'interconnexion des réseaux), ce qui pèse lourdement sur les choix collectifs en matière d'organisation institutionnelle (centralisée ou décentralisée). Pour ne prendre qu'un exemple, les réseaux d'électricité et de gaz, réfléchir à une recomposition des formes de régulation existantes est un exercice difficile. Certains acteurs locaux contestent le caractère centralisé de la gestion de ces infrastructures, critiquant le positionnement des concessionnaires (Enedis, GRDF) et évoquant régulièrement les vertus d'une remunicipalisation, au regard des expériences menées dans d'autres secteurs ou pays. D'autres acteurs, y compris locaux, insistent en revanche sur l'intérêt de conserver le modèle national actuel, en mettant en avant d'autres arguments¹⁵. Arguments technico-économiques, dans la mesure où une gestion supra-locale des réseaux permet de bénéficier d'économies d'échelle, d'effets de foisonnement et d'avantages de type assurantiel. Arguments de solidarité territoriale, au nom du principe de péréquation géographique des tarifs. Il ne s'agit pas ici de trancher entre ces visions concurrentes de la gestion des réseaux d'énergie mais de pointer la complexité de toute décision institutionnelle. En attestent, par exemple, les discussions récentes autour de l'autoconsommation, piste a priori partagée par beaucoup d'acteurs souhaitant soutenir le développement des énergies renouvelables, mais dont la mise en œuvre effective pose de nombreux problèmes, dont celui du financement du réseau¹⁶.

Ces quelques exemples montrent que les politiques locales « seront "interterritoriales" ou ne seront pas »¹⁷ et s'inscrivent dans des configurations technico-économiques multi-scalaires. Ils invitent *in fine* à s'interroger sur la diffusion de notions comme l'autonomie, l'indépendance ou l'autosuffisance énergétique, dont l'indétermination peut conduire à minorer les nombreux aspects collectifs qu'implique l'énergie¹⁸.

¹⁴ Cour des comptes, *Les sociétés d'économie mixte locales, un outil des collectivités à sécuriser*, mai 2019.

¹⁵ Sur ce point, voir le récent arrêt Chichereau du Conseil d'État (10 juillet 2020), qui a conforté un statu quo dans la gestion des réseaux de distribution publique d'électricité et de gaz.

¹⁶ CRÉ, *La transition énergétique dans les territoires : nouveaux rôles, nouveaux modèles*, Rapport du comité prospectif, 2019.

¹⁷ Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, Paris, PUF, 2015, page 70.

¹⁸ Benoit Boutaud, *L'autonomie énergétique, de la notion aux concepts. Essai de théorisation des notions d'autonomie, d'autosuffisance et d'indépendance énergétique dans un secteur en transition*, Londres, ISTE Éditions, 2021 ; Benoit Boutaud, « L'autonomie énergétique territoriale, une problématique juridique », dans Fanny Lopez, Olivier Coutard et Margot Pellegrino (dir.), *Les territoires de l'autonomie énergétique. Espaces, échelles et politiques*, Londres, ISTE Éditions, 2019, pages 293-311.

Quels modes de coordination entre les initiatives locales ?

Un autre défi de la gouvernance de l'énergie est de coordonner des initiatives locales dont on a vu qu'elles étaient foisonnantes et, bien souvent, sources de chevauchements voire de rivalités. Il s'agit là d'une question traditionnelle de l'action publique locale, visible dans de nombreux domaines. L'énergie n'en est pas exempte. Le cas de la planification énergie-climat est, à ce sujet, emblématique. Aujourd'hui, cette compétence s'articule autour de trois grands niveaux : l'État (à travers l'élaboration de la SNBC et de la PPE), les Régions (avec les SRADDET, qui ont succédé aux SRCAE) et les EPCI-FP (dans les PCAET). Bien loin de constituer un tout cohérent, élaboré dans une sorte de continuum d'intervention, ces schémas apparaissent comme assez largement disjoints, ce qui peut faire douter de leur portée réelle¹⁹.

L'articulation entre la SNBC et la PPE, d'une part, les SRADDET, d'autre part, reste encore largement à construire. L'association des Régions à l'élaboration des deux schémas nationaux a été quasiment inexistante, malgré le dispositif de concertation mis en œuvre par la Commission nationale du débat public en 2018. Symétriquement, les SRCAE puis les SRADDET ont été produits dans des pas de temps souvent contraints et sans véritable animation de la part du ministère de la Transition écologique et solidaire. Ce dernier ne s'est saisi que très récemment, et de manière timide, de la question de la mise en cohérence des schémas régionaux, entre eux (harmonisation des méthodologies) et avec la SNBC et la PPE. Plus encore, les Régions ont perdu des marges de manœuvre dans le processus d'élaboration des S3RENR²⁰, qui déterminent les besoins et lignes directrices en matière de raccordement des énergies renouvelables. L'ordonnance n°2019-501 du 22 mai 2019 a disjoint ces schémas des SRADDET, ce qui ne garantit pas une cohérence totale entre les aspirations des Régions et celles des gestionnaires des réseaux d'électricité et de gaz, qui peuvent plus facilement poursuivre une stratégie propre.

La territorialisation du volet énergie-climat des SRADDET, c'est-à-dire son articulation avec les échelons infrarégionaux, reste encore, elle aussi, largement à initier. Les schémas n'ont pas toujours laissé beaucoup d'espace ni de temps à l'expression des besoins des autres niveaux de collectivités territoriales, dont les EPCI-FP. Leur mise en œuvre se heurte à des questions juridiques (un SRADDET ne peut pas entraîner une charge financière subie par les collectivités infrarégionales, au nom du principe de libre administration locale) mais aussi politiques (certains clivages partisans limitent la capacité d'action des Régions), qui sont autant de freins à une articulation fine, au plus près des initiatives locales. C'est donc de manière plus « ponctuelle », au détour de stratégies ciblées, incitatives ou contractuelles, que peuvent se nouer des liens plus étroits, gages d'une certaine continuité dans la chaîne décisionnelle locale. Au final, prises entre, d'un côté, un État peu présent et faiblement décentralisateur et, de l'autre, des communes et des EPCI-FP qui tiennent à conserver une autonomie décisionnelle, les Régions peinent encore à affirmer leur fonction de cheffes de file de la transition énergétique²¹.

¹⁹ François-Mathieu Poupeau, « Piloter la transition énergétique par les démarches stratégiques : usine à gaz ou atout pour l'action publique ? », « 4 pages », PUCA (MEDDE), n°29, décembre 2015 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01264619v1>).

²⁰ S3RENR : schéma régional de raccordement aux réseaux des énergies renouvelables.

²¹ Mathilde Marchand, François-Mathieu Poupeau, « Planning energy-climate without power? French Regions and the making of the regional schemes for the planning and sustainable development of territories (SRADDET) », contribution présentée au congrès de l'IPSA (International political science association), juillet 2021.

L'inter-territorialité urbain-rural comme solution ?

Dans l'énergie, l'articulation entre territoires urbains et ruraux a été pendant longtemps appréhendée sous l'angle de l'opposition²². Dans un système dans lequel les lieux de production et de consommation étaient gérés de manière disjointe, centralisée et sectorielle, l'enjeu pour le monde rural était de pouvoir bénéficier de conditions de fourniture d'énergie dans des termes proches voire identiques à ceux qui étaient offerts dans les villes. Inversement, pour conserver leur spécificité et leur attractivité, celles-ci cherchaient souvent à échapper à ces tentatives de « mise en solidarité », en jouant sur leurs ressources politiques. De ces stratégies d'uniformisation-différenciation sont nées des formes plus ou moins abouties de péréquations tarifaires, dans l'électricité, le gaz ou les réseaux de chaleur.

Reposant sur une gestion plus décentralisée et plus intégrée entre offre et demande d'énergie, la transition énergétique tend quelque peu à rebattre les cartes et dessine désormais de nouvelles interdépendances entre les territoires, notamment entre villes et campagnes. Certes, des antagonismes existent toujours, à l'heure où le processus de libéralisation des marchés pose la question d'une possible différenciation des territoires urbains, notamment sur la compétence d'AODE, ce qui n'est pas sans susciter des rivalités entre syndicats d'énergie et métropoles. Mais ces oppositions cohabitent avec des échanges fondés sur des coopérations à géométrie variable, selon les sujets. Les acteurs des territoires urbains, espaces qui sont très consommateurs en énergie tout en étant peu producteurs, peuvent, dans beaucoup de régions, nouer des relations fécondes avec le monde rural pour atteindre leurs objectifs en matière d'énergie-climat (réduction des émissions de gaz à effet de serre, développement des énergies renouvelables). Les acteurs des territoires ruraux peuvent en bénéficier, en tirant profit de ces nouveaux besoins pour mener à bien des projets vecteurs de développement local, qu'ils peuvent penser dans des termes assez équilibrés. C'est toute la philosophie qui anime la pensée de l'inter-territorialité, telle qu'elle a pu être conceptualisée par certains géographes²³. Elle irrigue aujourd'hui de nombreuses expériences menées entre les métropoles et les territoires qui les entourent²⁴. Plusieurs outils existent pour conduire ces stratégies, tels que les contrats de réciprocité ou, pour ce qui concerne l'énergie, les projets labellisés TEPOS ou TEPCV (introduits par la loi TECV) pour ne citer que les plus médiatisés. Ils inaugurent peut-être de nouvelles formes d'articulation susceptibles d'accompagner les dynamiques de transition énergétique, que l'on peut considérer non pas comme la « chose » de certains territoires mais comme un processus ouvert, fondé sur des échanges multi-scalaires.

²² François-Mathieu Poupeau, 2017, *opus cité*.

²³ Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos-Economica, 2008.

²⁴ Pour l'exemple de Brest, cf. Marie Dégremont, « La transition énergétique, un levier de coopération interterritoriale. Le cas de Brest et de la pointe bretonne », France Stratégie, document de travail n°2020-12, juillet 2020.