

## Quel rôle pour les collectivités territoriales dans les politiques de la transition énergétique ?



*Mühlhaus M., Photographer. (2015). Windwärts Energie GmbH [21]*

Maya Delègue  
Nathan Doumèche  
Axel Fauvel

Arnaud Repain  
Théotime Roulier  
Hugo Terrasson

Jingjing Huang  
Nicolas Lepage  
Thibaud Verny

Cette publication a été réalisée par des étudiants en troisième année du cycle ingénieur de Mines Paris PSL Research University. Il présente le travail réalisé dans le cours intitulé « Descriptions de controverse », qui a pour objectif d'introduire les étudiants à l'univers incertain de la recherche scientifique et technique et de les sensibiliser aux enjeux de la participation citoyenne.

Mines Paris décline toute responsabilité pour les erreurs et les imprécisions que peut contenir cet article. Vos réactions et commentaires sont bienvenus. Pour signaler une erreur, réagir à un contenu ou demander une modification, merci d'écrire à la responsable de l'enseignement : [madeleine.akrich@mines-paristech.fr](mailto:madeleine.akrich@mines-paristech.fr).

## Introduction

Le rôle de l'activité humaine dans le réchauffement climatique n'est plus à débattre. L'exemple le plus probant est sûrement le rapport AR6 du Groupe de travail I du GIEC (Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat), publié à l'été 2021, qui souligne le caractère incontestable de l'influence humaine sur le réchauffement de l'atmosphère, des océans et des terres.<sup>1</sup> La nécessité urgente de diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> a poussé les gouvernements nationaux à se réunir au Sommet de Rio en 1992, et à reconnaître une « responsabilité commune mais différenciée »<sup>2</sup> des États dans les émissions de gaz à effet de serre (GES) responsables du changement climatique. Cette approche Top to Bottom, où les gouvernements fixent ensemble les objectifs à atteindre en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, se matérialise depuis par les *Conferences of Parties*. En Novembre dernier, la COP 26 a réuni plus de 200 pays avec pour objectif de réaffirmer les engagements de l'accord de Paris. Au sein de cette COP, Léonore Moncond'huy, Maire de Poitiers, a été une des porte-paroles de la CGLU (Cités Gouvernements Locaux Unis), la plus grosse association de représentation des collectivités à l'international. Face à l'approche descendante des prises de décision internationales, la CGLU souligne le rôle central des collectivités et l'implication de l'inaction des gouvernements :

“La légitimité des élus à porter un message fort sur le changement climatique tient au fait que nous sommes en première ligne pour agir en faveur de son atténuation, via la rénovation des bâtiments, la transition des mobilités... Les élus mettent en œuvre des solutions à l'échelle locale pour réduire notre impact carbone. Nous serons aussi en première ligne sur la question de l'adaptation et de la gestion de crise. Les décisions qui ne seront pas prises à la COP, nous aurons, en tant qu'élus, à en gérer les conséquences demain.”<sup>3</sup>

### RÉPARTITION PAR SOURCE DES ÉMISSIONS DE GES EN FRANCE ENTRE 1990 ET 2018

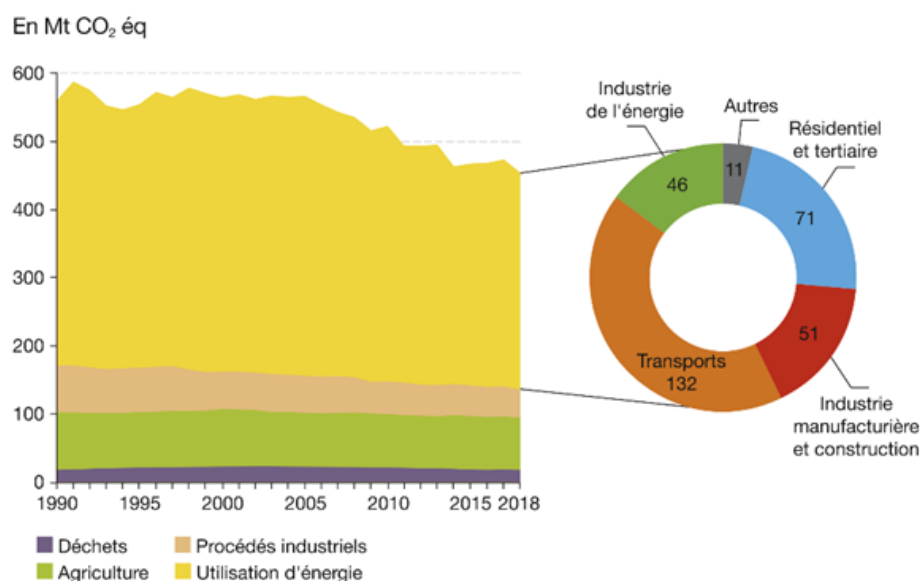


Figure 2 - Répartition sectorielle des émissions de GES.

Source : AEE (2021). Répartition par source des émissions de GES en France entre 1990 et 2019 [22]

<sup>1</sup> Masson-Delmotte, V., Zhai P., Pirani A., Connors S.L., Péan C., et al., IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2021) Climate Change 2021, The physical Science basis, IPCC [13]

<sup>2</sup> ONU (1992) Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques [11]

<sup>3</sup> Dusseaulx, A.-C. (09/11/2021). La maire EELV de Poitiers, Léonore Moncond'huy : “Nous sommes en première ligne face à l'urgence climatique.” Le Journal Du Dimanche [24]

Les représentants territoriaux se mobilisent pour que les collectivités locales soient plus considérées et consultées dans l'élaboration des stratégies nationales pour lutter contre le réchauffement climatique. Un des axes de travail majeurs porte sur la transition énergétique, car c'est à travers d'elle que les principales sources d'émissions de GES peuvent être réduites. La figure 2 illustre la part importante des transports, de l'industrie et du secteur résidentiel dans les émissions en France. Favoriser le déploiement des énergies renouvelables, repenser la mobilité, permettre aux industries de réduire leur utilisation de combustibles fossiles sont autant d'actions-clés pour réduire l'impact-carbone de la France.

Une fois ce constat établi, comment se matérialisent les projets et actions pour la transition énergétique ? Les objectifs sont fixés à l'échelon national, mais la transition énergétique fait intervenir une multitude de niveaux, de l'action citoyenne à l'accompagnement de projets à l'échelle régionale. Néanmoins, seul l'État possède une vue d'ensemble de la politique nationale et peut s'assurer de la cohérence des projets locaux pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES. De plus, les compétences techniques et organisationnelles, ainsi que les financements, sont pour la plupart regroupés à l'échelon central. Il existe donc une tension entre la connaissance précise des territoires et l'autonomie demandée par les collectivités territoriales, et les compétences et clés de financement gérées par le pouvoir central.

L'objectif de cet article est de présenter les clés de compréhension et de mettre au jour les points de débat sur le rôle des collectivités territoriales dans la transition énergétique. Pour cela, ce travail s'appuie sur une analyse qualitative et quantitative de la presse et d'articles scientifiques, ainsi que des entretiens avec des acteurs du débat et divers informateurs.

Après une présentation de l'évolution de la place de l'État et des collectivités dans la transition énergétique et une présentation des différents acteurs rencontrés, nous détaillerons les quatre points de débat suivants :

- Comment concilier l'autonomie des collectivités locales et la responsabilité de l'État vis-à-vis de l'atteinte des objectifs climatiques et de la sécurité d'approvisionnement énergétique ?
- L'engagement des collectivités territoriales dans la transition énergétique doit-il être tributaire des débats politiques et de l'implication des populations locales ?
- Comment assurer une distribution proportionnée et adaptée du financement des projets pour la transition énergétique ?
- Quel accompagnement technique et organisationnel mettre à disposition des collectivités locales ?

## ■ La place de l'État et des collectivités dans la transition énergétique : entre centralisation et décentralisation

### ■ Après la Guerre : l'État Providence

Après la Guerre, la France doit se reconstruire. Pour assurer l'indépendance énergétique et le développement économique et social, la production et la distribution d'électricité et de gaz sont nationalisées : l'énergie devient une compétence politique. Deux grands monopoles d'état sont donc créés en 1946, Électricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF). Ces puissants organes alignés avec la volonté de l'État, assurent une centralisation du pouvoir stable sur plusieurs décennies. Une des forces de ce système a été de pouvoir dégager les moyens nécessaires au déploiement du grand programme nucléaire français à partir de 1963.

### ■ 1980-2005 : Décentralisation des pouvoirs et libéralisation du marché.

La période de 1980 à 2005 ne transfère pas à proprement parler de compétences sur l'énergie aux collectivités, mais voit la mise en place d'un système politique et économique propice à leur future prise de pouvoir.

Les lois dites de décentralisation de 1982 suppriment la tutelle du préfet sur les collectivités locales et inscrivent les régions en tant que collectivités territoriales. Le secteur de l'énergie n'est pas cité dans les textes, mais les collectivités acquièrent des compétences connexes comme l'urbanisme. Des associations représentant les collectivités apparaissent, dont Amorce et le CLER, et soutiennent un transfert des pouvoirs.

Entre 1999 et 2007, les marchés de l'électricité et du gaz sont ouverts progressivement à la concurrence. Dès lors, les collectivités peuvent choisir leurs fournisseurs. Pour la première fois depuis 1946, EDF et GDF doivent négocier leurs concessions. Les monopoles levés, EDF et GDF sont privatisés en 2004, bien que l'État y conserve des participations importantes. Dans le même temps, les collectivités ont gagné la possibilité d'investir dans des moyens de production locaux.

### ■ 2005-2015 : Les enjeux climatiques - lois Climat, POPE et Grenelle de l'environnement

En accord avec les premiers constats du GIEC après le sommet de la Terre de Rio en 1992, la France commence à prendre des mesures face au changement climatique. D'abord centralisées dans la première loi Climat de 2004, elles sont ensuite déclinées au niveau local en 2005 par la *loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* dite loi POPE. Les collectivités prennent un rôle dans la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et dans les économies d'énergie, notamment par la rénovation des bâtiments. Elles sont également encouragées à se doter de moyens locaux de production d'énergie renouvelable.

Le Grenelle de l'environnement, initié en 2007, lance réellement le débat public sur la transition énergétique et ses modalités d'application, qui commence alors à apparaître dans la presse. Cette grande concertation réunit citoyens, État, collectivités, associations et organisations non gouvernementales. Il débouche sur deux lois qui prévoient de multiples actions. Les collectivités locales sont ré-affirmées comme échelon pertinent pour arbitrer l'implémentation des ambitions nationales et des libertés d'action leur sont donc confirmées. Enfin, ces lois prévoient la mise en place de plans locaux, notamment les *Plan Climat-Énergie Territorial* (PCET), constituant la première définition locale d'objectifs pour lutter contre le changement climatique.

## ■ 2015 : Pivot du débat - Réforme territoriale et loi NOTRe

L'année 2015 est le théâtre de deux lois qui modifient profondément le rôle des collectivités, d'une part en achevant la décentralisation et d'autre part en définissant les grands objectifs de la transition énergétique. Le débat public s'intensifie fortement, les articles de presse traitent du sujet quotidiennement.<sup>4</sup>

La **loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République** (loi NOTRe) modifie l'organisation des collectivités. De nouvelles compétences sont confiées aux régions dont l'aménagement du territoire (à travers le *Schéma régional d'aménagement, de développement durable des territoires et d'égalité des territoires - SRADDET*, qui inclut le *Schéma Régulateur Climat Air Energie - SRCAE*) et ont un rôle accru en matière de développement économique. Elles doivent définir leurs orientations stratégiques de la transition énergétique à l'échelle locale pour mettre en œuvre les objectifs nationaux. En parallèle, la définition des intercommunalités est modifiée pour renforcer leur périmètre d'action, tandis qu'elles doivent intégrer les schémas régionaux au sein de leurs plans locaux.

La **Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte** (LTECV) vise à permettre de lutter plus efficacement contre le dérèglement climatique, de contribuer à la préservation de l'environnement et de renforcer son indépendance énergétique. Elle affiche des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, de réduction de consommation d'énergie, mais aussi des objectifs socio-économiques comme la lutte contre la précarité énergétique, l'accès pour tous à l'énergie sans coûts excessifs. Pour atteindre ces objectifs, la loi de 2015 met en place des outils de gouvernance et de pilotage aux niveaux local et national, tels que la *Stratégie Nationale Bas Carbone* (SNBC), donnant la trajectoire pour la neutralité carbone d'ici 2050. Révisée tous les 5 ans, elle doit être prise en compte pour toute politique publique, quelle que soit son échelle. La mise en œuvre de la SNBC passe par le *Plan d'Action Climat* (PAC), qui donne précisément les orientations à suivre par l'échelon national et territorial.

## ■ 2019 : Loi Énergie - Climat

La Loi Énergie - Climat de 2019 fixe les objectifs et le cadre de la politique climatique et énergétique française, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et de répondre à l'Accord de Paris. Elle comprend quatre grands axes : réduire la dépendance aux énergies fossiles, lutter contre les passoires thermiques, encadrer la politique climat, grâce à la création d'un **Haut Conseil pour le Climat** et à la **Stratégie Nationale Bas Carbone**, et réguler les prix de l'énergie. Elle prévoit qu'à partir de 2023 une loi soit votée tous les cinq ans pour fixer les objectifs et priorités d'action de la politique énergétique nationale. Ce sont les objectifs fixés par la loi Énergie - Climat puis par les futures lois quinquennales qui doivent par la suite être adaptées et mises en œuvre par les régions dans leur SRADDET et par les intercommunalités dans leurs plans.

## ■ Présentation des différents acteurs, informateurs et experts

La controverse sur le rôle des collectivités territoriales dans la transition énergétique s'articule autour de quelques points de débats, pour lesquels les différents acteurs ont généralement des points de vue différents.

Au cours de la rédaction du présent article, nous avons identifié les acteurs suivants :

- Anne Hidalgo, maire de Paris,
- Ronan Dantec, Sénateur de la Loire Atlantique,
- Les organisations indépendantes pour l'accompagnement et la recherche sur la transition énergétique que sont l'ADEME et le CLER,

<sup>4</sup> Analyse IRaMuTeQ - Voir Matériel & Méthodes



- Les regroupements et associations d'élus locaux que sont l'Association des Maires de France et Amorce.

Nous avons eu la chance d'interroger les informateurs suivants :

- Dorian Ruini, responsable de la Transition Énergétique au sein de l'agglomération Roannaise,
- Sophie Murlon, directrice de l'énergie à la DGEC,
- Benjamin Godfroy, chargé de mission pour la région Grand-Est,
- Dorian Ruini, responsable de la Transition Énergétique au sein de l'agglomération Roannaise.

Enfin, nous avons recueilli certaines publications-clefs des deux experts suivants :

- Sébastien Bourdin,
- Brian Vad Mathiesen.

Au sein du pouvoir public central, le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance de la République française et le Ministère de la Transition Écologique (MTE) sont les deux ministères qui ont pour vocation l'élaboration des politiques publiques en matière de transition énergétique. Plus particulièrement, au sein du MTE, le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) mène à bien les études environnementales, cependant que la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) élabore les politiques publiques idoines. La DGEC est fragmentée en deux directions : la direction de l'énergie, à la tête de laquelle se trouve Sophie Murlon, et le Service climat et efficacité énergétique.

D'autres organisations indépendantes peuvent être amenées à mener des études servant de base à l'élaboration des politiques publiques. Aussi, l'ADEME a un rôle similaire à celui du CGDD et permet d'apporter une contre-expertise indépendante. Autre association importante, le CLER fait le lien entre 300 structures professionnelles dans le but de diffuser des bonnes pratiques pour la réalisation de projets locaux en accord avec la volonté des services publics.

Les acteurs au sein du pouvoir législatif ont un rôle tout à fait essentiel puisqu'ils adoptent les projets et propositions de lois encadrant la transition énergétique. Ronan Dantec, Sénateur de la Loire-Atlantique et ancien membre d'Europe Écologie Les Verts, s'est particulièrement engagé pour une plus forte intégration des collectivités territoriales dans la transition énergétique.

Les collectivités locales qui entrent en jeu dans la mise en place de politiques sont les communes, les intercommunalités et les régions. Les élus locaux sont souvent au centre de la vie politique à laquelle prennent part les citoyens. Anne Hidalgo, maire de Paris depuis 2014, a une position particulièrement intéressante premièrement de par le statut particulier de la ville de Paris et deuxièmement de par son engagement politique en matière d'écologie et les différents appels qu'elle a publiés. L'appareil administratif des collectivités locales, qui a le devoir pour sa part de neutralité politique, mène de son côté l'application des politiques publiques de transition énergétique de long terme. Benjamin Godfroy, chargé de mission de la région Grand-Est, en fait partie, tout comme Dorian Ruini, responsable de la Transition Énergétique au sein de l'agglomération Roannaise.

Les collectivités locales peuvent également faire le choix d'être conseillées par des associations comme Amorce qui les aident à gagner en compétences pour l'élaboration de leurs projets. Elles peuvent de la même manière décider d'être représentées, par exemple par l'Association des Maires de France, pour gagner en poids politique.

La communauté scientifique s'est également intéressée au rôle des collectivités dans la transition énergétique sous de très nombreux aspects. Parmi les chercheurs, nous avons décidé de présenter les points de vue de Brian Vad Mathiesen qui fait partie des chercheurs les plus cités dans son domaine en 2015 et 2016 d'après l'institut ISI, avec ses quelques 10 000 citations, et est une référence mondiale en matière de planification énergétique et de Sébastien Bourdin, professeur en géographie économique.

## ▪ Les clés de compréhension du débat actuel

Le premier point de débat identifié concerne les compétences accordées aux collectivités et leur implication dans la mise en œuvre des projets énergétiques. Il s'agit ici de la difficulté de concilier la volonté forte des collectivités locales d'être autonomes dans la gestion de leurs projets de transition énergétique, ainsi que la nécessité d'assurer une sécurité d'approvisionnement à l'échelle nationale et l'atteinte des objectifs climatiques.

Le second point de débat, dans la continuité du premier, est la nécessité d'impliquer les populations locales dans la mise en place des politiques publiques de transition énergétique, alors que ce sont des questions techniques sur lesquelles elles ne sont pas forcément compétentes. Il s'agit aussi d'intégrer ces collectivités dans les discussions et débats politiques qui mènent à l'établissement des objectifs nationaux, puisque la mise en œuvre de ces objectifs et engagements se fera à l'échelle locale.

Le troisième point de débat est le plus épineux de cette controverse. Il concerne l'attribution et la répartition des financements, pour encourager le plus possible les initiatives énergétiques locales, tout en s'assurant que les projets sont réalistes et que les acteurs privés ne tirent pas de profits excessifs avec de l'argent public. Il est aussi question d'en faire profiter toutes les collectivités, mêmes les plus petites. Dans la continuité de ce point se pose la question de la rentabilité de ces projets énergétiques, souvent beaucoup plus coûteux que les moyens de production traditionnels, et donc de qui doit assumer cette différence de coût. Il se pose enfin la question des échanges que peuvent avoir les acteurs privés avec les collectivités territoriales, et des armes de négociation dont disposent ces dernières.

Enfin, se pose la question de l'expertise technique. Les projets d'énergies renouvelables notamment demandent des compétences d'ingénierie importantes, même pour des projets de petite envergure. La multiplication de ces projets sur l'ensemble du territoire pose donc un problème de gestion de la ressource humaine d'expertise.



## ■ Autonomie des collectivités locales et responsabilité de l'État

Comment concilier l'autonomie des collectivités locales et la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de l'atteinte des objectifs climatiques et de la sécurité d'approvisionnement énergétique ?

Les collectivités locales, conscientes d'être expertes en termes de connaissance de leur territoire, sont convaincues de la nécessité de leur implication dans les projets de transition énergétique. L'implication de l'État, bien que nécessaire pour coordonner l'ensemble des initiatives, pose alors problème à certains acteurs locaux, notamment à cause des délais que cela engendre. **Anne Hidalgo**, maire de Paris, donne l'exemple des coronapistes (les pistes cyclables temporaires créées lors du premier confinement pour fluidifier la circulation) qu'elle souhaite pérenniser en dehors du contexte de la crise sanitaire. Elle critique à cette occasion l'inférence de l'État :

« il [Le gouvernement] a choisi la voie la plus lente et la plus complexe en lançant un grand appel à projets national, ce qui va à l'encontre du bon sens et de l'efficacité »<sup>5</sup>

Il aurait fallu, à son sens, laisser le champ libre aux collectivités locales de gérer ces projets en les intégrant à leur budget. Ce point de vue est partagé par **Dorian Ruini**, responsable du service Transition énergétique à Roannais agglomération, pour qui ces délais sont aussi problématiques. Il critique en effet des temps d'instruction de dossier qui durent généralement plus d'un an et demi, et qui retardent la mise en place de projets pourtant prometteurs.<sup>6</sup>

Cette volonté d'autonomie des collectivités territoriales ainsi que la critique des conséquences de l'inférence de l'État n'est pas inconnue de la DGEC. **Sophie Murlon**, la directrice Énergie de cette entité, propose deux explications de la nécessité de cette implication et rejette donc une autonomie complète des collectivités sur ces projets. D'une part, l'État est responsable de la sécurité de l'approvisionnement de l'énergie sur le territoire. Il s'agit donc de coordonner les initiatives locales pour s'assurer que la somme des capacités de production locales permet d'assurer un approvisionnement de tout le territoire, et ce quelles que soient les conditions climatiques. D'autre part, c'est la responsabilité de l'État qui est engagée dans la réalisation des objectifs climatiques décidés à l'échelle internationale. C'est donc son devoir de s'assurer que les initiatives énergétiques locales aillent dans le sens et suffisent à cette réalisation.<sup>7</sup>

Cette position est partagée par **Brian Vad Mathiesen** qui, étudiant la répartition des rôles en matière de planification énergétique au Danemark, reconnaît le rôle stratégique des collectivités locales dans la transition énergétique. Il insiste néanmoins sur la nécessité d'une coordination à l'échelle nationale, notamment afin d'assurer la stabilité du réseau, l'équilibre de la production et un cadre permettant le développement de nouvelles technologies.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Propos recueillis par Armand.C, P.M. et J.R., (2020). "On pourrait accélérer la sortie de crise si l'Etat engageait avec les maires la relance verte" (Anne Hidalgo). La Tribune n° 7049, 6. [1]

<sup>6</sup> Entretien entre Dorian Ruini et les élèves du groupe le 03 janvier 2022

<sup>7</sup> Entretien entre Sophie Murlon et les élèves du groupe le 22 novembre 2021

<sup>8</sup> Sperling, K., Hvelplund, F., Mathiesen, B.V. (2011). Centralisation and decentralisation in strategic municipal energy planning in Denmark. Energy Policy 39, 1338–1351 [5]

Ces engagements de la France, dont l'État est seul responsable, comme l'atteinte de la neutralité Carbone d'ici à 2050, sont rappelés dans la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), créée dans le cadre de la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) et révisée tous les cinq ans<sup>9</sup>. Les objectifs définis dans la SNBC sont déclinés à l'échelle régionale dans les SRADDET - Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable des territoires et d'Égalité des Territoires. Ces schémas régionaux découlent de la loi NOTRe (loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République) qui définit les compétences accordées aux régions, et par laquelle les régions se voient confier la responsabilité de l'aménagement du territoire. A l'échelle locale, ces SRADDET sont déclinés en plans d'intercommunalité.<sup>10</sup>

Le **CLER**, Réseau pour la Transition Énergétique, va dans le sens d'une forte implication des collectivités territoriales dans ces problématiques énergétiques, sous la coordination de l'État. Il apparaît donc comme un acteur conciliant un rôle fort de l'État couplé à un investissement important des collectivités. Dans ses 10 mesures prioritaires pour la transition énergétique, il insiste en effet sur le rôle de « l'État stratège au service des territoires ».<sup>11</sup>

À un échelon plus local, les maires de l'**AMF**, Association des Maires de France, vont dans le sens du CLER puisqu'ils sont conscients de la nécessité de coordination de l'État, et ne demandent pas à être complètement autonomes. André Flajolet, maire de Saint-Venant et vice-président de l'AMF, parle d'un « un État garant, donnant orientations et obligations ». Toutefois, les maires de cette association sont unanimes : les territoires sont très différents les uns des autres, il faut donc laisser une grande marge de manœuvre aux dirigeants locaux pour adapter les directives nationales aux territoires locaux.<sup>12</sup> Ce point est repris par **Ronan Dantec**, sénateur de Loire-Atlantique, qui souligne que, bien qu'une cohésion nationale soit évidemment nécessaire, des textes trop restrictifs pourraient ne pas être adaptés pour certains territoires, ce qui les exclurait alors de la problématique de la transition énergétique. Il prône une attribution des compétences aux échelons territoriaux au cas par cas, afin de s'adapter aux importantes différences d'échelle dans les projets énergétiques. Une ville pourrait ainsi être responsable de la mise en place d'un petit champ éolien, alors que les projets de centrale nucléaire doivent nécessairement être gérés à l'échelle nationale.<sup>13</sup>

A l'image de ces élus locaux, **Amorce** soutient le développement de projets locaux par les collectivités territoriales. Gwenolé Le Bars, chargé de projets énergie au sein de cette association, souligne en effet que « la région est réellement le chef de file avec son SRADDET » tandis que « les intercommunalités doivent être le messenger pour faire appliquer la politique nationale à l'échelle locale », à travers les plans qu'elles rédigent et mettent en oeuvre. Il nuance néanmoins en précisant que, malgré le cadre légal, les déclinaisons des objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE, définie dans la LTCEV de 2015) aux échelles locales peuvent manquer de cohérence :

« La somme des SRADDET ne fait pas la PPE et la somme des plans des intercommunalités ne fait pas le SRADDET. »<sup>14</sup>

À son sens, il serait nécessaire d'assurer une meilleure coordination entre les différents niveaux d'action afin d'atteindre les objectifs globaux en laissant toutefois suffisamment de liberté aux collectivités locales pour agir selon leurs contraintes.

<sup>9</sup> Ministère de la transition écologique et solidaire, (2021) Stratégie nationale bas-carbone la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone [15]

<sup>10</sup> Vie publique.fr, (11/08/2021) « Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ». [20]

<sup>11</sup> CLER, (03/2017) Ensemble, accélérons la transition énergétique ! [17]

<sup>12</sup> Kis.M, (20/11/2019) *Les élus demandent plus de liberté pour établir leurs priorités*. AMF Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité, 20 novembre 2019. [8]

<sup>13</sup> Dantec.R, Groupe de travail du conseil national, Débat national pour la transition énergétique. (2013). *Quelle gouvernance ? Quel rôle pour les collectivités territoriales ?* [10]

<sup>14</sup> Entretien entre Gwenolé Le Bars et les élèves du groupe, le 18 novembre 2021.

Ainsi, tous les acteurs s'accordent sur la difficulté de concilier indépendance des territoires et inférence de l'État. Cependant, Anne Hidalgo ainsi que Dorian Ruini militent pour une indépendance des collectivités territoriales pour les projets concernant la transition énergétique. À l'opposé de ce point de vue se situe celui de la DGEC, pour qui seule une coordination étatique forte permet d'assurer une sécurité d'approvisionnement et une atteinte des objectifs climatiques. Enfin, le CLER et Amorce, ainsi que certains maires de l'AMF semblent faire le pont entre ces deux positions, en proposant un État coordinateur et des politiques nationales déclinées en prenant en compte les spécificités des territoires.

## ■ L'engagement des collectivités territoriales dans la transition énergétique, tributaire des débats politiques et de l'implication des populations locales ?

- Faut-il privilégier la participation active des populations locales à une gestion plus technocratique des projets des collectivités territoriales en matière de transition énergétique ?

Dans la pratique se pose la question des modalités d'une implication efficace des collectivités locales, quelle qu'en soit l'intensité. Les collectivités locales sont très sensibles à l'opinion des populations qu'elles administrent. Par exemple, l'action d'un maire dans sa commune relève du quotidien de ses électeurs, alors que la politique étatique en matière de transition écologique a une action plus diffuse sur le territoire. Des décisions techniques, comme le lieu de la mise en place de parcs éoliens souvent jugés inesthétiques, dépendent alors fortement du consentement de la population. Partant de ce constat, certains prônent un engagement fort des populations locales<sup>15</sup>, pendant que d'autres reprochent le manque de vision long terme de cette approche et préconisent plutôt une plus grande sensibilisation des acteurs locaux aux problématiques de longue durée.

Le **CLER** croit ainsi en la nécessité d'une redistribution des cartes politiques qui passe par le renforcement de la démocratie participative et promeut la sensibilisation autour des retombées économiques des différents projets de transition pour augmenter leur acceptabilité. Le sénateur **Ronan Dantec**, lui aussi, propose que les PCET et SRCAE intègrent la sensibilisation des citoyens aux enjeux climatiques, pour qu'ils soient force de proposition.<sup>16</sup>

Pour **Brian Vad Mathiesen**, au contraire, le manque de vision long terme des villes est réel et systémique. Il résulte de son faible attrait politique pour les populations locales et a pour conséquence que les communes se concentrent sur de l'implémentation directe de technologies déjà existantes et à leur échelle, plutôt que de penser des interconnexions et le développement de technologies en systèmes.<sup>17</sup> Cela se traduit par des projets ponctuels qui ont beaucoup moins d'impact qu'un ensemble d'initiatives bien pensé pouvant pallier les difficultés technologiques des énergies renouvelables, telle la variabilité de la production électrique. La **DGEC** partage ce constat :<sup>18</sup>

« Les projets de collectifs citoyens participatifs sont aussi extrêmement encouragés par le gouvernement, [...]. Ils sont cependant encore marginaux en termes de volume, et ne suffisent absolument pas à atteindre les volumes nécessaires à l'atteinte des objectifs nationaux. Les projets

<sup>15</sup> Deffains-Crapsky, C., (2021). Crowdfunding citoyen et territoires : le cas du financement de la transition énergétique. *Vie sciences de l'entreprise* N° 211-212, 204–218. [6]

<sup>16</sup> Dantec.R, Delebarre.M, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (2013), *Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris climat 2015 de l'acteur local au facilitateur global*, Ministère des affaires étrangères [14]

<sup>17</sup> Maya-Drysdale, D., Jensen, L.K., Mathiesen, B.V., (2020). Energy vision strategies for the EU green new deal: A case study of European cities. *Energies* 13. [4]

<sup>18</sup> Entretien entre Sophie Murlon et les élèves du groupe, le 22 novembre 2021.

de cette nature de plus grande envergure sont généralement peu réalistes, et manquent d'une certaine cohérence et expertise technique. »

Amorce, dont le rôle est de conseiller les collectivités, apporte un point de vue plus modéré.<sup>19</sup> L'association reconnaît la différence d'engagement des collectivités en fonction de leur bord politique, mais elle affirme qu'en accompagnant les projets locaux, elles parviendront à surpasser la difficulté à mener des projets d'envergure.

En somme, le débat porte sur le niveau d'implication qu'il faut accorder aux populations locales dans la mise en place des politiques publiques en matière de transition écologique. Tandis que la participation active des populations locales légitimerait l'application de politiques contraignantes ou coûteuses, certains soulignent la difficulté technique des questions liées à la transition énergétique, craignent un manque de compétence des populations locales et prônent plutôt une montée en compétences des collectivités.

### ■ Comment intégrer les collectivités locales dans les débats politiques ?

Lorsque l'on s'intéresse aux rapports entre les collectivités locales et la politique dans le cadre de la transition énergétique, il y a deux aspects à prendre en compte. D'un côté la nécessité d'inclure les collectivités dans les discussions politiques, de l'autre, les conflits de bords politiques qui peuvent entraver et polluer les débats autour de la transition énergétique.

L'implication des collectivités territoriales dans la transition énergétique sous-tend une sensibilisation de ces dernières et un engagement local plus grand. L'intégration de cette transition peut donc passer par le tissu social à l'échelle locale, à travers divers projets d'énergie renouvelables, d'engagements de communes dans la gestion des mobilités, ou d'appropriation du principe de sobriété énergétique par les habitants des collectivités. Cependant, le rôle et l'impact de la politique ne doivent pas être amoindris<sup>20</sup>. En effet, les leviers politiques sont très forts - beaucoup plus que ceux technologiques d'après **AMORCE**. Pour avancer, il faut changer la vision des politiques et des responsables d'État et intégrer les collectivités locales au débat politique autour de la transition environnementale.

L'urgence climatique et la nécessité d'agir en accélérant la transition énergétique est un sujet de bien commun, qui concerne tout le monde et qui devrait dépasser les différends politiques. Néanmoins, cette transition et les moyens déployés pour la mettre en place sont devenus des sujets politiques, ce qui vient souvent ralentir la prise de décision et l'action. En cela, l'agenda politique joue énormément et on observe un "clientélisme" fort au niveau national. Ainsi, toujours d'après **Gwenolé Le Bars**, aucune action, aucune décision forte n'est prise un an avant les élections, ce qui réduit considérablement le terrain d'action des politiques. De même, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) qui définit les compétences des collectivités dans le Code Général des Collectivités Territoriales, ne se sent pas concernée par la transition et préfère ne rien faire avant les élections.

**Ronan Dantec**, sénateur de la Loire-Atlantique impliqué dans les enjeux de la transition environnementale, insiste sur l'importance de la présence des acteurs locaux comme facilitateur des prises de décision et d'action dans les grands rendez-vous nationaux et internationaux. Ainsi, dans un rapport rédigé en 2013 en vue de la COP 21 à Paris, il encourage les organisateurs à inviter les collectivités territoriales et à dédier des salles de réunions pour que tous les acteurs puissent échanger avec elles.

Les divergences politiques entre le gouvernement en place et les collectivités locales peuvent aussi nuire à la transition environnementale à l'échelle locale. En effet, les conflits de bords politiques cristallisent souvent les discussions entre l'État et les collectivités et empêchent le dialogue et l'action<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Entretien avec Gwenolé Le Bars et les élèves du groupe, le 18 novembre 2021.

<sup>20</sup> Entretien avec Gwenolé Le Bars et les élèves du groupe, le 18 novembre 2021.

<sup>21</sup> Entretien entre Sophie Mourlon et les élèves du groupe, le 22 novembre 2021.

Dans la fine imbrication entre politique et transition énergétique, un des problèmes récurrents soulevés par les acteurs que nous avons pu rencontrer est le manque de visibilité à long terme pour la prise d'action. Les échelles de temps d'un mandat politique sont différentes de celles du changement climatique - qui se comptent en millions d'années pour les temps géologiques, de quelques décennies aux milliers d'années pour les écosystèmes. Les horizons politiques et environnementaux sont si différents qu'ils empêchent souvent l'action. Cette superposition d'échelle, appelée "tragédie des horizons", qui s'écarte de notre perception et de notre ressenti, peut mettre, entre autres, les politiques dans une situation inconfortable.

Ainsi, les programmes de subventions peuvent changer du jour au lendemain sans anticipation aucune, limitant la possibilité de monter des projets cohérents et soutenables pour les collectivités. Le Service d'Accompagnement à la Rénovation Énergétique (SARE) porté par l'ADEME est un projet de financement qui permet d'accompagner les particuliers et le petit tertiaire dans la rénovation des passoires thermiques, et change tous les 3 ans ce qui limite la visibilité des collectivités. Ce manque de visibilité rejoint l'analyse de **B. Godefroy** qui affirme qu'un cadre législatif mouvant n'incite pas à la prise de décision et à l'action, par peur de changements futurs d'une législation qui impacterait le financement d'un projet par exemple. Enfin, les décisions les plus importantes sont souvent prises par l'Union Européenne, et les collectivités n'arrivent pas à se faire entendre à cette échelle. Même si pour **B. Godefroy** la communication entre l'État et les collectivités territoriales est bonne du point de vue de la transition environnementale, l'État se cache souvent derrière des décisions prises par l'Union Européenne.

## ■ Comment assurer une distribution proportionnée et adaptée du financement des projets pour la transition énergétique ?

### ▪ Des schémas de financement trop complexes

Tous les acteurs de la transition écologique s'accordent sur la nécessité d'apporter des aides financières aux projets de croissance verte mais confient qu'elles sont trop complexes de par leur nombre et leur provenance. Ces aides sont principalement de deux natures : financement initial du projet et, spécifiquement pour les moyens de production d'électricité, tarif d'achat préférentiel de l'électricité à un prix élevé. Si le tarif d'achat est fixé par l'État, les subventions émanent de multiples sources : budget propre des collectivités territoriales, nombreuses agences étatiques dont l'**ADEME** ou encore la Banque des Territoires, sans parler des financements européens.

**Élisabeth Borne**, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, confie volontiers face aux Maires de France qu'on "gagnerait à simplifier le catalogue des plans nationaux et des documents locaux".<sup>22</sup> Les associations comme **AMORCE** publient des guides et fournissent un appui aux collectivités pour déchiffrer les opportunités de financements. Au niveau des régions, **Benjamin Godfroy** (Chargé de mission transition énergétique de la Région Grand Est) explique que la majeure partie des moyens humains déployés par la région pour l'aide à la transition écologique est utilisée pour conseiller les particuliers sur l'optimisation des aides financières. Le projet Climaxion montre la volonté de la région de simplifier ces démarches complexes : guichet unique qui résulte du partenariat entre l'ADEME et la région Grand Est, il permet d'effectuer une démarche unique pour demander les deux aides simultanément.<sup>23</sup>

La complexité des schémas de financement est donc un constat partagé par l'ensemble des acteurs de la transition énergétique, sans pour autant qu'une solution ait émergé.

<sup>22</sup> Kis.M, (2019 20 novembre). *Les élus demandent plus de liberté pour établir leurs priorités*. AMF Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité, 20 novembre 2019. [8]

<sup>23</sup> Entretien entre Benjamin Godfroy et les élèves du groupe, le 15 décembre 2021.

### Quelle autonomie dans la gestion du budget des collectivités territoriales ?

Bien que les collectivités puissent soutenir des projets directement sur leurs fonds propres, leurs budgets, leurs besoins et leurs opportunités s'alignent rarement. Les grandes agglomérations urbaines, qui concentrent la population et l'activité économique, possèdent des fonds importants au contraire des communes rurales. Or, les secondes possèdent le potentiel foncier nécessaire aux grands projets industriels, dont manquent les premières. Comme le souligne **Gwenolé Le Bars d'AMORCE**, les subventions d'une collectivité sont aujourd'hui restreintes aux projets sur son sol et sur les territoires limitrophes, ce qui s'avère très limité pour les communes. L'association plaide pour un assouplissement de cette règle, qui permettrait aux collectivités d'atteindre leurs objectifs de transition écologique en s'appuyant sur les ressources d'autres territoires. Cette solidarité est également soutenue par l'**AMF** qui souhaite notamment le développement de partenariats entre les villes et les campagnes.<sup>24</sup> Néanmoins, notons qu'au contraire de l'autonomie réclamée par les collectivités, ce besoin de coordination peut également s'interpréter en faveur d'une gouvernance verticale de la transition énergétique, appuyée sur les compétences et les constats locaux, une lecture que propose Graziella Ragazzi.<sup>25</sup>

Les collectivités manquent également d'autonomie dans leur budget. Comme le rappelle Alain Grandjean, membre du Haut conseil pour le climat, associé fondateur de Carbone 4 et président de la fondation Nicolas Hulot, les régions "ont une faible maîtrise de leurs recettes financières" car elles ne peuvent lever d'impôt, droit régalién de l'État, et sont limitées par un cadre strict au recours à l'emprunt. Pire encore, il souligne que "la fiscalité des Régions repose en partie sur des bases qui vont à l'opposé de la transition climatique" comme la consommation de carburant.<sup>26</sup> Il affirme la nécessité de créer des incitations financières positives pour le climat. Mohamed Gnabaly, vice-président de l'**AMF**, partage ce constat au niveau communal, en souhaitant placer les enjeux écologiques au cœur du budget des communes. Par exemple, les économies d'énergie permettent de dégager du budget et "cela favorise la légitimité face aux habitants".<sup>27</sup>

Ainsi, la problématique de la délégation des compétences se double de celle de la délégation du financement : les collectivités s'opposent à l'État régalién omniprésent en réclamant plus d'autonomie dans l'établissement et l'utilisation de leur budget.

#### ■ Comment concilier objectifs énergétiques, gouvernance locale et rentabilité ?

Une controverse forte a récemment émergé sur le sujet du non-cumul des aides aux projets photovoltaïques, c'est-à-dire le cumul du tarif d'achat par l'État et des subventions par les collectivités, suite à la transcription d'une directive européenne dans la loi française. Cette disposition est justifiée par **Sophie Murlon**, directrice de l'énergie au Ministère de la transition écologique, par un système à deux vitesses, où les prix de rachats pour les petits projets ont été calibrés pour être suffisants, et où les gros projets doivent passer par un appel d'offres.<sup>28</sup> Pourtant cette décision a été fortement critiquée par les acteurs de la transition énergétique réunis dans un collectif de plus de 300 associations et élus locaux, qui fustigent cette décision dans une tribune du Monde. Selon eux, ce dispositif met un coup d'arrêt à de nombreux projets d'initiative citoyenne, pourtant plébiscités par le gouvernement. Le collectif insiste sur les retombées positives multiformes de ces projets, non seulement

<sup>24</sup> Entretien avec Gwenolé Le Bars et les élèves du groupe le 18 novembre 2021 ; AMF. (2015 25 novembre) *Engagement des maires et présidents d'intercommunalité de France pour le climat*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF [9]

<sup>25</sup> Ragazzi, G., (2020). Les modèles économiques de la transition énergétique bas carbone à l'échelle locale. *Vie sciences de l'entreprise* N° 209, 14–26. [25]

<sup>26</sup> Grandjean, A., CLER, (11/09/2021), Quelle place pour les Régions dans la transition énergétique ? [18]

<sup>27</sup> Kis, M., (2019 20 novembre) *Les élus demandent plus de liberté pour établir leurs priorités*. AMF Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité, 20 novembre 2019. [8]

<sup>28</sup> Entretien entre Sophie Murlon et les élèves, le 22 novembre 2021.



économiques mais surtout en termes d'éducation et de sensibilisation, et propose une idée de réglementation alternative, "à la fois efficace et équitable".<sup>29</sup>

Cette question n'est pas sans lien avec une opposition plus large sur la gouvernance par la rentabilité économique. La sélection des projets se fait avant tout sur des critères de rentabilité, au travers d'appels d'offres. Comme l'explique **Gwenolé Le Bars**, cette méthode élimine de fait certaines technologies de certains territoires, par exemple le photovoltaïque dans la moitié Nord de la France, alors qu'il est aujourd'hui nécessaire que la transition énergétique se réalise partout sur le territoire, en accord avec les volontés locales des citoyens et des élus. Il affirme donc que cette exclusion est préjudiciable à l'atteinte des objectifs nationaux.<sup>30</sup> Le collectif suscité déclare ainsi que "les collectivités et les citoyens doivent garder la main sur le développement des énergies renouvelables sur leur territoire", et propose par exemple une déclinaison des tarifs d'achats pour assurer la rentabilité des projets photovoltaïques même sur les territoires moins ensoleillés. Cette vision des acteurs locaux s'oppose à celle de l'État central. Sophie Murlon rappelle qu'une gouvernance stricte des coûts, via des appels d'offres, est nécessaire pour éviter des coûts de production exorbitants et des abus d'argent public. Cet argument est corroboré par le travail d'**Audrey Tanguy**<sup>31</sup>. Elle montre que la mise en concurrence des territoires peut avoir des effets positifs, comme pousser à une meilleure prise de conscience des enjeux du territoire et à la création de complémentarité entre les acteurs, même si ceci nécessite de l'organiser efficacement.

Le débat du financement se polarise ainsi entre l'État central, qui cherche une organisation efficace et contrôlée, et les collectivités territoriales qui voudraient plus d'autonomie et dont les objectifs ne sont pas seulement financiers mais plutôt socio-économiques.

## ■ Quel accompagnement technique et organisationnel mettre à disposition aux collectivités locales ?

### ■ Comment pallier le manque de compétences techniques au niveau local ?

L'accompagnement technique et organisationnel pour aider les collectivités territoriales à réaliser leur transition énergétique est essentiel pour assurer la cohérence globale de la transition. Les manques de moyens humains et financiers ont été soulignés à diverses reprises au cours des entretiens que nous avons réalisés. Ainsi il y a une perte de compétence, au niveau des départements, sur les questions liées à l'énergie et la transition énergétique. Entre les communes et le département, un 'chargé de mission', souvent esseulé et surmené, est chargé de la gestion des projets de transition énergétique<sup>32</sup>. Néanmoins, pour les plus grandes communes et les métropoles, on observe une montée en compétences avec des équipes plus grandes en charge de la transition. Pour placer les collectivités locales et autres acteurs locaux au cœur de la transition énergétique, le **CLER** croit en la nécessité d'une redistribution des cartes politiques qui passe par le renforcement de la démocratie participative. Les collectivités locales ont besoin de moyens humains et financiers et de capacité d'investissement pour pouvoir tirer tous les bénéfices de la transition. Une dotation énergie-climat doit leur être allouée pour la réalisation de Plan Climat-Air-Énergie Territoriaux aussi ambitieux que possible<sup>33</sup>. Le financement de la transition énergétique doit être à la fois massif et simple d'accès. D'après le rapport du **CLER**, une Agence nationale dédiée, dotée d'un budget conséquent, est le meilleur outil pour gagner en efficacité et en cohérence. Enfin, il existe un dispositif d'accompagnement technique mis en place par l'Ademe au niveau des collectivités, permettant

<sup>29</sup> Collectif de 300 acteurs économiques, (10/10/2021) Energie solaire : « La France interdit aux collectivités d'apporter leur soutien à des projets aux retombées économiques réelles », Le Monde [1]

<sup>30</sup> Entretien entre Gwenolé Le Bars et les élèves, le 18 novembre 2021.

<sup>31</sup> Tanguy, A., (2019). Le rôle des compétitions territoriales dans la transition énergétique. Flux N° 116-117, 176-191. [7]

<sup>32</sup> Entretien entre Gwenolé Le Bars et les élèves, le 18 novembre 2021.

<sup>33</sup> Grandjean.A, CLER, (11/09/2021), Quelle place pour les Régions dans la transition énergétique ? [18]



d'éclairer et d'aider la gestion de projets environnementaux pour s'assurer de leur cohérence avec les objectifs nationaux.

- **Comment les partenaires privés s'articulent et se positionnent vis-à-vis des collectivités ?**

Les interactions que les collectivités territoriales devraient avoir avec les partenaires privés ne sont pas définies de manière univoque. **Sébastien Bourdin**, professeur de géographie économique<sup>34</sup> s'est récemment intéressé à la question de la transition énergétique, notamment dans le cadre de la méthanisation mais aussi de l'économie circulaire, et met en évidence que les collectivités territoriales ont un rôle sociologique primordial à jouer. Dans sa pensée, la collectivité locale a tout d'abord un rôle de "facilitateur", profitant de ses connaissances du territoire pour améliorer la proximité, qu'elle soit géographique ou organisationnelle, et ainsi inciter le développement de projets. Elles permettent également de combler le fossé qui sépare souvent les acteurs privés, particulièrement les développeurs de projet, et la population en jouant un rôle de pédagogue, avec pour objectif de garantir une confiance entre population et les acteurs privés. Dans des zones rurales par exemple, cela peut se traduire par des visites d'installations existantes ou des conférences de sensibilisation à la transition énergétique. Dans le cas de l'éolien notamment, qui est aujourd'hui de plus en plus controversé, cela permet une encore plus grande proximité avec la population. Enfin, Sébastien Bourdin évoque que le rôle d'entremetteur de la collectivité lui permet aussi de jouer un rôle "d'acteur neutre". Cette position se manifeste par exemple par des propositions d'évolution du projet aux acteurs privés pour permettre le bon déroulement du projet.

Cette approche est également mise en exergue par **Gwenolé Le Bars** d'Amorce. Elle explique qu'il est important que les collectivités aient un rôle d'animateur et de mobilisation des acteurs.<sup>35</sup> Amorce dispose par ailleurs d'un rôle privilégié, puisqu'étant composé à deux tiers de collectivités et à un tiers d'acteurs privés, elle permet de créer un pont qui est souvent absent dans la communication entre les deux types d'acteurs. On reconnaît donc la création d'une entité à l'échelle nationale pouvant permettre, comme exprimé dans la théorie de **Sébastien Bourdin**, d'améliorer les organisations, l'objectif étant de limiter les visions stéréotypées, par exemple de grandes sociétés qui ne sont pas à l'écoute des populations d'un côté, ou des collectivités comme un frein systématique des projets de l'autre. Amorce a également évoqué la possibilité d'une relation aux acteurs privés allant plus loin qu'un simple entremetteur, avec l'exemple de la création de SEM (société d'économie mixte). Le développement de ces SEM a été rendu possible par la loi TECV (transition énergétique pour la croissance verte) de 2015 permettant les investissements dans des sociétés privées liées à la transition énergétique par les acteurs publics.

L'utilisation de la SEM a été développée par **Dorian Ruini**, responsable de la transition énergétique dans l'agglomération Roannaise.<sup>36</sup> Cette agglomération a fait le choix de créer une SEM dont elle est à 80% actionnaire afin de développer des projets EnR en internalisant le rôle du développeur de projet. Cela permet à la collectivité de profiter des retombées économiques plus importantes que la simple location du foncier. Une collectivité n'étant néanmoins pas en capacité d'avoir des ressources techniques et humaines comparable à une entreprise de développement de projet dont c'est l'activité principale, elle comble son manque de compétences techniques en faisant appel à bureaux d'études. Cette approche semble intéressante, outre des revenus économiques importants réinvestis localement, c'est également un moyen de se rapprocher des populations puisque les projets sont commandés par des acteurs publics locaux, un point souvent décisif dans les projets renouvelables comme soulevé précédemment par **Sébastien Bourdin**. Un autre atout de cette démarche couplant privé et public est de permettre de s'affranchir des appels d'offres inhérent à toute démarche publique et de permettre à la collectivité d'avoir un rôle réellement équivalent à un développeur de projet. On comprend donc que cette nouvelle législation permet une meilleure compétitivité pour les collectivités face aux développeurs.

<sup>34</sup> Bourdin, Sébastien, Fabien Nadou, et François Raulin. « Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation ». Géographie, économie, société Vol. 21, no 4 (2019): 273-93. [3]

<sup>35</sup> Entretien entre Gwenolé Le Bars (Amorce) et les élèves, le 18 Novembre 2021.

<sup>36</sup> Entretien entre Dorian Ruini et les élèves du groupe, le 03 janvier 2022.

Il existe néanmoins des limites à une approche par des SEM. D'après **Gwenolé Le Bars d'Amorce**, la DGCL (direction générale des collectivités locales) suit de près les investissements des collectivités locales, leur laissant souvent une très faible marge de manœuvre dans leurs investissements. Par ailleurs, c'est une démarche assez complexe sur le plan des compétences, nécessitant une expertise juridique et de gestion souvent lourde pour beaucoup de collectivités ne disposant dans de nombreux cas que d'une unique personne dédiée à la transition énergétique. Dorian Ruini a également mis en évidence la nécessité d'avoir un élu proactif souhaitant initier cette démarche, plus complexe que de simplement s'en remettre à des développeurs de projet. Sur le plan sociologique, il met aussi en exergue des mentalités qui restent fortement tournées vers le développement économique en dépit de la transition écologique chez beaucoup d'élus. Cette mentalité persistante semble parfois être un frein à des prises d'initiatives locales au-delà du minimum imposé par le gouvernement.

## ■ Matériel et méthodes

L'étude de la controverse est fondée sur trois sources d'informations majeures :

- un corpus d'articles de presse issu de la base de données Europresse;
- un corpus d'articles scientifiques issu de la base de données Scopus;
- des entretiens avec des personnalités pertinentes.

Nous avons recueilli deux corpus distincts pour l'étude de la controverse : un corpus d'articles scientifiques nationaux et internationaux depuis 1981 recueillis sur la plate-forme Scopus avec des mots clés initiaux « governance AND energy AND transition », et un corpus d'articles de presse obtenus avec Europresse à l'aide de la requête : « TEXT = transition énergétique collectivités territoria\* », dans la presse nationale.

L'analyse quantitative des deux corpus de textes s'organise de la façon suivante :

- pour le corpus scientifique, une analyse sémantique réalisée avec le logiciel CorText ;
- pour le corpus de presse, une analyse statistique réalisée avec le logiciel IRaMuTeQ.

Un traitement statistique supplémentaire des corpus a porté sur la répartition temporelle et géographique des sources étudiées, à l'aide de l'outil statistique des plateformes Scopus et Europresse.

*Résultats des analyses quantitatives :*

Les réseaux d'interrelation de mots clés produits par CorText basés sur l'outil network mapping et l'analyse des fréquences des formes actives n'a pas abouti à des résultats exploitables. En effet, le corpus semblait assez peu polarisé.

En revanche, l'analyse d'un corpus de presse avec IRaMuTeQ permet de dégager quelques tendances intéressantes. Tout d'abord, on remarque que les premiers articles de notre corpus datent de 2005, mais que le nombre d'articles correspondant à notre recherche augmente significativement à partir de 2012. Un premier pic est atteint en 2015, avec 92 articles. Ce chiffre diminue en 2016, puis se stabilise vers 100 articles par an à partir de 2017. Le gain d'intérêt pour la question en 2015 coïncide avec l'adoption de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République et de la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte.

Par ailleurs, l'analyse du corpus dans son intégralité permet de dégager six clusters, chacun concernant l'un des thèmes suivants : les domaines d'action techniques, le monde politique, la formation et l'emploi, le financement, la crise climatique globale et les enjeux et projets locaux. Cela nous permet d'identifier des points de débat potentiels, que nous avons pu explorer par la suite.

Une analyse plus fine en séparant le corpus en deux sous-corpus de manière chronologique (les articles de 2014 ou plus tôt et les articles à partir de 2015). Cela nous a permis de comprendre que la question des enjeux environnementaux globaux émerge à partir de 2015, alors que le cluster lié au monde politique disparaît après 2015.

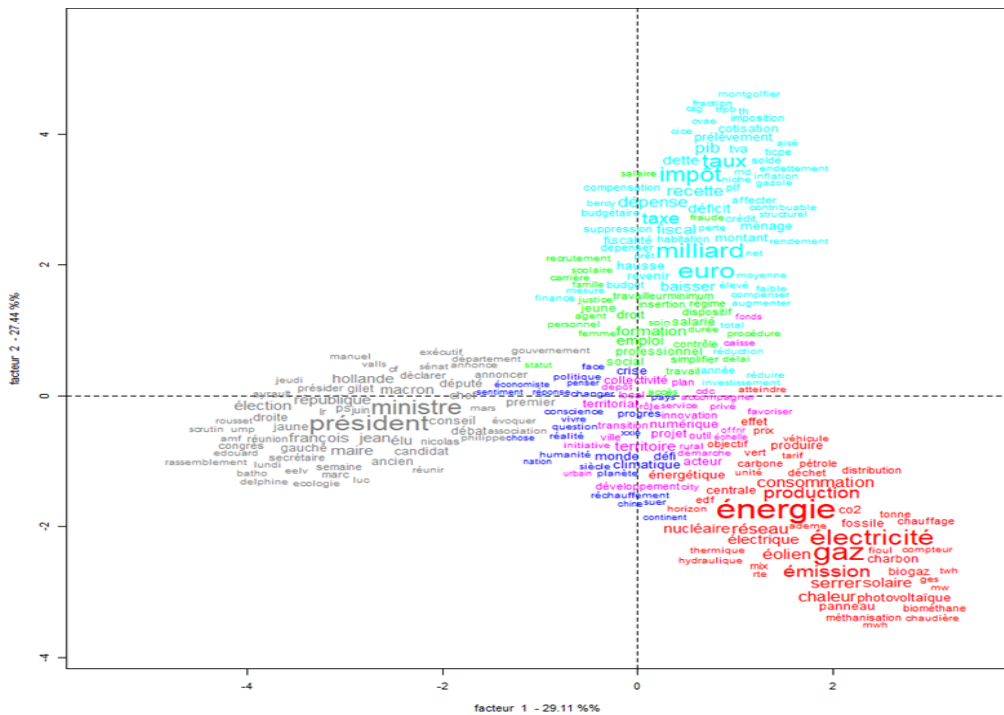


Figure 3 - Cartographie IRaMuTeQ des mots les plus représentatifs du corpus de presse

L'analyse quantitative nous a donné une vue d'ensemble du sujet, pour autant une analyse qualitative est nécessaire pour approfondir et identifier clairement la controverse. Cette analyse a été réalisée à partir d'une partie des articles des corpus de l'analyse quantitative ainsi que des articles supplémentaires trouvés grâce aux mots clés de l'analyse précédente.

Enfin, les entretiens ont été une source d'information très importante. Discuter avec les acteurs permet d'identifier des points de controverses majeurs mais aussi de récolter l'avis des acteurs sur ces mêmes points.

Concernant cette partie nous avons invité quatre acteurs de différents horizons professionnels, le contenu des entretiens a été retranscrit et analysé, les témoignages sont une référence importante pour étayer nos arguments de controverse et des extraits pertinents sont aussi mentionnés dans ce rapport. Nous avons eu la chance d'échanger avec les personnes suivantes :

- Benjamin Godfroy, chargé de mission Transition Énergétique chez Région Grand Est ;
- Dorian Ruini, responsable du service Transition Énergétique de Roannais Agglomération ;
- Gwenolé Le Bars, chargé de mission Énergies Renouvelables dans l'association AMORCE ;
- Sophie Mourlon, directrice de l'énergie à la Direction Générale de l'Énergie et du Climat depuis 2019.

## ■ Références

### ■ Articles de presse généraliste / presse professionnelle

Collectif de 300 acteurs économiques, (2021, 10/10) Energie solaire : « La France interdit aux collectivités d'apporter leur soutien à des projets aux retombées économiques réelles », Tribune. *Le Monde*. Disponible sur :

[https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/10/energie-solaire-la-france-interdit-aux-collectivites-d-apporter-leur-soutien-a-des-projets-aux-retombees-economiques-reelles\\_6097809\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/10/energie-solaire-la-france-interdit-aux-collectivites-d-apporter-leur-soutien-a-des-projets-aux-retombees-economiques-reelles_6097809_3232.html) [Consulté le 15/11/2021] [1]

Armand C., Mabilie P. et Raynal J. (2020, 08/12). « On pourrait accélérer la sortie de crise si l'Etat engageait avec les maires la relance verte » (Anne Hidalgo). *La Tribune*, n° 7049, 6. Disponible sur :

<https://www.latribune.fr/economie/france/on-pourrait-acceler-la-sortie-de-crise-si-l-etat-concretisait-avec-les-maires-la-relance-verte-anne-hidalgo-865055.html>

Dusseaulx, A.-C., (2021, 09/11). « La maire EELV de Poitiers, Léonore Moncond'huy : "Nous sommes en première ligne face à l'urgence climatique" ». *Le Journal Du Dimanche*. Disponible sur : <https://www.lejdd.fr/Politique/la-maire-eelv-de-poitiers-leonore-moncondhuy-nous-sommes-en-premiere-ligne-face-a-lurgence-climatique-4076085> [24]

### ■ Articles de revues scientifiques

Bourdin, S., Nadou, F., Raulin, F. (2019). Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation. *Géographie, économie, société* Vol. 21, 273–293. [3]. Disponible sur :

[https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2019-4-page-273.htm?WT.tsrc=cairnEmailAlert&WT.mc\\_id=GES\\_214](https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2019-4-page-273.htm?WT.tsrc=cairnEmailAlert&WT.mc_id=GES_214) [3]

Maya-Drysdale, D., Jensen, L.K., Mathiesen, B.V., (2020). Energy vision strategies for the EU green new deal: A case study of european cities. *Energies*, 13. Disponible sur : <https://doi.org/10.3390/en13092194> [4]

Sperling, K., Hvelplund, F., Mathiesen, B.V. (2011). Centralisation and decentralisation in strategic municipal energy planning in Denmark. *Energy Policy*, 39, 1338–1351. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.12.006> [5]

Deffains-Crapsky, C., (2021). Crowdfunding citoyen et territoires : le cas du financement de la transition énergétique. *Vie sciences de l'entreprise*, n° 211-212, 204–218. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2021-1-page-204.htm> [Consulté le 16/11/2021] [6]

Tanguy, A., (2019). Le rôle des compétitions territoriales dans la transition énergétique. *Flux*, n° 116-117, 176–191. Disponible sur : <https://www.cairn.info/journal-flux-2019-2-page-176.htm> [7]

Ragazzi, G., (2020). Les modèles économiques de la transition énergétique bas carbone à l'échelle locale. *Vie sciences de l'entreprise*, n° 209, 14–26. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2020-1-page-14.htm> [23]

### ■ Littérature grise

Kis.M, (2019, 20/11) Les élus demandent plus de liberté pour établir leurs priorités. AMF Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité. Disponible sur : <https://www.amf.asso.fr/m/congres19/page.php?id=39746&a=2019> [Consulté le 15/11/2021] [8]

AMF. (2015, 25/11) *Engagement des maires et présidents d'intercommunalité de France pour le climat*. Association des Maire de France et des présidents d'intercommunalité de France – AMF. Disponible sur : <https://www.amf.asso.fr/documents-engagement-maires-presidents-dintercommunalite-france-pour-climat/14112>. [Consulté le 23/11/2021] [9]

Dantec.R, Groupe de travail du conseil national, Débat national pour la transition énergétique (2013) *Quelle gouvernance ? Quel rôle pour les collectivités territoriales ?* Disponible sur : [http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0078/Temis-0078782/20821\\_5.pdf](http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0078/Temis-0078782/20821_5.pdf) [10]

ONU (1992) *Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques*. Disponible sur : [https://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/cooperation\\_with\\_international\\_organizations/application/pdf/convfr.pdf](https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/cooperation_with_international_organizations/application/pdf/convfr.pdf) [11]

Masson-Delmotte.V, Zhai.P, Pirani.A, Connors.S.L, Péan.C, et Al, IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2021). Climate Change 2021, The physical Science basis, IPCC. Disponible sur : [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM\\_final.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf) [13]

Dantec.R, Delebarre.M, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. (2013). Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris climat 2015 de l'acteur local au facilitateur global. Ministère des affaires étrangères. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/33750-les-collectivites-territoriales-dans-la-perspective-de-paris-climat-2015> [14]

Ministère de la transition écologique et solidaire. (2021) Stratégie nationale bas-carbone la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone. Disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNBC-2%20synthe%CC%80se%20VF.pdf> [15]

Région Ile de France. (2012). Schéma régional éolien. Disponible sur : [http://www.srcae-idf.fr/IMG/pdf/SRE\\_IDF\\_final\\_cle09f42c\\_cle848f54.pdf](http://www.srcae-idf.fr/IMG/pdf/SRE_IDF_final_cle09f42c_cle848f54.pdf) [16]

CLER. (2017). Ensemble, accélérons la transition énergétique ! Disponible sur : <https://cler.org/wp-content/uploads/2017/03/Transition-e%CC%81nerge%CC%81tique-acce%CC%81le%CC%81rons.pdf> [17]

Grandjean. A., CLER. (2021, 11/09). Quelle place pour les Régions dans la transition énergétique ? Disponible sur : <https://cler.org/regions-et-transition-energetique-ou-en-est-on/> [Consulté le 18/11/2021] [18]

Ministère de la Transition écologique. (2017, 30/04). Loi de transition énergétique pour la croissance verte. Disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte>. [Consulté le 18/11/2021] [19]

« Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ». Vie publique.fr. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>. [20]

## ■ Photographies et graphiques

Mühlhaus M., Photographer. (2015). Windwärts Energie GmbH. Disponible sur : [https://reuniwatt.com/fr/2015/12/22/le-complement-de-remuneration-pour-le-photovoltaïque/6960400508\\_5fe7bc4dbb\\_o/](https://reuniwatt.com/fr/2015/12/22/le-complement-de-remuneration-pour-le-photovoltaïque/6960400508_5fe7bc4dbb_o/) [21]

AEE (2021), Répartition par source des émissions de GES en France entre 1990 et 2019. Disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-climat-2022/9-panorama-francais-des-gaz-a#images-1> [22]