



HAL
open science

L'ÉNERGIE EST-ELLE “ SOLUBLE ” DANS LES POLITIQUES URBAINES ? LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES DE TRANSITION ÉNERGETIQUE À EST ENSEMBLE

Caroline Gallez

► **To cite this version:**

Caroline Gallez. L'ÉNERGIE EST-ELLE “ SOLUBLE ” DANS LES POLITIQUES URBAINES ? LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES DE TRANSITION ÉNERGETIQUE À EST ENSEMBLE. Gallez Caroline, Coutard Olivier. Vers une Île-de-France post-carbone ? Freins et leviers d'une transition énergétique régionale, L'Oeil d'Or, pp.57-81, 2023, Cités et Pratiques, 9782490437238. halshs-04369139

HAL Id: halshs-04369139

<https://shs.hal.science/halshs-04369139>

Submitted on 2 Jan 2024

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.

Chapitre paru dans Gallez C., Coutard O. (sous la direction de), 2023, *Vers une Île-de-France post-carbone ? Freins et leviers d'une transition énergétique régionale*. Paris, L'Œil d'Or, 57-81.

L'ÉNERGIE EST-ELLE « SOLUBLE » DANS LES POLITIQUES URBAINES ? LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES DE TRANSITION ÉNERGETIQUE À EST ENSEMBLE

Caroline Gallez, Université Gustave Eiffel – Laboratoire Ville Mobilité Transport
caroline.gallez@univ-eiffel.fr
06 34 25 31 57

Introduction

Dès les années 1990, les villes se sont imposées à l'échelle internationale comme des acteurs collectifs engagés en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement. Plusieurs réseaux associatifs transnationaux de villes se sont saisis plus spécifiquement des enjeux de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux conséquences de ce changement ; par ailleurs, plusieurs villes, notamment en Suède et en Allemagne, ont élaboré des feuilles de route orientées vers le développement durable ou la sortie des énergies fossiles, en s'appropriant des objectifs différents en fonction de leur histoire et de leur contexte (Emelianoff, 2014). Même si les problèmes associés à la transformation du système énergétique ne peuvent être résolus à la seule échelle des villes ou des régions urbanisées, leur prise en charge apparaît indissociable de la question urbaine et donc dépendante de la manière dont les acteurs politiques locaux s'emparent de ces enjeux (Bulkeley *et al.*, 2011 ; Rutherford et Coutard, 2014).

En France, les premiers plans climat territoriaux, qui visent à décliner localement les engagements de réduction des émissions de GES pris à l'échelle internationale, ont été élaborés sur une base volontaire, dans la lignée des propositions du premier plan climat national de 2004. Il faut attendre 2010 pour que la loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, rende obligatoire l'élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET) dans toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants. C'est dans le domaine de l'urbanisme que le rôle des collectivités territoriales est particulièrement reconnu dans l'adaptation et la prévention du changement climatique¹. En 2016, un nouveau décret a modifié le contenu et la gouvernance des plans climats énergie territoriaux, désormais appelés plans climat air énergie territoriaux (PCAET) : outre l'ajout de la dimension relative à la qualité de l'air, l'évolution principale porte sur les modalités d'élaboration de ces documents stratégiques, confiés aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Deux échelons sont ainsi particulièrement mobilisés dans la déclinaison locale des engagements climatiques internationaux : les régions, à travers l'élaboration des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) et les EPCI dotés de moyens propres pour agir : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes.

Faisant contraste avec l'engagement volontaire des villes pionnières, la « territorialisation » de la transition énergétique² associée à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces plans climat territoriaux apparaît, au premier abord, très encadrée. Du fait des engagements pris à l'échelle internationale en faveur de la prévention du changement climatique, en particulier, les acteurs locaux sont soumis à une injonction descendante relativement inédite par sa forme et par son

¹ Cf. article 110 du code de l'urbanisme, modifié par la loi du 9 août 2009.

² Entendue ici comme le processus à travers lequel les acteurs publics locaux contribuent à la construction et à la mise en œuvre des politiques publiques liées à l'énergie.

ampleur (While, 2011). L'injonction à agir pour la transition énergétique prend la forme d'objectifs quantifiés de réduction des consommations d'énergie et de gaz à effet de serre issus des engagements internationaux signés par la France et inscrits dans la loi (lois Grenelle puis loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ou TECV). Elle place les acteurs locaux face à la nécessité de définir des actions conformes à ces objectifs extrêmement ambitieux, alors même que leur capacité à agir apparaît limitée. Au-delà du morcellement des compétences, classique dans l'action urbaine, c'est la nature transversale de la question énergétique qui semble freiner sa construction politique.

Dans ce chapitre, nous proposons d'interroger la manière dont les acteurs d'un établissement public territorial (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP), Est Ensemble, composent avec l'injonction à agir en faveur de la transition énergétique, construisent et élaborent une stratégie d'action à leur échelle, en relation avec d'autres acteurs publics et privés. Dans la perspective d'autres travaux consacrés aux changements des politiques énergétiques à l'échelle urbaine (Jaglin et Verdeil, 2013 ; Jaglin, 2014 ; Rutherford et Jaglin, 2015), notre hypothèse est que le changement observé se caractérise moins par une territorialisation des questions énergétiques, qui verrait la construction de politiques énergétiques locales plus ou moins indépendantes, en lien avec le SRCAE et le PCAET, que par leur urbanisation, c'est-à-dire leur intégration progressive dans les politiques urbaines.

Nous nous appuyons sur une enquête réalisée en 2016 et 2017 auprès des acteurs d'Est Ensemble et de plusieurs organismes franciliens³. Après avoir présenté l'établissement public territorial, nous rappelons l'engagement précoce de plusieurs acteurs de l'est francilien sur les enjeux environnementaux. Puis nous analysons la construction politique des enjeux énergétiques selon trois angles complémentaires : celui des opérations de définition et de traduction associées à la transition énergétique ; celui des méthodes de quantification des objectifs et des impacts des actions inscrites au PCAET ; celui des compétences de l'EPT sur les questions liées à l'énergie, en lien avec ses partenaires métropolitain et communaux. La dernière section étudie la manière dont les acteurs cherchent à urbaniser les enjeux énergétiques en les intégrant aux politiques existantes ou en s'appuyant sur les priorités locales. La conclusion revient sur les principaux enseignements de ces analyses à travers une caractérisation du processus de politisation à l'œuvre.

Le territoire d'Est Ensemble

Est Ensemble est l'un des douze EPT issus de la création de la MGP, le 1^{er} janvier 2016 [encadré 1]. C'est une jeune structure intercommunale, née de la transformation d'une communauté d'agglomération créée en 2010⁴. Elle regroupe neuf communes de l'Est parisien, situées dans le département de la Seine-Saint-Denis : Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville [Fig. 1]. Avec 412 972 habitants en 2015 pour 39,2 km², Est Ensemble est l'un des EPT les plus petits en termes de superficie [Tab. 1]. La commune la plus peuplée, Montreuil, compte un peu plus 106 700 habitants, soit un quart de la population du territoire.

Encadré 1 – Est Ensemble, un ensemble urbain et social contrasté

³ Seize entretiens ont été réalisés en relation avec l'EPT d'Est Ensemble, principalement auprès des services intercommunaux et communaux, d'élu.es, d'agences publiques ou d'associations, d'opérateurs urbains. Une vingtaine d'entretiens ont par ailleurs été réalisés auprès d'acteurs intervenant à d'autres échelles, principalement régionale ou nationale. Ces enquêtes ont été complétées par une analyse des documents de planification à différentes échelles (SRCAE et PCAET, SDRIF, PDU et PLD, PLH, etc.).

⁴ Sept des neuf communes de l'EPT sont gouvernées par une équipe municipale orientée à gauche (6 communes PS et une commune PC), les deux autres communes ayant une équipe municipale de majorité UDI. Le président de l'EPT est le socialiste Gérard Cosme, maire du Pré Saint Gervais.

Cinq des communes d'Est Ensemble sont limitrophes de Paris (Pantin, Le Pré Saint Gervais, les Lilas, Bagnolet et Montreuil), présentant dans leur partie la plus occidentale une urbanisation de faubourg, dans la continuité du tissu parisien. D'importantes discontinuités et des coupures urbaines sont liées à la présence d'infrastructures de transport et d'emprises industrielles, d'un cimetière (Pantin), d'un canal (Ourcq), d'espaces verts ou naturels (Corniche des forts de Romainville, zones des murs à pêches de Montreuil). Des zones d'habitat pavillonnaire se sont développées sur le reste du territoire, entre lesquelles s'insèrent des grands ensembles d'habitat social.

Le profil social des habitants est contrasté et les inégalités sociales tendent à se renforcer, en lien avec une gentrification des quartiers limitrophes de Paris, la paupérisation de certaines populations (notamment dans les parties nord et est du territoire), et le départ de ménages à revenus moyens vers la Seine et Marne ou en dehors de la région parisienne⁵. En 2014, toutes les communes présentent un revenu médian par unité de consommation (UC) inférieur à la médiane francilienne (1877 € par mois et par UC), avec des écarts importants entre la commune la plus riche (les Lilas, où le revenu médian, 1835 €/UC, est proche de la médiane francilienne et la plus pauvre (Bobigny, où le revenu médian est de 1193 €/UC)⁶. Le taux de chômage est nettement plus élevé que la moyenne régionale (19 % contre 12 % en Ile-de-France et 13 % en France), mais identique à la moyenne départementale. Le pourcentage moyen du parc social dans le parc de logement total est très élevé : il atteint 39,1 % en 2016 et varie sensiblement selon les communes. Les trois quarts des logements, construits avant 1975, ont de faibles qualités d'isolation thermique. Du fait de la forte proportion d'occupants pauvres dans ces logements, le taux de ménages en précarité énergétique est estimé entre 15 % et 20 %⁷.

Les EPT franciliens disposent de compétences transférées par les communes membres en matière de politique de la ville, de construction, entretien et fonctionnement d'équipements d'intérêt communautaire, d'eau et d'assainissement, de gestion des déchets ménagers, d'action sociale d'intérêt communautaire. Par ailleurs chaque EPT élabore un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), mettant en œuvre le schéma de cohérence métropolitain, ainsi qu'un PCAET compatible avec le plan climat air énergie métropolitain (PCAEM) élaboré par la MGP. Le transfert des compétences stratégiques relatives à l'énergie était en cours au moment où nous avons réalisé notre enquête, en 2016 et 2017. Le PCAEM a été adopté le 12 novembre 2018.

Une communauté qui affiche son engagement environnemental

En matière d'action environnementale, la ville de Montreuil fait figure de pionnière. À la fin de la mandature de Jean-Pierre Brard, élu communiste qui fut maire de Montreuil de 1984 à 2008, une démarche volontaire d'Agenda 21 a été lancée (entretien chargé de mission eau climat, ville de Montreuil, juin 2017). Affichant un intérêt pour l'environnement peu courant au sein de son parti, le député-maire s'intéresse à un dispositif d'appui aux collectivités territoriales sur les enjeux de demande énergétique soutenu par la Communauté européenne : les agences locales de maîtrise de l'énergie⁸. Afin d'atteindre le seuil de population minimal requis pour obtenir l'aide

⁵ Source : Programme de l'habitat d'Est Ensemble, 2017. En ligne : https://www.est-ensemble.fr/sites/default/files/est_ensemble_plh_tome_1_diagnostic.pdf (consulté le 15/11/2021).

⁶ Source : département de la Seine-Saint-Denis, Portrait de territoire, Est Ensemble, janvier 2018. En ligne : https://ressources.seinesaintdenis.fr/IMG/pdf/2018_portrait_de_territoire_ept_est_ensemble.pdf (consulté le 15/11/2021).

⁷ Source : PCAET d'Est Ensemble, 2017. En ligne : https://www.est-ensemble.fr/sites/default/files/profil_climat_energie_territorial_est_ensemble_vf.pdf (consulté le 15/11/2021).

⁸ Dès 1994, la commission européenne réfléchit à un programme de soutien au développement d'agences locales, régionales et insulaires de maîtrise de l'énergie. La DG Energy fonde ce dispositif dans le cadre des programmes SAVE et SAVE II, en défendant l'idée qu'un nouveau paradigme énergétique qui guidera le développement de notre

communautaire, il s'allie le soutien de la commune voisine de Vincennes. En 1999, l'Agence locale de l'énergie « Maîtrisez votre Énergie » (Alec MVE) est mise en place grâce à cette alliance et au soutien de la Communauté européenne et de l'Ademe. C'est la première Alec créée en Île-de-France et la sixième à l'échelle nationale.

L'engagement des acteurs d'Est Ensemble sur les questions d'environnement se confirme lors de la création de la communauté d'agglomération, en 2010. Plusieurs élus locaux - dont la maire de Montreuil et ancienne ministre de l'environnement, Dominique Voynet (EELV), qui a succédé à Jean-Pierre Brard - affichent l'ambition de faire de l'environnement et de l'écologie urbaine une dimension structurante du projet de territoire intercommunal. La communauté d'agglomération est dotée d'une compétence (optionnelle) de « mise en valeur de l'environnement » et le poste de vice-présidente à l'environnement et à l'écologie urbaine est occupé depuis 2014 par l'écologiste Mireille Alphonse. Un service « Environnement et Écologie Urbaine » est créé, qui s'organise progressivement autour de trois pôles (aménagement durable, énergie-climat et espaces verts) et emploie quatre personnes permanentes.

La décision d'élaborer un PCET est prise en conseil communautaire en mai 2011. La ville de Montreuil s'était engagée quant à elle dès 2010 dans l'élaboration d'un plan climat (en anticipation de la loi Grenelle), qui constitue le volet climat-énergie de son Agenda 21. Trois autres communes (Bobigny, Bondy et Pantin) de plus de 50 000 habitants sont également soumises à l'obligation d'élaborer un PCET et une quatrième, Bagnolet, se lance volontairement dans la démarche. Entre 2012 et 2014, période d'élaboration du diagnostic, l'EPT participe au financement des études réalisées dans les quatre villes engagées dans la démarche, et durant l'année 2015, les techniciens des villes et de la communauté travaillent ensemble à l'articulation des programmes d'action communaux et intercommunal.

Dans le même temps, le périmètre d'intervention de l'Alec s'élargit, intégrant l'ensemble des EPT Est Ensemble et Grand-Paris Grand-Est. L'agence joue un rôle majeur dans l'accompagnement des ménages et des collectivités en faveur de la maîtrise de l'énergie, notamment autour des enjeux de rénovation thermique des logements. Sur un plan plus politique, les acteurs de l'agence, et particulièrement la directrice, Anne d'Orazio, militent pour une intervention centrale des Alec dans la mise en œuvre du plan national de rénovation de l'habitat (PREH) qui est lancé en 2013⁹.

Les acteurs du département de la Seine Saint-Denis, quant à eux, se mobilisent fortement autour des enjeux de précarité énergétique. Du fait du profil social des habitants du territoire départemental, les élus de cette collectivité, engagés à gauche, affichent une volonté de faire de la lutte contre la précarité énergétique une des actions fortes de leur politique. Le législateur a doté les collectivités départementales d'un rôle de chef de file dans ce domaine. Aux dires de la directrice de la délégation à la transition écologique, ce rôle n'est pas clairement défini, mais le département vient compléter les aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et se coordonne avec les agences locales de l'énergie¹⁰. Considérant que les Alec constituent un outil pertinent pour la mise en œuvre de la politique de « guichet unique » de la rénovation promue par l'État, les élus départementaux soutiennent par ailleurs la création de deux autres Alec, l'une sur le territoire de l'EPT Plaine Commune, et l'autre sur le territoire de l'EPT Paris Terre d'Envol¹¹.

société au cours du XXI^e siècle sera basé sur la mobilisation des citoyens et les autorités constitueront la clef de voûte de cette mobilisation (Poupeau, 2008).

⁹ À la demande du département de la Seine Saint Denis, l'agence MVE propose en 2011 une simulation de couverture du territoire départemental par des Alec.

¹⁰ Entretien département de la Seine-Saint-Denis, janvier 2017.

¹¹ Entretien direction de l'Alec MVE, juillet 2017.

Une transition énergétique en quête de traduction

Alors qu'Est Ensemble fait figure d'acteur collectif fortement engagé sur les enjeux environnementaux, la mise en œuvre d'une stratégie de transition énergétique à l'échelle intercommunale se révèle particulièrement compliquée.

Aux dires des acteurs de la direction Environnement et Écologie urbaine, il est difficile de définir précisément la transition énergétique à l'échelle du territoire d'Est Ensemble. Perçue comme une notion technocratique, un concept-valise, une expression à la mode, elle renvoie d'abord à une obligation légale, celle d'élaborer d'un plan climat air énergie territorial. Malgré sa large diffusion dans la sphère administrative et politique, la notion de transition énergétique est difficile à traduire en termes concrets. En particulier, il n'est pas aisé de communiquer sur le PCAET, notamment auprès des habitants.

« Si on parle de la collectivité d'Est Ensemble, c'est quelque chose dont on parle [la transition énergétique], c'est quelque chose qui est pensé. Après d'un autre point de vue, territoire habitants, tout ce qu'on fait, ça reste un peu stratosphérique, l'élaboration d'un PCAET est stratosphérique. (...) ça reste un sujet un peu élitiste, la transition énergétique, c'est un peu conceptuel et complexe. C'est une entrée, il y a 20 ans on parlait de développement durable, maintenant on parle de transition énergétique, c'est des concepts un peu valises » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Paradoxalement, la transition énergétique est perçue à la fois comme une notion floue, à l'instar du développement durable, et pourtant trop étroite, trop spécialisée, au regard du caractère multidimensionnel de la question écologique. À Est Ensemble, les enjeux énergétiques sont d'abord traités de manière spécifique, au sein du pôle climat-énergie, en relation avec l'approche réglementaire d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du plan climat. Au-delà de cette démarche, ces enjeux sont considérés comme transversaux à l'ensemble des réflexions menées au sein de la direction Environnement et Écologie urbaine, au même titre que la gestion de l'eau, des déchets, de la biodiversité, de la préservation de la qualité de l'air, etc.

« (...) la question des enjeux énergétique va être traitée et instillée, elle est en tête de chacun des chargés de mission, d'opération, de la directrice de notre direction. D'ailleurs c'est pour ça qu'il y a un pôle climat énergie mais que finalement il y a aussi ces questions-là qui sont traitées dans le pôle « approches environnementales de l'aménagement », il n'y a pas une personne référente pour l'énergie, on a chacun un domaine de connaissance et de compétences différent et on a tous en tête ces questions-là » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Du fait de la transversalité de ces problématiques, la transition énergétique apparaît comme une notion particulièrement difficile à circonscrire, renvoyant à une grande diversité d'enjeux et d'actions : « Mais la transition énergétique ce n'est pas une action, c'est une multitude d'actions, ça recouvre un champ très, très large. Et on ne sait pas tous de quoi on parle quand on parle de transition énergétique » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Même si la notion de transition énergétique se diffuse largement auprès des acteurs des collectivités territoriales, en particulier auprès des élus, dont certains reconnaissent l'importance du sujet, la formulation d'enjeux précis et concrets semble encore peu tangible : « Je pense aussi que du côté de nos élus, il y a une vraie sensibilisation sur le sujet, mais définir clairement les

enjeux, ce n'est pas évident pour autant » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Afin d'amener les élus à réfléchir aux enjeux de la transition énergétique à l'échelle de leur territoire, les chargés de mission de la direction Environnement et Écologie urbaine ont lancé une réflexion en interne sur la notion de transition énergétique, dans le cadre d'un atelier dénommé « La fabrique », en mars 2017. Le support de présentation, titré « Quelle transition énergétique pour Est Ensemble ? », témoigne des tentatives d'opérationnalisation réalisées par les techniciens, qui formulent les problématiques en termes de dépendance, de facture et de précarité énergétiques. Un diagramme de Sankey, qui visualise les flux énergétiques du territoire, est utilisé pour faire prendre conscience aux élus de l'importance de la consommation d'énergie du territoire et de sa « dépendance énergétique » vis-à-vis de l'extérieur. La « facture énergétique », qui renvoie à la part du budget que l'EPCI et les communes consacrent aux dépenses énergétiques, constitue également un moyen de concrétiser le problème à travers la dimension financière. Enfin la « précarité énergétique », particulièrement élevée à Est Ensemble (environ 15 % des ménages seraient concernés¹²), est identifiée comme une priorité des politiques locales. Au-delà de ces enjeux, les questions de durabilité sous-jacentes à la transition énergétique apparaissent plus difficiles à traduire en engagements précis pour le territoire.

« Effectivement, on va tout de suite penser à facture énergétique, je pense que ce qui parle beaucoup aux élus c'est par rapport à tout ce qui relève de la précarité énergétique, qui est un fléau ici parce qu'on a 15 % des habitants qui sont en précarité énergétique. (...) Dès qu'on parle de facture énergétique, quand ils sont maires, ils doivent gérer leur patrimoine et ils ont les factures de fluides de leur patrimoine communal, donc ça doit aussi les marquer. Concernant l'aspect environnemental, durabilité, demain, là je ne sais pas jusqu'à quel point ça leur parle » (entretien Direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Les entretiens réalisés au sein de la direction Environnement et Écologie urbaine et de l'écologie (deux chargés de mission et la directrice, ainsi que l'élue en charge de cette direction) soulignent par ailleurs à quel point il demeure un décalage, en interne, entre ces spécialistes et les membres des autres directions techniques. Ce décalage se mesure à la fois en termes d'expertise, mais aussi, sur un plan plus idéologique, en termes d'implication personnelle en faveur de la cause écologique et environnementale. Leur vision militante, à la fois critique et engagée, de la transition énergétique, est ainsi mise à l'épreuve d'une organisation politique peu ouverte aux enjeux globaux et organisée en secteurs d'action segmentés. Dans ce contexte, les opérations de *traduction* (Callon, 1986) dans lesquelles ils et elles s'impliquent correspondent au choix de quelques enjeux concrets et consensuels afin d'intéresser le plus grand nombre d'élus possible. La méthode des responsables de la direction Environnement et Écologie urbaine est conforme, en cela, aux recommandations faites par l'Ademe¹³ dans un guide méthodologique récent sur l'élaboration des PCAET¹⁴. La transition énergétique, indiquent les auteurs de ce guide, « ne se limite pas à une question environnementale », elle doit aussi être vue comme une triple opportunité d'optimisation budgétaire (réduction de la facture énergétique et nouvelles sources de financement pour le développement des EnR), d'attractivité économique (la transition énergétique comme levier de développement de l'emploi) et d'amélioration de la qualité de vie.

La quantification et l'accès aux données, des tensions contradictoires

¹² PCAET d'Est Ensemble, 2017.

¹³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

¹⁴ Ademe, 2017, « PCAET. Comprendre, construire et mettre en œuvre », brochure n°8674.

La volonté des acteurs de la direction Environnement et Écologie urbaine de concrétiser les objectifs de la transition énergétique et de les associer aux caractéristiques du territoire doit composer avec la logique de quantification des objectifs carbone, dont les effets sur la définition de la politique locale apparaissent contrastés.

Première étape de définition d'une stratégie énergétique à l'échelle du territoire, l'élaboration du PCAET pose la question de la définition des objectifs et des priorités d'action locales. Eu égard à l'obligation de compatibilité entre le plan climat territorial et le SRCAE, la référence est celle des objectifs définis à l'échelle régionale. Au moment de l'élaboration du premier plan climat-énergie territorial, en 2015, Est Ensemble avait affiché une volonté de dépasser les objectifs du SRCAE. Puis, face à la difficulté de tenir les engagements, les objectifs locaux ont été ramenés aux objectifs des engagements internationaux, « 3x20 » à l'horizon 2020 et « Facteur 4 » à l'horizon 2050.

Si les acteurs locaux se doivent de respecter la loi, le diagnostic local des consommations énergétiques et des émissions de GES les invite à évaluer des taux d'effort pour les secteurs d'action concernés, qui peuvent varier en fonction des caractéristiques du territoire et la méthode de calcul. C'est ici que la relation entre les PCAET et le SRCAE est un peu plus ambiguë, car les estimations diffèrent beaucoup selon le périmètre d'évaluation choisi pour les émissions de GES. À la différence du SRCAE¹⁵, les acteurs d'Est Ensemble ont choisi de recourir à la méthode du bilan carbone, qui intègre les émissions liées aux consommations d'énergie indirectes, c'est-à-dire celles qui correspondent à l'énergie consommée dans la production de biens ou équipements importés par le territoire. Cette méthode présente l'intérêt d'estimer de manière plus globale les impacts énergétiques des activités et des pratiques locales. Ainsi le secteur alimentaire, invisible si l'on s'en tient aux consommations d'énergie finale, pèse pour 24 % du bilan carbone du territoire. Pour l'élue en charge de l'Environnement et de l'Écologie urbaine à Est Ensemble, ce choix vise une meilleure prise de conscience des leviers d'action possibles, y compris, donc, en matière de changement des pratiques alimentaires.

« (...) sur des territoires comme les nôtres, urbains denses de petite couronne parisienne, très schématiquement, les gros postes d'émissions de gaz à effet de serre c'est un tiers les transports, un tiers le bâti, aussi bien résidentiel, privé, public, collectif, individuel que tertiaire, tout le bâti et puis le dernier tiers est découpé en plusieurs strates, mais à l'intérieur du dernier tiers, il y a une grosse partie qui est générée par tout ce qui concerne l'alimentation, dont le fret urbain, la logistique urbaine.

Que vous ne comptez pas dans le transport ?

Non, parce qu'il y aurait moyen d'agir juste en changeant nos habitudes alimentaires. (...) En gros d'une structure à l'autre on évalue entre 24 % et 30 % la responsabilité de ce poste alimentation sur les émissions de gaz à effet de serre dans une agglomération comme la nôtre. (...) À partir du moment où on détecte qu'il y a entre 24 et 28 % des émissions de gaz à effet de serre qui proviennent de notre mode d'alimentation sur notre territoire, ce n'est évidemment pas un poste que l'on peut négliger » (entretien élue vice-présidente à l'Environnement et à l'Écologie urbaine, janvier 2018).

Le choix du périmètre et des techniques de calcul des bilans d'émissions en fonction des territoires renvoie à une vision politique des enjeux et à la manière dont chaque territoire définit ses priorités et ses moyens d'action (voir la contribution de **Régis Briday**, chapitre 1). La

¹⁵ Le bilan GES du SRCAE se limite aux émissions directes du territoire et aux émissions liées à la production et à la distribution de bois et d'électricité consommés sur le territoire (SRCAE 2012, p. 52). En ligne : [http://www.srcae-idf.fr/IMG/pdf/SRCAE - Ile-de-France version decembre 2012 vdefinitive avec couverture - v20-12-2012_cle0b1cdf.pdf](http://www.srcae-idf.fr/IMG/pdf/SRCAE_-_Ile-de-France_version_decembre_2012_vdefinitive_avec_couverture_-_v20-12-2012_cle0b1cdf.pdf) (voir également la contribution de **Régis Briday**, chapitre 1).

variabilité de ces approches d'un territoire à un autre complique en revanche la comparabilité des bilans territoriaux des EPT au sein de la MGP et leur agrégation. Pour le chargé de mission climat d'Est Ensemble, ces différences illustrent bien les enjeux relatifs aux données énergétiques et soulignent leur importance dans la construction de l'action publique locale.

« Est-ce qu'on parle tous de la même chose ou pas ? Il y a un vrai enjeu de données énergétiques. Ce qui peut être intéressant au niveau de la MGP, c'est de donner un cadre commun de comptabilisation des consommations d'énergie, de GES, etc. Sans ça, il n'y a aucun diagnostic similaire. Nous, on a utilisé la méthode bilan carbone pour le PCET, d'autres territoires ne l'ont peut-être pas fait. La particularité du bilan carbone, c'est de prendre en compte des consommations indirectes, de produits importés, de produits qui ne sont pas produits sur le territoire mais dont on prend en compte les émissions générées pour d'autres territoires. Et donc si certains ne font pas ça, on ne parle pas du tout de la même chose » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

La nécessité pour les collectivités de quantifier les impacts climatiques des actions envisagées dans le cadre des PCAET est ressentie comme une difficulté. Les représentants de l'État et de l'Ademe insistent sur cette évaluation, qui permet de cibler *a priori* les actions les plus urgentes et les plus efficaces. Or, l'exigence d'une évaluation *ex ante* s'avère particulièrement complexe du fait de la pluralité des acteurs, publics et privés qui détiennent tout ou une partie des données nécessaires à l'évaluation. Elle est parfois perçue comme un frein à l'engagement dans l'action concrète, voire l'indice d'une méconnaissance par les services de l'État des conditions concrètes de l'action.

« Il y a un vrai décalage entre le discours de l'État et de l'Ademe et nous qui avons les mains dans le cambouis sur cette histoire de sortir des chiffres de réduction des consommations. On pourrait se casser la tête et perdre des ETP [équivalents temps plein] à réfléchir là-dessus, et on n'avancerait pas sur les actions. Si on veut rester légitime, à un moment donné, il faut sortir l'action et une fois qu'elle est sortie, on commence à se dire, quel est son impact ? Mais quand on écoute l'Ademe, ils nous disent, avant même d'avoir sorti l'action, de s'être pris la tête sur l'indicateur. Conceptuellement, je l'entends bien, mais à un moment donné, ça ne marche pas » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Face à ce qui peut ressembler à une tyrannie des objectifs et de la quantification, les acteurs de la direction Environnement et Écologie urbaine développent des tactiques pour satisfaire les obligations légales et construire des pistes pour l'action locale. Les difficultés des collectivités territoriales à mettre en œuvre des « stratégies de transition » ont d'ailleurs été identifiées par l'Ademe, qui propose une démarche d'accompagnement et de labellisation appelée « Cit'ergie »¹⁶. Cet outil offre un appui technique aux collectivités territoriales dans la formulation d'objectifs adaptés aux caractéristiques des territoires et dans la mise en place d'un suivi des actions engagées ; la labellisation par l'Ademe est conditionnée par l'atteinte des objectifs fixés. La collectivité d'Est Ensemble s'est engagée dans cette démarche (le premier accord a été signé avec l'Ademe en 2018). Pour le chargé de mission PCAET d'Est Ensemble, elle constitue une opportunité pour rendre plus visibles, y compris en interne, les engagements qui ont été pris et les écarts entre le plan et les politiques mises en œuvre. L'enjeu, selon lui, est de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. En d'autres termes, il espère pouvoir s'appuyer sur ce suivi pour aller « négocier » la mise en œuvre des objectifs affichés dans le plan

¹⁶ La démarche Cit'ergie de l'Ademe est une déclinaison française des « European Energy Award ». Elle comporte plusieurs étapes, qui concernent la formulation d'objectifs territoriaux et l'encadrement de leur mise en œuvre, en s'appuyant sur des actions de suivi et d'animation, le partage de bonnes pratiques, le partage avec d'autres collectivités territoriales. Est Ensemble a signé son premier contrat Cit'ergie avec l'Ademe le 10 avril 2018.

climat auprès des directions techniques les plus concernées au sein de l'établissement intercommunal.

Par ailleurs, face au manque de données, l'appui méthodologique de l'agence locale de l'énergie se révèle particulièrement précieux. Sollicitée par des communes, celle-ci a mis au point un outil opérationnel de suivi des copropriétés dégradées, appelé « observatoire des copropriétés », permettant d'intervenir notamment dans le parc privé. Pour la directrice de l'agence, l'enjeu est non seulement de doter toutes les collectivités, y compris celles qui ne possèdent pas de moyens d'expertise importants, des mêmes capacités à agir, mais aussi de les rendre plus autonomes dans la mise en œuvre de ces outils. Avec l'appui d'Est Ensemble, elle a pu tester l'outil sur un territoire et montrer son efficacité dans la mise en évidence de secteurs prioritaires mais inconnus des acteurs publics.

Une capacité d'action insuffisante face aux objectifs

Une fois identifiés les objectifs et les actions à mettre en œuvre, ce sont les capacités d'agir des collectivités et de l'établissement public territorial qui sont mises à l'épreuve. La première est celle de l'intégration des enjeux énergétiques dans l'organisation politique et administrative existante.

Le contexte francilien est marqué par une forte instabilité des compétences. La création de la MGP, au 1^{er} janvier 2017, est perçue comme un risque de dessaisissement des compétences des intercommunalités, notamment pour celles qui ont beaucoup investi dans l'élaboration de stratégies d'action locales. Le rôle des EPT semble devenu incertain, entre une métropole chargée des compétences stratégiques et des communes qui détiennent des compétences opérationnelles. La gouvernance locale de l'énergie est donc particulièrement peu lisible, et plus que le problème de la multiplicité des acteurs, le constat est plutôt celui d'un manque de capacité à agir de l'établissement public territorial, du fait de cette position d'entre-deux. Le décalage entre l'inventaire des enjeux, réalisé à l'échelle du territoire et visant une certaine exhaustivité des gisements et la capacité réelle d'Est Ensemble à mettre en œuvre le programme d'action est présenté comme insurmontable.

« Pour moi la première difficulté, c'est le jeu de la gouvernance qui est extrêmement complexe. Et j'allais dire on se marche tous sur les pieds mais ce n'est même pas vrai. Sur l'énergie stricto sensu, on n'a plus notre place. On doit quand même mettre en place un PCAET, mais les grandes questions stratégiques sont à la métropole, l'opérationnel est dans les villes. C'est aussi en cela qu'on a du mal à faire passer un message. Tout le monde nous dit il faut aller vers la transition énergétique, on en est convaincu, sauf qu'en fait on n'a pas de champ où investir la transition énergétique. [...] C'est peut-être ça la difficulté qu'on a : les objectifs et les enjeux, on les dessine sur l'entièreté du territoire et au-delà, bien souvent, sauf que pour notre quotidien, on revient vers les champs sur lesquels on peut intervenir. Ce qui fait que le delta est monstrueux entre ce que l'on arrive à couvrir dans notre quotidien et les objectifs qu'on voudrait couvrir » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Sur les 43 domaines d'actions identifiés par le PCAET, celles pour lesquelles l'EPT peut agir en tant que pilote sont en nombre limité ; pour les autres, il ne peut exercer qu'un rôle de coordinateur ou d'animateur. Par ailleurs, d'autres enjeux semblent hors de portée du domaine de légitimité de la collectivité, comme celui de l'alimentation ; bien que révélé comme un gisement

majeur de réduction des émissions de GES, il est encore peu traduit sous forme d'actions concrètes¹⁷.

Sur les autres gisements importants, la mobilité et la rénovation de l'habitat, les actions apparaissent à la fois morcelées et partielles, du fait du manque de compétence propre de l'EPT dans ces domaines, mais aussi de la difficulté à mobiliser le budget de l'établissement pour agir en faveur de l'efficacité énergétique. Ainsi, en matière de rénovation des bâtiments et de lutte contre la précarité énergétique, Est Ensemble n'est compétent à agir que sur de faibles proportions du parc total de bâtiments, à savoir son patrimoine (équipements publics notamment), les logements situés au sein des opérations de rénovation urbaine du nouveau plan national de rénovation urbaine (en partenariat avec les bailleurs, l'agence nationale de la rénovation urbaine - Anru et les communes) et les copropriétés très dégradées (en partenariat avec l'Anah) (voir la contribution de **Meriam Bechir**, chapitre 3).

En matière de transports et de mobilité, les actions du PCAET reprennent des orientations déjà développées dans le cadre du plan local de déplacements (PLD). L'essentiel des compétences transport est concentré à l'échelle régionale (Île-de-France Mobilité), l'EPT se concentrant sur des actions en matière d'aménagement visant à promouvoir, en partenariat avec les communes, l'usage du vélo et de la marche. Plusieurs communes affichent une volonté de définir une politique cyclable et de modération de la vitesse automobile, en s'appuyant sur le PLD. Cependant l'efficacité d'un report modal de la voiture vers des modes moins dépendants de l'énergie fossile reste conditionnée à une régulation plus large de l'usage de l'automobile. Celle-ci reposant sur d'autres leviers que la seule amélioration d'offres de services alternatifs, tels que la régulation d'accès ou le stationnement. Or, leur mise en œuvre apparaît hors de portée de l'EPT, qui peut agir ni sur le stationnement, ni sur la voirie.

Face à ces difficultés, les acteurs de la direction Environnement et Écologie urbaine usent de tous les moyens possibles pour actionner des leviers d'action qu'ils estiment, à terme, efficaces. C'est le cas lorsqu'ils étudient les possibilités de mutualisation énergétique ouvertes par les opérations de construction neuve dans les ZAC d'intérêt communautaire. En s'appuyant sur leur compétence en aménagement, les services de l'EPT ont lancé une étude d'opportunité de réalisation d'un réseau de chaleur urbain (RCU) pour quatre ZAC situées le long du canal de l'Ourcq. Bien que la construction d'un RCU pour des bâtiments à haute performance thermique se justifie peu, l'objectif visé est d'examiner les possibilités d'extension de ce réseau aux bâtiments déjà existants, afin d'encourager des mutualisations. En jouant un rôle d'aiguillon vis-à-vis des maires des communes, qui, le plus souvent, ne montrent qu'un intérêt limité pour des réseaux qu'ils ont la charge d'entretenir et éventuellement de développer, les acteurs de l'EPT adoptent, selon leur dire, une méthode d'intervention pragmatique¹⁸.

« On se dit que si une opération neuve peut permettre de faire levier avec la création d'un RCU qui alimenterait l'existant, ce serait intéressant et vertueux. Donc on pourrait avoir tendance à se pencher sur cette question-là, des RCU, en se disant que faire le pari de développer des RCU, même s'ils ne sont pas extrêmement vertueux dès aujourd'hui, c'est

¹⁷ En dehors de mesures incitatives de lutte contre le gaspillage alimentaire et de soutien aux acteurs de l'agroalimentaire travaillant en circuits courts. Mais cette thématique de l'alimentation durable reste d'actualité à Est Ensemble, qui a adhéré en juillet 2021 au Pacte alimentaire durable de Milan et à la déclaration de Glasgow et renforce son plan de réduction des déchets.

¹⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2017, la compétence de planification des RCU a été transférée à la Métropole du Grand Paris, en conformité avec les dispositions de la loi MAPTAM de 2016. La distinction entre les compétences stratégiques et opérationnelles n'est pas considérée comme très efficace par notre interlocuteur, et les acteurs de l'EPT continuent de jouer un rôle important dans le dialogue avec les communes dans un contexte où la MGP est encore très sous dotée en moyens humains pour assumer pleinement ses compétences.

aussi créer des infrastructures qui demain pourront muter très vite et permettre d'améliorer la situation sur beaucoup de logements. Mais, finalement, cette démarche on peut dire qu'elle est à la fois rationnelle et irrationnelle, c'est une approche pragmatique mais d'un autre côté on est conscient que ce n'est peut-être pas le meilleur levier et que c'est finalement quelque chose à l'échelle de nos moyens, et que ce n'est peut-être pas la meilleure manière d'intervenir » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Une politique de transition énergétique en manque de systématisation

La segmentation des compétences et des processus de décision est un problème classique de l'action publique locale. La construction d'une stratégie de transition énergétique à l'échelle d'un EPCI lui donne une dimension paroxystique, tant les enjeux énergétiques semblent encore « invisibilisés » au sein des secteurs de l'action publique locale.

De fait, l'énergie ne constitue pas une compétence en tant que telle, elle est transversale à un grand nombre d'autres compétences sectorielles de l'EPT et des collectivités locales. À Est Ensemble, la transition énergétique est affirmée comme un enjeu central par la direction Environnement et Écologie urbaine, mais elle a du mal à s'imposer aux autres directions concernées. Au sein de l'organisation politique et administrative, elle reste appréhendée comme un objet spécifique, intégré à une compétence particulière (l'environnement), alors même que les leviers d'action identifiés dans le PCAET concernent l'ensemble des directions sectorielles du bâtiment, de la mobilité, de la gestion des déchets, etc.

« Les priorités d'un EPT sont fonction de ses compétences. Il n'y a pas de compétence transition énergétique, le sujet transition énergétique est plutôt intégré dans la direction Environnement et Écologie urbaine, qui est une petite direction, on est quatre. Ça n'a rien à voir avec d'autres compétences, on s'occupe de la collecte des déchets, c'est des centaines d'agents, c'est des millions d'euros en jeu, idem pour la culture, les cinémas, les piscines. Tout ça pour dire qu'en termes de moyens et de priorités, c'est aussi l'organisation de la collectivité en elle-même qui est comme ça » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

Du point de vue des autres directions sectorielles, l'énergie ne constitue pas une priorité, elle peut tout au plus devenir un critère parmi d'autres de l'évaluation des politiques publiques. Par exemple, au regard des budgets contraints dont la collectivité peut disposer pour la remise en état ou le fonctionnement des bâtiments publics, la rénovation thermique ne fait pas partie des urgences dans la gestion des équipements publics, dont la vocation est avant tout d'être fonctionnels et d'accueillir du public.

« C'est les services qui hiérarchisent, leur mission principale c'est d'ouvrir des bâtiments et de faire en sorte qu'ils soient ouverts tant de jours par an. Mais ce qu'il faut comprendre, c'est qu'on a récupéré des bâtiments, que les villes nous ont donnés, on a récupéré des bâtiments en piteux état. Donc l'objectif est d'éviter que la piscine elle fuie, [...] ce n'est pas de faire des économies d'énergie. Moi ce n'est pas moi, [...], avec mes objectifs, qui vais pouvoir leur imposer des choses, je comprends, en même temps, leur logique, leur logique c'est de faire tourner la baraque » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mars 2017).

La difficulté à intégrer les critères d'efficacité énergétique dans la rénovation du patrimoine public s'exprime également à l'échelle communale. À Montreuil, une seule opération de réhabilitation de

grande envergure avait été effectuée au moment de l'enquête, celle d'une école municipale (Henri Wallon), entreprise à l'occasion d'une opération de désamiantage du bâtiment¹⁹. Faute d'isolation complète (les façades ont été isolées mais pas la toiture), cette rénovation n'a pas atteint les objectifs escomptés en matière de réduction de la consommation d'énergie. Le coût élevé et la nécessité de maintenir l'accueil du public (ici des élèves) durant les travaux sont autant de freins à la réalisation de ces rénovations lourdes. Le constat partagé par les acteurs publics locaux est qu'il est plus aisé d'œuvrer en faveur de la qualité thermique et du développement des énergies renouvelables dans la construction neuve que dans la rénovation du parc existant.

Le manque de ressources financières dédiées à la transition énergétique est un frein majeur. Les collectivités doivent puiser dans leurs fonds propres ou s'appuyer, pour les projets de grande envergure, sur des tiers investisseurs. Aux dires du chargé eau climat de la ville de Montreuil les collectivités se retrouvent à tester des montages financiers complexes avec des opérateurs privés, pour lesquels elles ne sont pas toutes suffisamment outillées sur les plans juridique et économique.

« Donc les collectivités sont dans des casse-têtes où elles essayent un petit peu tout : des contrats de performance énergétique pour faire financer par des opérateurs privés des investissements avec un amortissement sur des contrats où les économies d'énergie sont reportées vers l'investisseur, c'est des montages complexes pour lesquels les collectivités ne sont pas forcément outillées juridiquement et économiquement pour s'en sortir à bon compte » (entretien chargé de mission eau climat, ville de Montreuil, juin 2017).

L'autre option est de solliciter des subventions publiques par le biais d'appels à projets qui sélectionnent sur le caractère innovant des projets. Non seulement ce critère est peu adapté, selon notre interlocuteur, aux objectifs de la rénovation des bâtiments, mais il peut entraîner des surcoûts liés à l'utilisation de matériaux écologiques ou alternatifs.

« Sinon on va être sur des logiques de subvention mais pour être subventionné il faut être innovant, et une réhabilitation thermique, ce n'est pas nécessairement innovant, c'est des travaux nécessaires, urgents, mais qui souvent n'ont pas grand-chose de très novateur, ou si on veut faire du novateur, il y a encore des surcoûts beaucoup plus importants, liés à l'utilisation de matériaux écologiques, alternatifs... Et comme maintenant les aides publiques sur ces sujets-là fonctionnent beaucoup par appels à projets, les logiques d'innovation entrent en jeu, l'Ademe, la région, d'autres bailleurs de fonds classiques ont préféré financer de l'innovation plutôt qu'une réhabilitation thermique classique » (entretien chargé de mission eau climat, Ville de Montreuil, juin 2017).

Face à ces difficultés, les communes et l'EPT s'orientent vers des approches plus « légères » de l'efficacité énergétique²⁰. À Montreuil, la politique municipale s'est en partie recentrée sur les actions en faveur de la maîtrise de l'énergie dans les établissements publics gérés par la ville, ainsi que sur l'éclairage public, qui reste une compétence municipale. Accompagnée par l'agence MVE, la ville a notamment répondu à un appel à projets dans le cadre du programme européen Display, mis en œuvre à l'initiative d'*Energy Cities*, le réseau de villes européennes en transition énergétique. Ce programme a financé de petits travaux sur l'éclairage, l'eau, le chauffage dans sept écoles municipales, tout en associant les équipes enseignantes au développement d'une pédagogie autour de la réduction des consommations énergétiques. Les économies d'énergie substantielles réalisées sur les factures initiales, de 20 % à 30 % selon les postes - voire 50 % pour l'éclairage - ont fait

¹⁹ Entretien chargé de mission eau climat, ville de Montreuil, juin 2017.

²⁰ Entretien chargé de mission eau climat, ville de Montreuil, juin 2017.

L'objet d'une large publicisation, afin d'inciter d'autres acteurs à emprunter la même voie de maîtrise de la demande d'énergie. Malgré ces résultats encourageants, l'expérience n'a pas été étendue à d'autres établissements, en raison de la lourdeur du montage en termes de moyens humains, de besoins de coordination (quatre services, environnement, énergie, éducation, communication en interne plus l'agence locale de l'énergie) et donc de temps passé.

La lutte contre la précarité énergétique, qui constitue pourtant un enjeu reconnu et partagé par l'ensemble des élus locaux, peine également à se concrétiser sous forme de politiques ambitieuses. La mobilisation de financements conséquents de l'État sur le programme NPNRU a certes permis d'améliorer de manière sensible le niveau de performance énergétique du parc social, qui présente désormais des caractéristiques thermiques meilleures, en moyenne, que le parc locatif privé. En dehors du parc social, néanmoins, aucune action systématique n'a été engagée et la situation est particulièrement problématique dans le parc privé. Dénonçant l'inadaptation des moyens mis en œuvre, la directrice de la délégation à la transition énergétique du département de la Seine Saint Denis met en avant les risques d'une aggravation des conséquences négatives de cette inaction, dans un département où les situations de pauvreté ont tendance à s'accroître. Ce faisant, elle cherche à inscrire la lutte contre la précarité énergétique au cœur d'une question politique à la fois plus globale (la politique sociale) et spécifique au territoire.

« Je pense qu'au regard de l'absence d'amélioration des conditions sociales de la Seine-Saint-Denis, le nombre de bénéficiaires de RSA qui a diminué partout en France sauf en Seine-Saint-Denis en 2017, le coût de l'énergie qui est sur une tendance à la hausse c'est potentiellement un sujet qui va devenir grave et qui va avoir des conséquences sur l'état des communes, la santé publique, les populations, etc. Et le coût de la prise en charge de ces conséquences va être encore plus important. C'est ce que j'essaie de porter comme discours auprès des décideurs. C'est difficile, car on se sent démuné et on ne trouve pas les bons outils pour intervenir, [d'où] un sentiment de fatalisme et de découragement. Je ne crois pas que les objectifs sont trop ambitieux mais que les outils et les moyens ne sont pas adaptés à ces derniers et si on les atteint pas, les conséquences économiques, sociales, environnementales vont s'aggraver » (entretien département de la Seine-Saint-Denis, janvier 2017).

Dans la même tentative de prendre appui sur les priorités politiques locales, la direction Environnement et Écologie urbaine élabore un référentiel d'aménagement durable, en saisissant l'opportunité du grand nombre d'opérations de construction neuve sur le territoire. Bien que les acteurs soient conscients que ce fort investissement dans le neuf peut se faire au détriment de la rénovation des bâtiments existants (voir la contribution de **Mohamed Benzerzour**, chapitre 14), ils soulignent aussi la nécessité de faire évoluer les pratiques des promoteurs (voir la contribution d'**Hélène Nessi**, chapitre 11) et de sensibiliser les élus des communes aux enjeux énergétiques. L'EPT a commencé par la dizaine de ZAC dont il possède la maîtrise d'ouvrage et les opérations de renouvellement urbain. Une difficulté est celle du coût élevé de la performance énergétique des bâtiments, qui pèse sur le prix de sortie des logements, auquel les acteurs locaux sont attentifs, notamment relativement aux critères de relogement des populations en quartier d'habitat social. Au-delà des opérations dont elle a la maîtrise, la collectivité d'Est Ensemble joue un rôle d'incitation en pilotant la constitution d'un référentiel d'aménagement durable. Ce document, élaboré en association avec différents acteurs, dont les services des villes et l'aménageur Séquano, vise à orienter la conception des projets d'aménagement vers la prise en compte de critères environnementaux, parmi lesquels figurent des critères de performance énergétique. Plutôt qu'une obligation de résultats, qui relève plutôt du cahier de prescriptions environnementales imposé par les maîtres d'ouvrage aux promoteurs, il s'agit d'un document dont la première ambition est de mettre au point un guide méthodologique en faveur d'une approche globale des enjeux environnementaux. Par ailleurs, en s'inspirant d'une approche mise

au point par l'agence Franck Boutté consultants²¹ et testée sur la ZAC Boissière Acacias, à Montreuil, le référentiel incite les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre à rechercher de manière systématique une mutualisation des opérations neuves avec le bâti existant (voir la contribution de **Mohamed Benzerzour**, chapitre 14).

« L'échelon [i.e. le périmètre d'intervention], il s'intéresse pas tant au bâti, mais plutôt à l'opération d'aménagement de cet outil-là, puisque c'est là qu'on a vu qu'on avait potentiellement un petit gap, et après, c'est un parti-pris c'est une approche qui est vraiment méthodologique. On n'est pas sur... fixer des niveaux de prescriptions, plutôt une obligation de moyens qu'une obligation de résultats, en disant les opérations, elles doivent se poser telles questions, à tel moment, etc. Et qu'il puisse y avoir cette analyse-là, notamment sur la question énergétique. La première question à se poser, c'est : « Est-ce que je peux mutualiser avec l'existant ? Qu'est-ce qu'il y a autour de mon opération, est-ce que je peux faire quelque chose avec l'existant ? » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mai 2017.)

Selon les situations et la nature des aménagements prévus, certains arbitrages peuvent conduire à privilégier la préservation de la biodiversité plutôt que la production d'énergie renouvelable, par exemple. Cette approche vise à réintégrer l'énergie au cœur d'une vision transversale et globale de l'environnement et de l'écologie urbaine. Elle recommande d'analyser les critères et les dimensions d'usage, d'impacts et de qualité énergétique et environnementale à travers quatre vues : du ciel, d'oiseau, du piéton et de l'utilisateur²². Au-delà de l'objectif d'appréhension plus transversale, l'enjeu est également de rendre plus visibles les interdépendances entre les différentes dimensions, afin de mieux préparer les arbitrages à faire.

« Voilà donc c'est essentiellement méthodologique, les questions à se poser dans les opérations d'aménagement, énergie mais aussi beaucoup d'autres choses et après c'est aussi l'idée de proposer quatre manières de regarder le projet qui permettent de croiser tous les enjeux : environnementaux, énergétiques, biodiversité, etc. Parce qu'aujourd'hui on sait très bien regarder chacun des curseurs, mais l'idée c'est de proposer quatre vues de projets où on peut comprendre, croiser, comment toutes mes surfaces planes sont-elles utilisées. Ça permet de rendre visibles les choix qui sont faits. Par exemple les choix de production énergétique en toiture versus la biodiversité, ce choix-là permet d'améliorer d'un côté un curseur, mais en dégrade un autre, et notamment avoir la vertu de rendre ça visible aux élus, pour que ce ne soient plus des non-choix ou des choix inconscients, mais rendre tangibles et appropriables des arbitrages » (entretien direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, mai 2017).

Politiser la question énergétique ?

En dépit de leur engagement en faveur de la lutte contre la précarité énergétique, l'aménagement durable ou la rénovation urbaine, les acteurs d'Est Ensemble ne disposent pas des compétences et des moyens qui leur permettraient de jouer un rôle de chef de file, à leur échelle, de la transition énergétique. Cette situation est loin d'être isolée à l'échelle francilienne, où l'on observe de fortes inégalités dans l'engagement des communes, EPT ou EPCI et départements, en fonction des sensibilités politiques à la question environnementale et des moyens, notamment en termes d'expertise, que les collectivités peuvent consacrer à ces enjeux. La région est elle-même

²¹ L'agence a mis au point une réflexion autour du « TEPGOS » ou territoire à énergie globale positive qui vise à inverser la logique d'autonomie énergétique des bâtiments pour réfléchir aux synergies, aux compensations mutuelles, aux solidarités entre les quartiers. En ligne : <https://franck-boutte.com/tepgos/> (consulté le 10/12/2021).

²² <https://www.est-ensemble.fr/referentiel-pour-un-amenagement-durable>

relativement en retrait, en dépit de la production en 2018 d'une feuille de route politique aux orientations ambitieuses mais très segmentées. Quant à la toute jeune Métropole du Grand Paris, son équipe demeure très largement sous-dimensionnée au regard des compétences qui lui sont attribuées. Par ailleurs, elle ne constitue pas encore une arène au sein de laquelle les acteurs politiques et les représentants de la société civile construisent et débattent des enjeux énergétiques.

Or, comme le montrent les observations réalisées pour Est Ensemble, la dimension politique joue un rôle important dans le processus de territorialisation des questions énergétiques. Loin de se limiter à un enjeu de gouvernance et de coordination des politiques sectorielles ou des échelles d'action, la prise en compte des enjeux énergétiques repose sur un processus de construction politique des problèmes, en relation avec les priorités locales (Jaglin, 2014). Nous observons deux dynamiques à l'œuvre : d'un côté, une prise en compte par les collectivités territoriales et les EPCI des objectifs de réduction des émissions de GES découlant des engagements internationaux, traduits dans l'élaboration des plans climat air énergie, à différentes échelles ; de l'autre, une « urbanisation » de la question énergétique (Jaglin et Verdeil, 2013), c'est-à-dire des entreprises d'intégration des objectifs d'efficacité énergétique, de maîtrise de l'énergie, de lutte contre la précarité énergétique dans les politiques urbaines sectorielles. Ces dynamiques fonctionnent en interaction. Pour être « solubles » dans les politiques urbaines, les objectifs issus des échelons supérieurs doivent néanmoins être transformés, afin de dépasser une forme purement énergétique et uniquement quantitative, qui découlerait d'une mécanique de territorialisation en cascade des objectifs élaborés à des échelles supérieures.

Le déploiement des actions liées à la transition énergétique s'appuie sur un petit nombre d'acteurs fortement engagés sur la question environnementale, tels que l'élue à l'environnement et les membres de la direction Environnement et Écologie urbaine d'Est Ensemble, la directrice de l'agence locale de l'énergie et plusieurs chargés de mission dans les communes ou au département. Ces acteurs s'impliquent dans la mobilisation et l'enrôlement des acteurs politiques, mais aussi dans la problématisation de la transition énergétique, c'est-à-dire dans sa qualification et son inscription dans un espace de réflexion et de traitement spécifique (Barthes, 2003). Ces opérations de traduction passent, notamment, par la définition des objectifs de réduction des consommations d'énergie, des émissions de GES et de production d'EnR ; leur adaptation aux réalités et aux priorités d'action locales ; la mise au point d'outils et de méthodes reproductibles ; l'information et la sensibilisation du public et des collectivités. Les méthodes de calcul employées pour la quantification du carbone constituent un élément crucial dans la déclinaison territoriale des objectifs et soulignent la spécificité de l'énergie, qui se laisse difficilement circonscrire à un territoire ou à un secteur d'action. Du point de vue de la définition des gisements d'économie possibles et de leviers d'action, les conséquences politiques de ces choix méthodologiques sont importantes (voir également la contribution de **Régis Briday**, chapitre 1). Pour While (2011), représenter les villes comme des espaces de flux via la quantification du carbone permet d'ouvrir un éventail de choix en matière de régulation de l'énergie, au-delà des secteurs d'action pré-existants. Elle peut être une occasion, comme le suggèrent Shove et Walker (2014), de s'interroger sur les usages de l'énergie et de questionner la manière les villes et les citoyens décident ou non d'être comptables du carbone intégré dans les produits qu'ils consomment (While, 2011).

En définitive, la politisation locale de la question énergétique, entendue ici comme la manière dont les acteurs locaux cherchent à « détechniciser » les objectifs climatiques ou les transforment de manière à mettre en évidence les arbitrages politiques qui les sous-tendent, emprunte plusieurs voies, souvent de manière interdépendante.

La première est celle du « recentrage local » des objectifs et des politiques énergétiques élaborés, c'est-à-dire de l'adaptation aux spécificités et aux priorités du territoire et de sa population. Plusieurs exemples attestent de cette logique adaptative : le recours à l'outil Cit'ergie pour redéfinir des objectifs plus réalistes pour le PCAET et mettre en place un suivi des actions engagées ; l'importance accordée à l'efficacité énergétique dans la construction neuve, dans un territoire concerné par une forte rénovation urbaine ; ou encore la mise au point d'outils d'observation ou de diagnostic visant à doter les collectivités d'une capacité à identifier des priorités pour l'intervention auprès des copropriétés dégradées. Cette première logique est indispensable, car en donnant une forme concrète aux objectifs globaux de la transition énergétique, elle favorise la mobilisation d'acteurs divers.

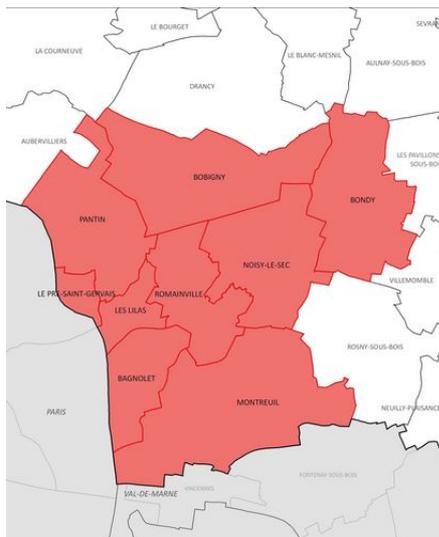
La deuxième voie est celle de l'inscription de la question énergétique dans un espace de débat, voire de controverse politique. Nos interlocuteurs ont, à plusieurs reprises, mentionné que la sensibilisation des élus aux enjeux énergétiques était effective, et que le PCAET avait été voté à l'unanimité. Mais cette unanimité peut également témoigner d'une faible politisation. Au-delà du respect des obligations légales, la mise en œuvre concrète du plan climat est plus difficile, par manque de moyens financiers ou parce que d'autres objectifs prévalent, parfois contradictoires avec ceux du PCAET. L'un des moyens d'ouvrir le débat est d'élargir la question énergétique pour montrer qu'elle demande des arbitrages. C'est un des objectifs du référentiel d'aménagement durable, qui replace les critères de performance énergétique dans un ensemble plus large d'indicateurs environnementaux, ouvrant ainsi une réflexion sur la hiérarchisation à opérer. De la même manière, l'argumentaire déployé par les acteurs du département de la Seine Saint Denis à propos des risques d'une inaction en matière de lutte contre la précarité énergétique vise à réinscrire cette question dans le champ politique, poussant les responsables élu.es à sortir de leur réserve.

La troisième voie est celle que l'on pourrait qualifier de banalisation de la question énergétique : elle renvoie aux tentatives opérées par les acteurs en charge de ces enjeux pour systématiser leur prise en compte. Tous les leviers pour agir sont saisis, dans un espace d'action contraint en raison du morcellement des compétences. On observe des tentatives de débordement du cadre légal, légitimant l'intervention de l'EPT au-delà de son périmètre d'intervention (par exemple pour promouvoir le développement de réseaux de chaleur urbain) au nom des compétences d'aménagement dévolues par les communes. Par ailleurs, les acteurs les plus fortement impliqués sur les enjeux énergétiques cherchent à échapper au régime d'exception dans lequel les cantonne, notamment, un mode de financement par appel à projets, souvent assorti d'une exigence d'innovation. La quête d'une action simple, banalisée et systématique favorise, aux dires d'un autre, la coopération avec les autres services et les partenaires extérieurs. Elle va de pair avec un apprentissage, la reproduction des expérimentations et une pérennisation des actions engagées sur la longue durée.

Références bibliographiques

- Barthes, Y., « Le recours au politique ou la problématisation ‘par défaut’ », in Lagroye J. (Ed.) *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492.
- Bulkeley, H., Castán Broto, V., Hodson, M., Marvin, S. (Ed.), *Cities and low carbon transitions*, London/New York, Routledge, 2011.
- Callon, M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 69-108.
- Emelianoff, C., “Local energy transition and multilevel climate governance: the constrained experiences of two pioneer cities (Hanover, Germany and Växjö, Sweden)”. *Urban Studies*, 51, 7, 2014, p. 1378-1393.
- Jaglin, S., “Urban Energy Policies and the Governance of Multilevel Issues in Cape Town”, *Urban Studies*, 51, 7, 2014, p. 1394-1414.
- Jaglin, S., Verdeil, E., « Énergie et villes des pays émergents : des transitions en question. Introduction », *Flux*, 93/94, 2013, p. 7-18.
- Poupeau, F.-M., *Gouverner sans contraindre. L'agence locale de l'énergie, outil d'une politique énergétique territoriale*. Paris, L'Harmattan, 2008.
- Rutherford, J., Coutard, O., “Urban energy transitions: places, processes and politics of socio-technical change”, *Urban Studies*, 51,7, 2014, p. 1353-1377.
- Rutherford, J., Jaglin, S., “Introduction to the Special Issue -Urban Energy Governance: Local Actions, Capacities and Politics”, *Energy Policy* 78, 2015, p. 173-178.
- Shove, E., Walker, G., “What is energy for? Social practice and energy demand”, *Theory Culture Society*, 31, 5, 2014, p. 41-58.
- While, A., “The carbon calculus and transitions in urban politics and political theory”, In *Cities and low carbon transitions*, in Bulkeley H., Castán Broto V., Hodson M., Marvin S. (Ed.), London/New York, Routledge, 2011, p. 42-53.

Figure 1 - Le territoire d'Est Ensemble



Source : www.est-ensemble.fr

Tableau 1 - Population, superficie, densité

Commune	Superficie (km ²)	Population (2015)	Densité (hab/km ²)
Bagnolet	2,57	35 881	13 972
Bobigny	6,77	51 716	7 624
Bondy	5,47	53 439	9 775
Les Lilas	1,26	22 964	18 272
Montreuil	8,92	106 691	11 971
Noisy-le-Sec	5,04	43 390	8 597
Pantin	5,01	55 180	11 019
Pré-Saint- Gervais	0,70	17 680	25 158
Romainville	3,44	26 031	7 558
Est Ensemble	39,18	412 972	10 540

Source : INSEE, RGP