Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XXIe siècle

Marie Degremont

▶ **To cite this version:**

Marie Degremont. Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XXIe siècle : L'émergence en France d'un modèle territorial de transition énergétique. Science politique. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2018. Français. NNT : . tel-03419499v1

HAL Id: tel-03419499

https://shs.hal.science/tel-03419499v1

Submitted on 14 Sep 2018 (v1), last revised 8 Nov 2021 (v2)

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

Institut d'études politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral en science politique, mention sociologie politique comparée

Centre de sociologie des organisations (CSO)

Doctorat en science politique

Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XXI^{e} siècle

L'émergence en France d'un modèle territorial de transition énergétique

Marie Dégremont-Dorville

Thèse dirigée par Olivier Borraz

soutenue le 14 mai 2018

Jury :

M. Olivier Borraz, Directeur de recherche CNRS, Centre de sociologie des organisations, Sciences Po (directeur de la thèse)

Mme Christine Cros, Docteur, Conseillère auprès de la Directrice de l'énergie, Direction générale de l'énergie et du climat, Ministère de la transition écologique et solidaire

Mme Anne-Cécile Douillet, Professeure des universités, Université Lille 2 (rapporteur)

M. Patrick Le Lidec, Chargé de recherche CNRS, Centre d'études européennes, Sciences Po (tuteur)

Mme Géraldine Pflieger, Professeure associée, Université de Genève

M. François-Mathieu Poupeau, Chargé de recherche, HDR, CNRS, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Université Paris Est (rapporteur)

Remerciements

La thèse est une course d'endurance académique, qui, au-delà de l'effort en solitaire auquel elle ressemble à première vue, repose sur l'appui essentiel d'une équipe avisée. A l'heure de franchir cette ligne d'arrivée, j'éprouve une profonde reconnaissance pour ceux qui m'ont accompagnée, conseillée, encouragée tout au long de ce parcours.

Tout d'abord, mes remerciements vont à Olivier Borraz et à Patrick Le Lidec, mes directeurs de thèse, qui m'ont accordé leur confiance et guidée dans cette aventure passionnante. Ils m'ont apporté des outils d'analyse précieux, incitée à élargir les perspectives que je me proposais d'étudier, et encouragée, par la rigueur scientifique de leurs analyses, à l'amélioration continue de mon travail.

Je remercie également Fabien Bricault, Christophe Defeuilley et Marc Trotignon, de m'avoir appuyée dans cette démarche, dès le début. Merci pour votre soutien et les échanges passionnants que j'ai pu avoir avec vous.

Merci aussi aux membres du jury, en particulier aux rapporteurs, d'avoir accepté d'évaluer cette thèse.

Je suis aussi profondément reconnaissante envers les équipes de France Stratégie, que j'ai rejointes récemment. Les encouragements et les discussions stimulantes que j'ai pu y avoir dans la dernière ligne droite de ma thèse ont été un élément essentiel à son achèvement dans de bonnes conditions. Un merci tout particulier à Bérengère Mesqui pour sa confiance.

Ce projet n'aurait certainement pas pris la même tournure si je n'avais eu la chance de croiser la route puis de travailler avec Jacques Treiner, Ronald Hatto et Roland Lehoucq. Un grand merci pour votre soutien, vos conseils, et tous les échanges que nous avons pu avoir. Je remercie aussi Jean-Pascal van Ypersele, qui a ouvert les horizons de ma recherche, en me faisant rencontrer des interlocuteurs passionnants. Merci pour ton soutien, en particulier lorsque la pente fut raide.

Je dois beaucoup à tous ceux qui ont accepté de consacrer du temps à mon travail dans le cadre de mes enquêtes de terrain. Vous avez été nombreux, vous avez été généreux, et vos récits détaillés ont été une source inestimable d'informations. Votre contribution à l'avancée de mes recherches a été considérable. J'ai une pensée pour chacun d'entre vous.

Merci aussi à toutes les équipes du CSO pour nos échanges fructueux, le soutien mutuel, les rires partagés, qui comptent beaucoup pour avancer. Merci à l'équipe de gestion, pour sa disponibilité et sa gentillesse. Je pense aussi à Mathilde Marchand, dont j'ai pu apprécier la rigueur, la motivation et la joie de vivre lors de nos travaux en commun. Je te souhaite toute la réussite que tu mérites (beaucoup !).

Enfin, je remercie très sincèrement mon mari, Nicolas, pour son soutien infaillible et à toute épreuve, ainsi que ma famille et mes amis. Merci pour tout.

Table des matières

Introduction générale 7

Première partie : la mise en place et la déstabilisation d'un système centralisé 43

Introduction 44

Chapitre I : L'émergence du système électrique : une première organisation décentralisée (1880-1920) 45

A - Aux débuts de l'électrification, la prise en main des questions énergétiques par les communes et départements 50

B - Coordination des collectivités territoriales à l'échelle nationale et appel au soutien de l'Etat 62

Chapitre II : La prise en main progressive de l'Etat et la nationalisation entraînent la mise en retrait des collectivités territoriales 69

A - Un encadrement progressif des activités énergétiques 69

B - La nationalisation de 1946 78

C - La consolidation d'un nouvel équilibre donnant la prééminence à quelques grands acteurs nationaux 91

Chapitre III : La remise en cause de l'organisation et des principes fondateurs du système électrique 104

A - L'évolution du contexte institutionnel 104

B - L'Union européenne comme ressource des acteurs alternatifs 115

C - La transition énergétique actuelle 119

Chapitre IV : Cartographie analytique des principaux acteurs de l'énergie en 2017, étude de leur positionnement et des reconfigurations possibles 127

A - Les acteurs centralisateurs et historiques : les facteurs d'ancrage du système actuel 135

B - Les acteurs pouvant engager une modification des rapports de force 158

C - Caractérisation des principaux acteurs prônant davantage de décentralisation 171

Conclusion partielle 202

Deuxième partie : les politiques territoriales de transition énergétique : des processus distincts mais convergents 208

Introduction 210

Chapitre V : Repérage des collectivités ayant amorcé une transition énergétique territoriale 211

A – Identification des dynamiques de transition énergétique territoriale 212

B - Des résultats qui correspondent à des politiques énergétiques structurées au niveau local - Analyse statistique des hypothèses institutionnelles 231

Chapitre VI : L'émergence des politiques énergétiques dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur 241
A - Un emboîtement de programmes 242
B - La déclinaison des actions 246
C - Des tensions avec l'Etat 248
D - D'autres acteurs locaux revendiquent la mise en place de leurs propres politiques énergétiques 257
Chapitre VII : Le Nord-Pas-de-Calais : la transition énergétique, pour renaître des cendres de l'industrialisation passée 268
A - L'émergence d'une action environnementale en Nord-Pas-de-Calais 269
B - Trois plans régionaux 273
C - La prise en main de nouveaux outils pour concrétiser ces ambitions 280
D - Des collectivités infrarégionales qui se démarquent par leurs politiques énergétiques 287
Chapitre VIII : Rhône-Alpes, berceau des mobilisations environnementalistes et des industries de l'énergie, espace d'affirmation d'une vision alternative de l'énergie 298
A - La structuration progressive des politiques énergétiques en Rhône-Alpes 299
B - De grandes villes dont l'appropriation des enjeux énergie-climat constitue un élément de distinction et d'attractivité 326

Troisième partie : des caractéristiques communes conduisant à la standardisation des alternatives proposées 337
Introduction 338
Chapitre IX : Le rôle des entrepreneurs de politique publique 342
A - Des entrepreneurs aux parcours individuels similaires 344
B - Les mandats politiques comme concrétisation des engagements antérieurs 367
C - Des répertoires d'action similaires 380
Chapitre X : Des politiques expérimentales 395
A - La construction progressive d'une capacité d'action publique 396
B - Les expérimentations, un outil pour diffuser une image favorable de l'action locale 435
C - Le recours aux expérimentations apporte de nouvelles ressources aux collectivités territoriales 445
Chapitre XI : L'émergence de deux systèmes d'acteurs locaux 477
A - La construction d'un système d'acteurs régional 479
B - L'émergence des métropoles 502

C - Illustrations des frictions provoquées par l'émergence de deux systèmes territoriaux : les débats parlementaires relatifs aux lois de réforme territoriale de 2014 et 2015 517

Chapitre XII : Des résultats contrastés sur un plan analytique et théorique 547

Section 1 : Résultats opérationnels de ces politiques publiques – des indicateurs quantitatifs explicitant les priorités des acteurs locaux 549

Section 2 : Effets de ces processus sur l'action publique 564

A - Caractérisation des conséquences de ces programmes sur les politiques publiques 567

B - Une contribution à la recomposition de l'Etat 581

Conclusion générale 594

Annexes 620

I - Structure du financement des associations environnementales en Rhône-Alpes 621

II - Bibliographie 625

III - Liste des entretiens 656

IV - Table des illustrations 662

Introduction générale

Présentation du sujet

La visibilité d'initiatives telles que la Troisième révolution industrielle (TRI) en Nord-Pas-de-Calais, ou le Plan climat de la ville de Paris conduit à s'interroger sur le rôle, les effets et les dynamiques associées à de tels projets. Ceux-ci apparaissent novateurs, d'une part, parce qu'ils investissent des thématiques encore en cours d'affirmation dans le champ de l'action publique (lutte contre le changement climatique) ; d'autre part, parce que le rôle des collectivités territoriales dans ces domaines est longtemps resté secondaire, au profit de l'Etat et d'acteurs centralisés comme l'opérateur historique Electricité de France.

Dans cette thèse, nous proposons d'interroger l'émergence de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'énergie, et plus particulièrement celle des conseils régionaux et des métropoles[1].

L'énergie est un bien considéré comme stratégique du fait de l'importance qu'il tient dans le fonctionnement de l'économie et de la société : 40% du produit intérieur brut français dépend de l'énergie (Giraud & Kahraman, 2014). Il conditionne l'équilibre économique de filières intenses en main d'œuvre, permet à d'autres de fonctionner, à la population d'accéder à la modernité et de bénéficier de conditions de vie satisfaisantes.

La dépendance croissante au bien énergie, et en particulier à l'électricité, a conduit l'Etat français, au cours du XX^{e} siècle, à s'intéresser à sa maîtrise, de même qu'à la régulation du secteur (Boiteux, 1985; Fridenson, 1996; Poupeau, 1999; Varaschin, 2009; Gabillet, 2015), à savoir l'ensemble des acteurs individuels et collectifs engagés dans des interactions régulières autour de cet enjeu et de son encadrement. Le secteur de l'électricité est fortement intégré, en partie pour des raisons historiques (Beltran, 1997; Stoffaës, 1994; Poupeau, 1999) et de ses caractéristiques particulières (importance des infrastructures et des besoins de financement de long terme, complexité physico-technique, économies d'échelle et industrie de réseau).

De fait, au cours de la seconde partie du XX^{e} siècle, l'Etat keynésien modernisateur (Rosanvallon, 1993) a pris en charge l'organisation des activités relatives à l'énergie,

[1] Plusieurs définitions des métropoles existent, mais nous nous intéressons au cas des métropoles telles que consacrées en tant que telles par le législateur français, notamment dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

notamment avec la nationalisation de l'électricité et du gaz[1]. Il a mené des politiques publiques de l'énergie à des fins d'aménagement du territoire, de développement économique et industriel (Poupeau, 1999). Les politiques énergétiques ont suivi le référentiel modernisateur (Jobert & Muller, 1987) de l'Etat français après la Seconde guerre mondiale.

Après 1946, le secteur de l'énergie s'est structuré autour de quelques acteurs, principalement les établissements publics, industriels et commerciaux (EPIC) que furent Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF)[2] et leurs ministères de tutelle. Les collectivités territoriales ont depuis cette date joué un rôle mineur dans ce domaine. Néanmoins, les réformes de décentralisation amorcées depuis les années 1980, la mise sur agenda des enjeux climat-énergie et l'adoption de législations environnementales ainsi que la réforme européenne des marchés de l'électricité et du gaz ont créé un contexte plus ouvert, éventuellement favorable à la montée en puissance des acteurs locaux.

Pour les domaines qui nous concernent, le législateur a attribué aux régions des compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de planification énergétique, d'éducation et de formation professionnelle ; au bloc communal (communes, intercommunalités) des prérogatives dans les domaines de l'urbanisme, de la maîtrise de la demande d'énergie, de l'organisation des services publics de réseau (gaz, électricité, chaleur, par exemple) et de la planification énergétique locale. Des compétences en matière d'action sociale et de traitement de la précarité énergétique ont été octroyées aux départements[3].

Nous nous intéresserons en particulier à la maille régionale, dont l'émergence reste ambigüe et insuffisamment étayée dans le cas de l'énergie (Poupeau, 2013b; Villalba, Semal, & Szuba, 2014). Cet échelon d'action publique est le plus récent, il a été consacré par les lois de décentralisation de 1982 (Pasquier, 2012). Sa légitimité et son ancrage

[1]Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du Gaz.

[2] Devenu Engie en 2015.

[3]Ces compétences ont été formalisées dans les dispositions figurant dans la législation suivante : loi de Programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) du 13 juillet 2005; loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I) du 3 août 2009 et loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) du 12 juillet 2010; loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) du 17 août 2015; et les trois lois de 2014 et 2015 de réforme territoriale : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe.

historique sont faibles, de même que son poids financier, les régions représentant 12% du budget total des collectivités territoriales[1]. Il s'agit néanmoins d'un échelon qui s'affirme sur la scène des politiques publiques (Aust, 2007; Crespy, 2007; Sawicki, 2002), et qui a fait siens les sujets énergie/environnement depuis les années 1980 (Bertrand, 2009). A l'heure où ceux-ci gagnent en importance, les régions apparaissent en première ligne pour les porter et gagner en légitimité politique. Leurs compétences ont été renforcées par les lois de décentralisation adoptées depuis les années 2000. Elles sont également l'échelon de restructuration des politiques publiques depuis les réformes de modernisation de la gestion publique (Bezes & Le Lidec, 2010; Poupeau, 2013a, 2013c), amorcées par celle des lois de finances publiques en 2001 (Lascoumes, 2014), et poursuivies par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2010. Les services déconcentrés de l'Etat se sont réorganisés au niveau régional, avec un pouvoir hiérarchique du préfet de région sur les préfets de département, la régionalisation du pilotage de l'action publique de l'Etat dans des institutions telles que les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) (Lascoumes, 2014; Poupeau, 2013a, 2013c). Les principaux schémas directeurs de l'action publique ont été attribués au niveau régional, comme le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'industrialisation (SRDEII), ou le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET)[2]. Ils contribuent donc à la réorganisation de l'action publique à cette maille, avec un pouvoir de formulation, de direction et de cadrage. Des agences publiques plus récentes, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), expérimentant de nouvelles formes d'intervention, des partenariats et des projets présentant des potentiels de transformation des systèmes énergétiques, se structurent au niveau régional. Elles favorisent la réorganisation des intérêts et la définition de l'action publique à cette maille.

Leur pouvoir d'initiative est soutenu par leur capacité de gestion et d'attraction des fonds européens. Elles disposent là d'outils importants leur donnant un potentiel de

[1] Contre 55% pour le secteur communal et 33% pour les départements (Source : Observatoire des finances locales (2016), « Les finances des collectivités locales. Etat des lieux », Rapport de l'observatoire des finances locales).

[2] Les schémas élaborés par les conseils régionaux ont une longue histoire, et, pour les sujets qui nous concernent, l'instabilité de leur nomenclature nous conduit à recourir à leur appellation la plus récente pour une meilleure compréhension. Nous utiliserons donc celles définies par les lois de réforme territoriale de 2014 et 2015 pour les schémas liés aux thématiques environnementales et économiques.

réorientation des politiques publiques de l'énergie, et par conséquent d'avoir un impact sur l'action publique dans son ensemble. Elles utilisent ces politiques énergétiques et environnementales comme des tribunes, développant une communication importante (Dégremont-Dorville, 2014) autour de leurs initiatives. Elles se montrent très ambitieuses (approvisionnement à 100% renouvelable, Région à énergie positive, par exemple)[1], occupant une place importante de l'agenda public dans ce domaine.

Il nous semble donc nécessaire d'étudier en détail ces acteurs des politiques publiques, et de s'intéresser aux effets de leur intervention.

Mais les régions ne sont pas le seul acteur de la décentralisation du système énergétique. Les métropoles y revendiquent également une place de choix (Poupeau, 2015a). Leur rôle a été affirmé par les dernières réformes territoriales[2], et elles mettent en avant des politiques structurées[3]. Elles sont un acteur dont la capacité d'intervention paraît s'accroître et qu'il nous semble pertinent d'étudier. Disposant de moyens financiers importants[4], de ressources humaines, administratives, d'une forte visibilité internationale et de leviers d'intervention économique[5], de prérogatives renforcées pour l'organisation de services publics énergétiques, elles ont des clés importantes pour peser sur l'architecture des systèmes énergétiques. Une partie d'entre elles le font. Nous analyserons la manière dont elles développent une capacité d'intervention, dans quelle mesure elles le font et avec quels impacts.

Les régions et les métropoles sont ainsi deux échelons d'intervention particulièrement visibles dans le domaine de l'énergie, et, en particulier, de l'électricité, que nous tâcherons de mettre en regard. Nous étudions ici les conditions et formes de leur émergence, ainsi que l'articulation de ces deux processus, afin de décrypter les éventuelles recompositions des systèmes énergétiques que cela entraîne, et leurs conséquences sur l'action publique dans son ensemble.

[1] La lecture des objectifs inscrits dans la plupart des SRCAE en témoigne.

[2] Citées page précédente.

[3] A l'image des politiques climat-énergie du Grand Lyon, de la métropole de Nice, du Grand Paris, de Nantes métropole, de Bordeaux métropole, décrites plus loin dans cette thèse.

[4] Leur budget représente 55% du budget des collectivités territoriales (*op. cit.*). Celui de la métropole de Lyon est de 3,2 milliards d'euros en 2016, celui de la métropole de Nice Côte d'Azur de 1,6 milliard (2016), celui de la Métropole européenne de Lille d'1,3 milliard (2016) (budgets primitifs).

[5] *Via* les impôts locaux économiques notamment (cotisation foncière des entreprises-CFE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises-CVAE, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau-IFER, taxe sur les surfaces commerciales-TASCOM), leur pouvoir réglementaire (urbanisme, aménagement), les aides qu'elles peuvent accorder aux entreprises, la commande publique, par exemple.

Cela est d'autant plus intéressant à interroger dans le cadre d'un secteur qui fait quasiment figure d'idéal-type en matière d'intégration et de centralisation. En nous appuyant notamment sur le cas de l'électricité, nous expliquerons ainsi comment se transforme l'action publique dans un domaine caractérisé par de fortes irréversibilités.

Le but de cette thèse est de comprendre les évolutions actuelles des systèmes énergétiques en France, et en particulier, celles du rôle qu'y jouent les collectivités territoriales. Dans ce cadre, nous nous intéressons aux effets que peuvent avoir ces transformations sur l'action publique, dans le contexte d'une politique publique historiquement organisée de manière centralisée. Cela permet d'analyser sous cet angle les recompositions actuelles de l'Etat.

Notre travail est guidé par l'hypothèse selon laquelle les régions et les métropoles investissent des domaines qui peuvent être qualifiés de quasi-régaliens comme l'énergie pour construire, renforcer leur capacité de gouvernement, et accroître leurs ressources. Pour cela, elles remettent en cause son organisation sectorielle traditionnelle, à travers la revendication de changements d'échelle, le développement de leur propre vision de ses orientations, et l'élargissement de ses enjeux. Elles semblent le faire de manière différente et inégale, ce qui pourrait conduire à une différenciation des activités productives et de l'action publique en fonction des collectivités territoriales concernées.

Dans le contexte des affirmations territoriales en matière de transition énergétique et de la mise sur agenda de politiques énergétiques décentralisées, nous tâchons de comprendre dans quelle mesure, suivant quels moteurs, et de quelle manière d'éventuelles transformations se déroulent. Nous tentons d'appréhender le niveau d'élaboration et de mise en œuvre de politiques énergétiques locales, dans un domaine où les collectivités ont longtemps été en retrait. Une de nos hypothèses, qu'il s'agira d'étayer, concerne ainsi la contribution de telles actions au renforcement d'une capacité d'action publique.

Il s'agira dans ce cadre de comprendre les effets de ces programmes sur le secteur de l'électricité, ainsi que sur l'action publique. Ces projets donnent-ils lieu à des changements structurels, marginaux, ou systémiques ? Suivant quels principes d'organisation sont-ils définis ? Du fait de processus décentralisés, relativement ascendants, il est possible qu'ils conduisent à la différenciation des systèmes politiques locaux, et à l'émergence de systèmes énergétiques organisés suivant des principes différents, plus ou moins coordonnés. Cela pourrait avoir des impacts sur l'action de l'Etat et ses structures. Nous

considèrerons ainsi la manière dont il intervient dans ce domaine, dont les pilotes du système historique prennent en compte ces nouvelles dynamiques, et dont ils se positionnent par rapport à d'éventuelles remises en cause de son organisation actuelle.

Même si nous nous inspirons d'expériences étrangères, nous nous concentrons sur le cas français afin de pouvoir développer une analyse fine de ces transformations. La diversité nationale étant déjà très importante, nous souhaitons limiter la variété des systèmes étudiés afin d'isoler quelques variables explicatives.

Par ailleurs, notre thèse porte sur les régions françaises métropolitaines uniquement, les zones insulaires constituant un objet spécifique, leur système énergétique étant très différent (échelle, réseaux, financements, par exemple). Il s'agit des régions définies dans les limites antérieures à la mise en œuvre de la loi de fusion des régions : cette loi est entrée en vigueur tardivement par rapport à la période étudiée (1er janvier 2016). Pour des raisons de comparabilité des données, de stabilité dans l'analyse des structures et périmètres d'intervention, nous avons choisi de conserver, tout au long de notre thèse, ces périmètres antérieurs. En outre, la mise en œuvre de cette fusion est lente et progressive : par rapport au calendrier de notre thèse, elle n'avait produit que des effets très limités, ne remettant pas en cause la nature de nos résultats. Nous en avons cependant tenu compte dans la mesure où ce processus pouvait mettre en lumière des dynamiques institutionnelles, préciser des positions, porter un nouvel éclairage sur nos analyses. De fait, lorsque l'étude de ces évolutions présentait une valeur heuristique, nous les avons prises en considération. Mais elles ne correspondent pas à la maille d'analyse des politiques publiques étudiées ici.

Nous nous intéressons à des dynamiques ayant émergé dans les années 1980 : notre thèse porte donc sur une période commençant à cette époque. Elle accorde une place importante à l'essor des thématiques énergie-environnement entre les années 2000 et 2015, qui constituent le cœur de notre analyse : ce sont en effet ces nouvelles politiques énergétiques que nous cherchons à appréhender. Puisqu'elle étudie des dispositifs de projection à moyen-long terme réalisés à cette époque, elle questionne aussi les ambitions à horizon 2030-2050 des acteurs.

Nous aurons fréquemment recours au concept de transition énergétique. Il peut être défini comme le passage d'un mode majoritaire d'approvisionnement en énergie à un autre (Beltran, 1995a), ou le changement des formes d'énergie dominant le bouquet énergétique primaire ainsi que les technologies utilisées pour ces transformations (Smil, 2010).

Plusieurs grandes transitions énergétiques ont eu lieu par le passé (Beltran, 1995b) : le passage du bois au charbon ; du charbon au pétrole ; et, pour l'électricité dans certains pays industrialisés, du charbon au nucléaire. Cela implique généralement une reconfiguration des systèmes énergétiques, à savoir des modes de production, de transport de l'énergie et de consommation, avec d'importants impacts sur l'ensemble des sociétés humaines (*Ibid*). La transition énergétique que nous étudions, et la signification que l'emploi de cette expression aura dans la suite de la thèse, a trait au passage d'un système énergétique centralisé, reposant sur l'accroissement des productions (logiques d'offre) à un système énergétique accordant une place plus importante aux énergies renouvelables, à la décentralisation des productions et à la maîtrise des consommations. Nous accordons une attention particulière au cas de l'électricité, dont le système est organisé de manière centralisée, emblématique d'un secteur intégré, et qui apparaît comme le principal objet de contestation et de revendication de la part des acteurs territoriaux dont nous étudions l'émergence. Ses principes d'organisation sont liés à l'affirmation et à la construction des outils d'intervention de l'Etat. De fait, une transition énergétique dans ce domaine pourrait avoir des impacts sur celui-ci, et sur l'action publique en général.

Dans ce cadre, nous nous intéressons principalement à l'essor des productions d'énergie renouvelable, aux politiques de maîtrise de la demande d'énergie et aux efforts de modernisation des réseaux, éléments principaux de caractérisation de la transition énergétique en cours, et domaines mobilisés par les collectivités locales pour tenter d'engager la décentralisation des systèmes énergétiques[1].

Il va donc s'agir de repérer les évolutions des systèmes énergétiques, et notamment du système électrique.

La transversalité des enjeux liés à l'énergie implique des impacts dans de nombreux secteurs pour les politiques publiques de l'énergie. Les évolutions dans ce domaine se traduisent donc par des modifications dans plusieurs champs d'action publique. Etudier le changement d'échelle des politiques publiques énergétiques et la montée en puissance des collectivités locales dans ce secteur permet de mettre en lumière des recompositions plus larges de l'action publique. La maîtrise des activités énergétiques ayant été un des piliers de la puissance de l'Etat dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, étudier les transformations des politiques publiques de l'énergie permet d'étudier les recompositions de l'Etat.

[1]Nous aurions ainsi pu traiter d'autres enjeux, comme les politiques de transport (la « mobilité durable ») ou d'agriculture. Cela peut faire l'objet d'autres travaux de recherche.

1. Pourquoi s'intéresser aux évolutions du secteur de l'énergie ? L'énergie comme moyen de construire une capacité d'action publique

L'émergence des collectivités locales dans le secteur de l'énergie renvoie à des questionnements importants dans le domaine de l'action publique.

Nous faisons l'hypothèse selon laquelle la maîtrise des politiques énergétiques contribue à la construction d'une capacité d'action publique, qui, désormais, correspond aux interventions des collectivités territoriales, en particulier les conseils régionaux et les métropoles. Cette notion a été développée par une importante littérature, qui nous aidera à cadrer nos recherches. Notre objectif est de comprendre comment ces collectivités procèdent, et dans quelle mesure elles y parviennent.

Le concept de capacité d'action publique a été étudié dans le cas d'un Etat (Campbell, 2004; Guillen & Capron, 2016) : nous proposons de le décliner au niveau des collectivités territoriales, tout particulièrement dans les conseils régionaux et les métropoles. Cette capacité a été définie par Guillén et Capron (2016) comme l'aptitude administrative et organisationnelle à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques. Plus cette capacité est importante, plus l'organisation est capable d'identifier des problèmes, de fixer des objectifs, de définir et de mettre en place des solutions de manière autonome (Carruthers, 1994), luttant contre la tentation de la reproduction des institutions déjà en place – le « mimétisme » institutionnel décrit par DiMaggio et Powell (1983) et Tolbert et Zucker (1983).

Nous questionnons ainsi la capacité des collectivités locales d'imposer des décisions aux autres acteurs, suivant des valeurs, des objectifs et des solutions définies par elles-mêmes. Cela suppose d'interroger leur capacité d'arbitrage et de prise de recul face à des demandes multiples et contradictoires (Rockman & Weaver, 1993), pour des groupes sociaux puissants ou dans des conditions socio-économiques difficiles (Skocpol, Rueschemeyer, & Evans, 1985), et de disposer d'une expertise (Polidano, 2000) permettant aux décideurs politiques et aux fonctionnaires de prendre des décisions autonomes (Carruthers 1994).

Cette capacité de définir et appliquer de nouvelles politiques publiques réduit l'influence des référentiels normatifs en vigueur (Jobert & Muller, 1987) et renforce la propension des groupes d'intérêt à reconnaître l'autorité des acteurs publics concernés, déplaçant l'équilibre des forces en présence (Guillen & Capron, 2016). Cela permet de

construire des coalitions pour soutenir ces nouvelles politiques (Rockman & Weaver, 1993), voire de contrôler l'action des groupes d'intérêt (Carruthers & Ariovich, 2004). Il s'agit ici de comprendre si, et dans quelle mesure, les collectivités territoriales parviennent effectivement à impulser de tels changements, par rapport à un système installé à forte inertie.

Nous appliquons au cas des collectivités territoriales ce que Mann (1993) définit pour un Etat comme la capacité institutionnelle, qui est de « pénétrer » dans ses territoires et d'y mettre en œuvre concrètement les décisions prises, d'atteindre les objectifs fixés (Guillen & Capron, 2016), ce qui suppose d'avoir des institutions capables de le faire (Mann, 1984; Tilly, 1990). Ici, nous verrons dans quelle mesure les conseils régionaux et les métropoles sont capables d'administrer le territoire défini pour eux par le législateur, tant en exerçant leurs compétences réglementaires qu'en poursuivant des politiques allant au-delà. Nous verrons dans quelle mesure elles sont capables de piloter des systèmes d'acteurs locaux en vue de mener à bien des objectifs de politique publique par elles-mêmes fixés.

La capacité des Etats repose sur leur intégrité territoriale, leur situation financière, leur propension à lever l'impôt, leur pouvoir de coercition (Geddes, 2002), la qualité de l'expertise que peuvent fournir leurs administrations (Skocpol et al., 1985). Comment, par exemple, les régions françaises, qui ne disposent pas de la maîtrise de leur périmètre[1] ni de la compétence de leur compétence[2], ont des pouvoirs limités de fixation des taux d'imposition[3] et reposent sur l'Etat pour la collecte des impôts, procèdent-elles pour accroître leur pouvoir ? Si elles sont loin de l'idéal-type wébérien de l'Etat bureaucratique à la domination légale-rationnelle (Evans & Rauch, 1999), elles ne sont pas démunies pour développer leur pouvoir de gouvernement. Face à de telles contraintes, elles adoptent des modes d'action que nous étudierons ici.

Nous verrons donc dans quelle mesure les régions et les grands ensembles urbains parviennent à territorialiser, à adapter voire à transformer les normes et méthodes définies par l'Etat central et à impulser, définir, poursuivre des politiques publiques autonomes,

[1] En témoigne la mise en œuvre rapide de la décision de fusion des régions en 2015. Se référer aussi à l'article 72 de la Constitution de la Vème République.

[2] Article 72 de la Constitution de la Vème République.

[3] Les régions n'ont pas de pouvoir décisionnel pour 60% de leurs recettes fiscales (Cour des comptes (2015). Source : Cour des Comptes (2015), « Les finances publiques locales », Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

c'est-à-dire à réaliser une structuration politique des sociétés locales (Ritaine, 1997). Toutes les collectivités ne sont pas en mesure de le faire, elles ne mettent pas toutes à profit les opportunités qui s'offrent à elles (nouveaux enjeux, compétences) de se distinguer dans la compétition internationale (Keating, 1992; Ritaine, 1997). Nous porterons l'attention sur les moyens utilisés par celles qui le font.

La littérature est déjà importante sur l'essor des régions en Europe (Audikana, 2012; Brenner, 2004a; Le Galès, Lequesne, Centre d'études et de recherches internationales, & Centre de recherches sur l'action politique en Europe, 1997; Pasquier, 2004). Elle expose que pour construire une capacité politique, les régions commencent par faire la démonstration de leur aptitude à exercer une compétence particulière, au-delà de leurs attributions (Moreno & Trelles, 2005). C'est un moyen de construire un tissu local favorable (Ritaine, 1997), des institutions (Ritaine, 1994), de tester des instruments. Cette démonstration a été faite pour des politiques culturelles et de tourisme (Genieys, 1997); d'enseignement supérieur (Aust, 2007; Dupuy, 2010), de transport (Barone, 2007), mais le cas de l'énergie est resté peu investigué dans ce cadre (Poupeau, 2013b; Villalba et al., 2014), malgré une littérature récente sur les enjeux du climat (Guillén et Capron, 2015). Il est donc intéressant de comprendre la contribution des politiques énergétiques locales à la construction d'une capacité politique territoriale, d'autant plus que ce secteur pourrait être qualifié de « quasi-régalien ». Nous questionnerons la faculté des collectivités territoriales de proposer des adaptations, voire de développer et mettre en œuvre des alternatives au système énergétique en place.

Notre but étant d'expliquer comment, dans un secteur intégré, à forte inertie, une partie des collectivités semble construire une capacité d'action publique. Pour ce faire, nous testerons les cadres d'analyse proposés par la littérature sur le changement.

2. Des formes de changement contraintes par un contexte sectoriel à forte inertie institutionnelle

L'action des collectivités implique de transformer les équilibres sectoriels établis dans l'énergie. Ceci nous conduit à étudier les possibilités de changement de ce secteur. Celles-ci sont contraintes par sa forte intégration et son importante inertie institutionnelle.

Comprendre les mécanismes de changement

La littérature néo-institutionnaliste nous éclaire sur la manière d'appréhender l'évolution de secteurs institutionnalisés, dont la structure et les modes de fonctionnement

sont stabilisés, ce qui correspond au secteur de l'énergie. Le concept central est celui de *path dependence*, que nous traduisons ici par « dépendance au sentier ». Pour Pierson (2001), la dépendance au sentier exprime le fait que les changements sont limités par des choix technologiques initiaux devenant irréversibles avec le temps, verrouillant les options alternatives en raison de problèmes de coût, d'interdépendance, et d'inerties institutionnelles (Arthur, 1994). Douglas North (1990) ajoute que les institutions, y compris les gouvernements (Jones, 2001) contribuent à ce verrouillage. Elles structurent un système de valeurs, stabilisent des relations entre acteurs, donnent de la prévisibilité et construisent des représentations (Hassenteufel, 2011; Peters, 1999). Elles garantissent des retours sur investissement croissants et des rétroactions positives (Schneiberg & Lounsbury, 2008). Les acteurs tirant leur pouvoir des institutions existantes utilisent cet avantage pour façonner des organisations leur permettant de conserver ce pouvoir et d'empêcher l'émergence d'alternatives. La reproduction de ces institutions, la diffusion des pratiques qu'elles portent, la présence de groupes sociaux dont l'activité leur est liée créent une pression isomorphique pour faire de la conformité à ces institutions une condition de la légitimation des autres acteurs.

Alors que Mark Granovetter (Granovetter, 2000) démontre l'importance de la phase de mise en place des infrastructures et des choix réalisés pour l'institutionnalisation de leur régulation dans la prédominance et l'inertie du système électrique américain, nous retrouvons des logiques similaires en France. Le système énergétique français repose sur des infrastructures de grande taille, au coût important devant être amorti sur de nombreuses années, avec des investissements planifiés à long terme. Les centrales hydrauliques et nucléaires, de forte capacité, représentent près de 85% de la production d'électricité française (RTE, 2016a), par exemple. Pour les relier aux unités de consommation, des réseaux de transport sont nécessaires, dont les difficultés de construction et le coût (par exemple, Réseau de Transport d'Electricité, RTE, consacre en moyenne 1 milliard d'euros par an au développement du réseau français -RTE 2016b) supposent une planification de long terme et des capacités d'investissement considérables. Ces éléments ont présidé à la constitution de grandes entreprises publiques intégrées, longtemps en situation de monopole, afin de supporter de tels investissements, et d'avoir cette prévisibilité quant à leur utilisation et à leur équilibre économique. La rentabilité de ces actifs s'accroît avec le nombre de clients, ce qui implique des retours sur investissements croissants. Ces raisons rendent très difficile l'émergence d'alternatives à ce système.

Au-delà des aspects physico-techniques, les organisations responsables de la gestion de ce système sont ainsi d'anciens monopoles publics, possédant une grande partie de l'expertise dans ce domaine. Elles disposent de la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de valeur, d'une légitimité et d'une visibilité importantes. Leurs relations avec les administrations publiques sont étroites, tant par la proximité des intérêts institutionnels et des référentiels d'action que par le biais des carrières individuelles (Thoenig, 1987; Dahan-Dalmedico et Pestre, 1995; Pestre et Picon, 1995; Poupeau, 1999; Lascoumes, 1999; Viallet-Thévenin, 2015). La régulation financière du système stabilise également son organisation centralisée, notamment par la péréquation tarifaire, un choix politique (Poupeau, 2007) que peu d'acteurs se hasardent à remettre en cause ouvertement, en témoigne la quasi-absence de contribution en ce sens dans le Débat national sur la transition énergétique (DNTE) de 2013. Ce verrouillage institutionnel et économique est renforcé par l'action de lobbies au pouvoir infrastructurel et aux ressources considérables, comme la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), dont l'accès au pouvoir politico-administratif est important et ancien (Poupeau, 1999 ; Poupeau, 2015b).

Enfin, les valeurs associées au système énergétique français continuent de susciter l'adhésion des Français (Brouard, Gougou, Guinaudeau, & Persico, 2013) : la position de l'opinion française constitue un autre facteur d'inertie du système actuel. Les choix politiques initiaux ont donc un impact de long terme sur l'architecture et le fonctionnement d'un secteur, et favorisent sa reproduction. Néanmoins, ce système centralisé est mis à l'épreuve par plusieurs dynamiques dont nous tenterons de distinguer les impacts.

Pour les appréhender, nous aurons recours aux théories du changement. Il existe différentes théories du changement, que nous décrivons succinctement ici. Celles défendant les équilibres ponctués semblent davantage en mesure d'étayer nos hypothèses, pour des raisons développées ci-dessous.

Lindblom (1959) soutient le caractère incrémental des changements de politique publique. En effet, selon lui, dans un contexte d'incertitude, de rationalité et de ressources limitées, les acteurs se concentrent sur des évolutions de petite ampleur par rapport à la situation à laquelle ils sont confrontés, se limitant à modifier à la marge le statu quo. Ils pilotent l'action publique à partir des expériences et des connaissances qui leur sont disponibles, restreignant le champ des options possibles. Les différents acteurs sont en compétition pour influencer ces changements.

Les travaux de Palier et al. (2010) vont dans ce sens, détaillant la progressivité des changements opérés en France depuis les années 1980, notamment dans le domaine de la libéralisation de l'économie, ce qui semble à première vue se retrouver dans le secteur de l'énergie. Cette libéralisation a été réalisée progressivement, par étapes, et la décentralisation pourrait suivre le même type de processus, avec une prise de compétences graduelle de collectivités locales développant peu à peu des politiques énergétiques, et la permanence d'un contrôle de l'Etat, bien que sous des formes renouvelées.

Néanmoins, nous nous interrogeons sur la plausibilité d'un tel changement sans rupture, fait de transitions lentes et progressives des systèmes énergétiques. Un certain nombre d'évènements marquants permet déjà de mettre en doute ce cadre conceptuel. La loi de nationalisation de 1946, le premier choc pétrolier et le développement des politiques d'efficacité énergétique, le lancement du programme électro-nucléaire, la décision européenne de libéralisation du gaz et de l'électricité, la prise en compte des risques climatiques après la conférence de Rio en 1992[1], apparaissent comme des tournants majeurs, des ruptures affectant de manière durable le secteur de l'énergie.

Le développement des productions d'énergies renouvelables, qui entraîne la multiplication des sites de production, de petite taille – 80 % des nouvelles capacités de production d'électricité renouvelable sont raccordées au réseau de distribution[2] - et une part croissante d'énergie fatales[3], remet profondément en cause les équilibres économiques et techniques des systèmes énergétiques, et plus particulièrement du système électrique actuel. L'importance des infrastructures dans ce secteur, et plus particulièrement pour les énergies de réseau comme le gaz ou l'électricité, conduit à se demander si les objectifs en matière d'investissements et de bouquet énergétique ne vont pas conduire à l'avenir à une rupture dans le financement du système, sa répartition, voire dans son fonctionnement qui conduirait à la recomposition de ses équilibres ; ou bien si cela constituera une puissante corde de rappel.

De ce fait, dans cette thèse, nous mettrons en regard le rôle des contraintes techniques, physiques et économiques liées à la nature et aux formes des énergies

[1]En témoigne l'impact du paquet « 3x20 » sur les marchés de l'énergie européens.

[2] Ministère de la transition écologique et solidaire (2016), Les réseaux électriques, [en ligne : consulté le 25 janvier 2018]. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseaux-electriques

[3]En particulier, les renouvelables électriques intermittents produisent en fonction de paramètres météorologiques et ne correspondent pas forcément à une demande d'énergie, complexifiant la gestion de l'équilibre des réseaux et des marchés.

considérées, et leurs liens aux objectifs politiques, à la mise en œuvre des premiers projets territoriaux. Nous suivrons les conséquences de ces évolutions sur les modes de financement et de régulation du système. Dans ce cadre, nous tenterons d'identifier d'éventuelles ruptures, passées, présentes, ou possibles. Ceci nous amène à discuter la thèse de l'équilibre ponctué.

Ce cadre a été affiné par True, Jones et Baumgartner (2007), qui reprennent le caractère incrémental et globalement stable des processus politiques mais reconnaissent et expliquent la présence de ruptures et de changements de grande ampleur, ce qu'ils appellent la théorie de l'équilibre ponctué.

Ils s'appuient sur les théories des conflits et de la mise sur agenda selon lesquelles les groupes et idées minoritaires éprouvent des difficultés à faire valoir leurs alternatives face à une politique publique établie (Bosso, 1987; Cobb, 1983; Cobb & Ross, 1997) mais qu'en cas de très forte mobilisation, de changement de conjoncture, une inversion du rapport de force peut s'établir et balayer les institutions précédemment en place pour les remplacer par de nouvelles structures institutionnelles, de nouveaux paradigmes, valeurs politiques, représentations (Baumgartner & Jones, 1993). Le changement apparaît alors comme une séquence de chocs, perturbations, dé-institutionnalisation et ré-institutionnalisation (Schneiberg & Lounsbury, 2008). Ces chocs peuvent être de nouvelles lois ou des décisions de justice, par exemple. Ils perturbent des routines existantes, mettent à l'épreuve des intérêts particuliers, remettent en cause des paradigmes établis. Facteurs d'incertitude, ils offrent des opportunités d'émergence à des acteurs proposant des modèles alternatifs, présentés comme étant mieux adaptés à la nouvelle situation. Nous retrouvons ces situations d'instabilité dans l'énergie, avec les réglementations européennes notamment. Elles créent des occasions pour des acteurs concurrents de remettre en cause les équilibres historiques, ce que nous illustrons dans cette thèse. Nous chercherons à comprendre ce qui fait qu'un équilibre se rompt et les conditions dans lesquelles un changement se produit. Pour Peter Hall (1993), les changements peuvent provenir de l'incapacité d'un paradigme à répondre à des problématiques émergentes, à l'apparition de dysfonctionnements ou d'externalités négatives. Ils peuvent aussi être couplés à une transformation des représentations d'une politique publique, de sa perception et de son image (Jones, Baumgartner, & True, 1998). Nous identifierons, dans le domaine de l'énergie, d'éventuels éléments à même d'enclencher des changements systémiques.

D'autres processus sont évoqués par la littérature comme sources de changement et qu'il faudra considérer, comme l'application de nouvelles contraintes à un système déjà en place, son utilisation dans de nouvelles conditions et suivant des modes et des objectifs renouvelés (*displacement*) (Hassenteufel, 2011), la superposition (*layering*) de nouvelles politiques et objectifs sur des politiques existantes sans reconfiguration d'ensemble (Lascoumes, 2008), ce qui peut être le cas concernant la décentralisation en France (Le Lidec, 2008). D'autres modalités de changement sont également proposées par Peter Hall (1993), comme la dérive d'un système ou l'épuisement de ses possibilités d'action. Le système énergétique actuel a été établi dans le but de construire l'outil de production français, de maximiser les économies d'échelle et d'étendre l'accès à l'énergie sur le territoire français : la décentralisation, les objectifs de maîtrise de la demande d'énergie et le soutien public aux énergies décentralisées et fatales sont clairement des contraintes importantes et nouvelles.

La littérature néo-institutionnaliste détaille les raisons de la stabilité institutionnelle ou du changement. Elle dépend notamment du niveau de structuration du champ considéré (Bergeron & Castel, 2015), de l'ancrage historique des institutions et de la stabilisation des intérêts. Dans le cas qui nous concerne, la régulation systémique est tenue par des directions historiquement puissantes comme l'ex-Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) dont l'organisation a été recomposée suite à la réforme du ministère de l'Ecologie de 2010 (désormais au sein de la Direction générale de l'énergie et du climat, DGEC) (Lascoumes, 2014), la Direction du Budget (ministère de l'Economie), celle d'EDF, par exemple. Nous les décrivons en détail dans la première partie de cette thèse. Ces acteurs historiques sont eux-mêmes l'objet de recompositions, en même temps qu'ils sont contestés par des acteurs parfois intégrés eux-mêmes dans le champ des institutions étatiques. Il est ainsi possible de citer l'action de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), organisée de manière plus décentralisée, et portant des projets expérimentaux relevant de la transition énergétique (développement des énergies renouvelables, soutien à la maîtrise de la demande). Nous pourrons donc contraster les formes d'intervention de ces différents cercles, et voir dans quelle mesure les cercles historiques, contrôlant l'organisation actuelle, peuvent être contestés par d'autres acteurs.

Cette littérature souligne l'importance de l'ancrage institutionnel, du type d'instrument utilisé (niveau de contrainte, par exemple) et des logiques d'action. Elle incite

à identifier précisément les acteurs, afin de comprendre leurs marges de manœuvre, leur capacité d'intervention, et notamment celles des acteurs dominants, en place, et des acteurs en marge de ce champ, qui peuvent mettre à profit leur rôle d'interface entre plusieurs secteurs (Fligstein & McAdam, 2012). Dans cette dernière catégorie, des acteurs individuels ont été abondamment décrits dans la littérature (Bergeron & Castel, 2015). Ils sont qualifiés d'entrepreneurs institutionnels, d'entrepreneurs de politiques publiques, de médiateurs, de traducteurs, de marginaux-sécants, ou encore d'acteurs socialement compétents. Ils ont en commun d'effectuer un travail de médiation entre le modèle en place et les alternatives, afin de faciliter l'acceptation d'une innovation. Ils ont une importante capacité d'intervention, de par leurs ressources positionnelles et sociales. Ils font le lien entre différentes institutions, réalisent une sorte de « diplomatie » entre les différents intérêts existants -et les leurs, qu'ils traduisent avec un certain degré de liberté. Ils proposent des évolutions des institutions, en les présentant comme étant plus adaptées à la situation. Ils sont créateurs de sens collectif, de référentiels (Jobert & Muller, 1987) pouvant favoriser leur position ou accroître l'efficacité du système suivant la vision qu'ils en ont (Bergeron & Castel, 2015). Ces médiateurs ont également un rôle dans la mise en œuvre effective de ces réformes, car leur application nécessite leur diffusion, l'appropriation et l'institutionnalisation. Ces acteurs sont bien présents dans les domaines que nous étudions (Dégremont-Dorville, 2014). Nous les décrirons, ainsi que les visions et processus qu'ils mettent en avant, et les institutions sur lesquelles ils s'appuient. Il s'agira de cerner leur rôle dans notre domaine d'étude, et de voir s'il contribue à infléchir l'organisation d'un système intégré et inertiel.

Le changement peut aussi provenir de l'utilisation de nouveaux instruments de politique publique ou d'une modification des usages d'un instrument existant résultant d'un contexte renouvelé (Hall, 1993). Pour l'énergie, dans l'hypothèse du passage d'un paradigme de mise à disposition de la Nation (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997; Poupeau, 1999) d'une énergie abondante et bon marché à une situation de rareté, avec un référentiel mettant l'accent sur la maîtrise des consommations, avec le développement de productions diffuses, plus décentralisées, il est possible d'évoquer le transfert de compétences au niveau local de la planification énergétique, qui ne serait alors plus réalisée de manière centralisée mais par des acteurs locaux suivant des logiques différentes.

Sabine Saurugger (Saurugger, 2014) propose aussi une série de facteurs endogènes, tels que l'évolution des jeux de pouvoir entre acteurs, que nous étudierons en nous appuyant sur la littérature relative aux groupes d'intérêt. Des auteurs comme Paul Sabatier et Jenkins Smith (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993a) insistent sur l'importance des jeux d'acteurs pour expliquer le changement, à travers le modèle de *l'Advocacy coalition framework* (ACF). Suivant ce type d'analyse, le changement résulte de l'interaction entre des visions concurrentes de la réalité, et sa trajectoire dépend du niveau de conflictualité, du niveau d'ouverture des instances de négociation et de décision, et du niveau de complexité des enjeux. Ce modèle propose une vision avant tout incrémentale du changement, que nous remettons en cause dans nos travaux, en intégrant plusieurs facteurs explicités ici. Néanmoins, nous considérons avec intérêt la valeur explicative de l'étude des jeux d'acteurs dans les recompositions du système énergétique. Ils feront l'objet d'une analyse dédiée.

Castel et Bergeron (2015) exposent l'importance des conflits entre groupes d'intérêts aux visions contradictoires, des structures d'opportunité politique, des processus de cadrage, des changements sociaux sous-jacents dans la déstabilisation de systèmes institutionnels en place. Nous interrogerons la valeur de ce cadre conceptuel pour analyser le rôle des coalitions promouvant une vision décentralisée des énergies (alliances de collectivités locales comme Energy cities, porteurs de projets de développement d'énergies renouvelables, environnementalistes comme l'association négaWatt), face aux groupes actuellement en charge de la régulation du système électrique. Ces acteurs développent une vision territorialisée de l'énergie, mettant en avant des objectifs environnementaux et de participation. Ils tentent d'affirmer une légitimité passant par des symboles, de l'expérimentation et la diffusion de modèles.

D'autres facteurs sont exposés par la littérature sur la transformation des politiques publiques. Sabine Saurugger (2014) souligne l'importance des chocs exogènes, comme l'adoption de traités, de réformes, des crises internationales ou économiques. A ce titre, il faut étudier l'impact des directives européennes en matière d'énergie et d'environnement, de régulation des marchés, de l'agenda international (conférences climat, tensions internationales), des catastrophes naturelles (tsunami au Japon de 2011 et accident de Fukushima).

Nous prêterons ainsi une attention spécifique au rôle joué par l'Union européenne (UE). Les directives de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, les « paquets »

énergie-climat modifient les objectifs des politiques publiques nationales et conduisent à la réorganisation des systèmes énergétiques en même temps qu'ils favorisent l'appropriation de nouveaux instruments (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014; Radaelli, 2010; Saurugger & Surel, 2006; Smith, 2006). Les directives de participation et de consultation au niveau local, les dispositifs européens de régionalisation (coopérations, fonds régionaux, instances de représentation spécifiques comme le Comité des régions) accroissent les ressources d'acteurs alternatifs à l'Etat et ses administrations centrales et aux opérateurs historiques. Ces acteurs alternatifs s'appuient sur l'UE, font appel à son intervention pour renforcer leurs positions (McCormick, 2001). Certaines de ces dispositions ont des impacts progressifs et de long terme (politiques de développement régional), d'autres transforment de manière plus rapide le système énergétique.

Enfin, si la littérature met en avant l'importance des évolutions culturelles et des clivages politiques (Grossman & Saurugger, 2012) pour expliquer les changements, en particulier dans l'environnement, cette explication semble avoir une valeur très limitée dans le cas de la France (Brouard et al., 2013).

En résumé, nous nous intéresserons principalement au changement impulsé par la mobilisation de groupes sociaux, en prêtant attention à leurs ressources, à leurs stratégies, et aux opportunités institutionnelles et conjoncturelles qui se présentent. Les propositions qu'ils portent mettent à l'épreuve le système centralisé tel que construit dans la deuxième partie du XX^{e} siècle.

L'électricité, domaine d'action centralisé depuis le milieu du XX^{e} siècle

Etudier le domaine de l'électricité est particulièrement riche en enseignements au sujet des transformations de l'action publique et des recompositions de l'Etat. Ce domaine peut être considéré comme emblématique de la centralisation de l'action publique. La littérature sur les référentiels et les secteurs fournit d'importants cadres d'analyse qui permettent de comprendre son organisation historique. Celle-ci est remise en cause par l'action d'acteurs alternatifs qui savent tirer parti d'un contexte favorable.

Les décideurs sont confrontés à de multiples rationalités et intérêts lorsqu'ils définissent des politiques publiques (Granovetter, 2000). Ils réalisent des arbitrages entre ceux-ci, dans une situation de rationalité limitée (Simon, 1957). Ces arbitrages ne se fondent pas uniquement sur des critères techniques, scientifiques, ou plus généralement

« objectifs » (Granovetter, 2000 ; McGuire & Granovetter, 1998). Ils accordent une place importante aux valeurs, aux perceptions, et à l'expérience propre des acteurs. C'est pourquoi partir de l'usage de la notion de référentiel (Faure, Pollet, & Warin, 1995; Jobert & Muller, 1987; Muller, 1995; Muller & Surel, 1998), qui donne une place importante aux valeurs dominantes dans l'organisation de l'action publique, est intéressant et nous aidera à expliciter la manière dont les secteurs sont construits et peuvent évoluer.

Jobert et Muller (1987) font appel à deux concepts : celui de référentiel global et celui de référentiel sectoriel. Le référentiel commun, « global » se présente comme une vision de la société et de ce qu'elle devrait être. Il est porté par un groupe social hégémonique, et sa domination est soumise à la contestation d'autres acteurs. Cette hégémonie est donc plus ou moins durable. Il peut évoluer, voire être supplanté. Pour comprendre la manière dont il est construit, il faut s'intéresser aux ressources et aux jeux d'acteurs.

Le secteur, ou référentiel sectoriel, se définit par rapport à ce référentiel global. Il construit la cohérence d'un champ d'action, l'organise en fonction d'un référentiel spécifique, où les acteurs ont des rôles sociaux bien définis suivant des logiques non territorialisées. Il correspond aux conceptions du domaine considéré, aux valeurs, représentations et normes dominantes dans celui-ci. C'est par rapport à ce référentiel sectoriel, et surtout aux valeurs qu'il promeut (Jobert, 1995) que se structurent les positions des acteurs, décideurs, acteurs dominants ou contestataires dans ce champ. Il est donc important de bien comprendre le référentiel en place.

Pour lier les deux types de référentiels, Jobert et Muller introduisent le concept de médiateur (Jobert & Muller, 1987; Muller, 1995, 1990), acteur exerçant une fonction de traduction des valeurs dominantes en action publique concrète. Il fait le lien entre le référentiel global et le référentiel sectoriel, et dispose par là d'une marge de manœuvre, d'interprétation et d'injonction. Cette notion permet d'interroger les dimensions cognitives (compréhension, symbolique), normatives et instrumentales (Jobert & Muller, 1987) façonnant les politiques publiques.

Les concepts exposés par Jobert et Muller (1987) semblent expliquer par les « visions de la société » exclusivement l'architecture des secteurs et leur insertion dans l'ensemble de la société. Dans une activité reposant sur de grandes infrastructures (Coutard, 1999; Hughes, 1983; Rutherford & Coutard, 2014), nous aimerions questionner

le rôle des paramètres physiques, techniques et économiques. Si le système en place peut s'écarter de ces rationalités (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997; McGuire & Granovetter, 1998), l'importance des facteurs matériels influence peut-être les discours de légitimation, a des conséquences sur le fonctionnement effectif du secteur, et certainement sur ses potentialités de remise en cause. Nous les prendrons en compte, et tenterons de voir la place qu'ils tiennent. Une vision trop constructiviste du système énergétique ne permet pas de comprendre finement ses formes de justification, de contestation et donc de basculement. Il faut prendre en compte les déterminants matériels, comprendre les ensembles techniques afin de saisir toutes les dynamiques de changement.

Ce cadre conceptuel présente toutefois une valeur explicative pour les politiques publiques de l'énergie, notamment à partir de la deuxième partie du XX^{e} siècle, jusqu'à la montée en puissance des enjeux environnementaux dans les années 1990 et la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz[1]. Après la Seconde guerre mondiale, l'Etat moderne, différencié, standardisé (Weber, 2003) intervient ainsi par le biais de politiques sectorielles découpant verticalement la société en fonction de domaines précis d'intervention, qui deviennent des objets d'action publique distincts (Muller, 2013), ayant des conséquences sur l'ensemble des structures sociales. Ces secteurs déclinent de grands principes d'action définis par l'Etat et s'organisent autour d'objectifs permettant de les mettre en œuvre (Jobert & Muller, 1987; Muller, 1985). Dans le cas qui nous intéresse, ces grands principes sont la modernisation du pays et le développement économique, l'homogénéisation des infrastructures sur le territoire national et l'indépendance stratégique. Ils sont transposés dans le secteur de l'énergie par la nationalisation des entreprises d'électricité et de gaz avec la création de monopoles, la politique d'extension des réseaux d'énergie sur le territoire français, le développement du programme électronucléaire et la péréquation tarifaire (Poupeau, 2007; Poupeau, 2015b).

Le cadre conceptuel proposé par Jobert et Muller (1987) décrit bien les relations observées entre les acteurs de l'énergie et l'Etat (Poupeau, 1999), avec une forte

[1] Directive 1996/92/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité du 19 décembre 1996 ; directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ; directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité du 26 juin 2003 du 26 juin 2003 ; directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ; directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ; directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ; et plusieurs règlements datant de 2003 et 2009 et portant sur les conditions d'accès aux réseaux ainsi que la création d'une agence européenne des régulateurs de l'énergie.

interpénétration entre les deux (Grossman & Saurugger, 2012). Dans la première partie de cette thèse, nous proposons une cartographie des acteurs clés de ce secteur, en précisant leur rôle, leurs positions et leurs relations. Il s'agit notamment d'EDF, et de ses tutelles au sein des ministères de l'Economie (Direction des Prix, Direction du Budget, Direction du Trésor) et de l'Energie/Industrie (Direction de l'énergie et des matières premières notamment) (Poupeau, 1999).

Mais sur la période récente, en particulier depuis le milieu des années 2000, ce référentiel est mis à l'épreuve. Les propositions de décentralisation du modèle énergétique semblent le remettre en cause, et un nouveau référentiel émerge, dont nous expliciterons les logiques d'organisation. Nous préciserons la vision du local qu'il met en avant, sa formulation et son articulation aux autres dynamiques. Par qui est-elle portée et comment ? Quels en sont les principes d'action et leur traduction ? Par ailleurs, existe-t-il un ou des référentiels alternatifs ? Nous tenterons de répondre à ces questions.

Cela nous amène à interroger la manière dont se recomposent les secteurs lorsqu'ils sont saisis par le local. Les collectivités territoriales peuvent intervenir dans le secteur de l'énergie à travers d'autres politiques publiques, le saisissant alors de manière transversale, suivant des enjeux locaux. Les collectivités prennent des décisions liées à l'énergie *via* les compétences en matière d'urbanisme, de développement économique, de formation professionnelle, de traitement de la précarité, par exemple. De manière délibérée ou non, cela contribue à territorialiser (ou à « localiser[1] ») le secteur, voire à le « diluer », à « l'éclater » au niveau local. Nous verrons dans quelle mesure ces tendances ont un impact sur le secteur, et s'il s'agit de stratégies cohérentes et assumées. Ainsi, l'évolution de l'action publique n'est que partiellement expliquée par le cadre théorique traditionnel, que nous nous proposons de compléter.

Pour mieux saisir les pressions portant sur l'organisation de l'action publique dans l'énergie, et comprendre la manière dont elle peut se transformer, nous confronterons ce cadre conceptuel à d'autres manières d'envisager les politiques publiques et leur structure. La littérature sur les champs et secteurs est vaste (Scott et Meyer, 1983; DiMaggio et Powell, 1983; Scharpf, 1997; Bourdieu et Wacquant, 1992; Powell et al., 2005; Laumann

[1]Nous employons ce verbe du fait de l'ambigüité du terme « territorialisation » et de ses variantes, qui, dans le langage de l'administration publique, signifie une déclinaison descendante des politiques publiques nationales ; et non la formulation de politiques publiques propres à l'autorité qui administre l'espace en question. Pour une discussion sur les concepts de territoire et de territorialisation, voir (Faure, 2014).

et Knokke, 1987; Sabatier, 2007). Nous nous limiterons ici à l'exposé de nos principales sources d'inspiration.

- Les théories néo-institutionnalistes proposent la définition d'un secteur sociétal, à savoir un ensemble d'organisations fournissant des biens et services à des consommateurs ainsi que les organisations et les agences qui interagissent régulièrement, soutiennent ou essaient de réguler ces organisations (Scott & Meyer, 1983). Une définition qui nécessite selon nous d'être précisée, notamment pour ce qui concerne l'identification du positionnement de ces organisations et de leurs interactions.
- La théorie des champs organisationnels a le mérite d'être simple et claire, mais l'inconvénient d'être si générale que sa capacité explicative est au premier abord limitée. Elle définit ces champs organisationnels comme un domaine reconnu de la vie institutionnelle, produit par des interactions régulières entre acteurs intéressés par celui-ci (DiMaggio & Powell, 1983). Elle requiert donc une explicitation plus détaillée des caractéristiques des acteurs, de leurs intérêts et de leur diversité.
- La théorie des jeux et les travaux institutionnalistes centrés sur les acteurs (Scharpf, 1997) nous offre des pistes de réflexion sur les interactions entre acteurs individuels et sur les réseaux d'acteurs dans les politiques publiques. Elle permet d'appréhender l'ensemble des acteurs impliqués, qu'ils soient étatiques, para-étatiques ou privés. Néanmoins, centrée sur les acteurs, elle n'interroge pas le contenu de ces politiques (Laumann et Knokke, 1987).
- Enfin, les systèmes et sous-systèmes de politiques publiques (Sabatier et Weible, 2007) sont caractérisés par des frontières territoriales, un sujet, et tous les types d'acteurs y intervenant. Ces acteurs partagent des valeurs et disposent de ressources qu'ils mobilisent, à travers des coalitions, pour favoriser leurs intérêts. Ils s'inscrivent dans un contexte sociétal général, avec des paramètres définis et des évènements exogènes, qui ont une influence sur le sous-système. Ces paramètres définis précisent le cadrage d'ensemble du sous-système, la distribution des ressources naturelles, les valeurs, la structure institutionnelle. Cette définition a pour avantage d'embrasser la diversité des acteurs et l'étendue d'un secteur, mais explique peu le changement et l'évolution de ces systèmes en dehors de chocs exogènes, et manque de précision quant aux modes d'action des acteurs. De plus, elle s'applique mal à des enjeux a-territoriaux ou aux frontières floues.

D'autres propositions théoriques nous paraissent mieux à même de compléter notre cadre conceptuel. Les travaux de Crozier et Friedberg (1977), et, à leur suite, ceux de Fligstein et McAdam (2012) sur le concept de champ d'action stratégique, semblent présenter ici une importante valeur explicative. L'étude des caractéristiques des acteurs individuels, de leurs intérêts et de leurs stratégies donne à voir des jeux de pouvoir qui explicitent l'organisation des champs d'action politique. Cela permet de réconcilier les théories centrées sur les acteurs et celles centrées sur les organisations, et de développer une théorie générale suffisamment précise pour nous fournir un cadre d'analyse.

Les champs d'action stratégique sont des espaces d'action collective, au sein desquels des acteurs partageant une vision commune d'enjeux généraux interagissent régulièrement et se soumettent à une régulation d'ensemble. La stabilité d'un champ se manifeste par la capacité des acteurs à maintenir le cadre de ces interactions durant une longue période de temps. Si des frictions et des revendications émergent, elles restent la plupart du temps de nature mineure et ne remettent pas en cause le fonctionnement général de ce champ.

Le concept de champ d'action stratégique facilite l'appréhension de la complexité, de l'absence d'homogénéité des institutions ainsi que la diversité des possibilités de changement, puisque les acteurs collectifs sont eux-mêmes composés de champs d'action stratégique, à la manière de poupées russes. Fligstein et McAdam (2012) insistent sur la multiplicité, la proximité et l'imbrication de ces champs. En mettant en avant la notion d'interaction et d'influence entre ces espaces ainsi que le rôle pivot que peuvent avoir certains acteurs, ils permettent d'expliquer plus finement la possibilité de changements dans les politiques publiques.

Pour maintenir la stabilité d'un champ, les acteurs dominants créent des organisations responsables de le contrôler et de réguler son fonctionnement routinier, ainsi que de fluidifier les relations avec les autres champs. Ces « unités de gouvernance interne » (*Ibid.*) créent et diffusent de l'information afin de permettre la pérennité de la structure du champ. Ces champs sont en constante interaction et se recomposent en fonction de conflits internes, dont l'issue repose sur les ressources, les valeurs et les positions des acteurs. La théorie des champs d'action stratégique explicite les changements de petite ampleur et de grande ampleur, liés à des évolutions et opportunités saisies par des acteurs dotés de ressources et capacités sociales. La recomposition des hiérarchies, des ordres des champs, les relations avec d'autres champs peuvent être mises à profit par des acteurs pour enclencher des changements. A cet égard, par son pouvoir normatif et d'encadrement, l'Etat joue un rôle décisif. Fligstein et McAdam (2012) insistent aussi sur l'importance des entrepreneurs d'action publique, qui savent tirer parti de ressources et de capacités d'action pour favoriser des changements, plus ou moins maîtrisés par les acteurs dominants.

Le cadre analytique proposé par Pierre Muller et Bruno Jobert (1987) caractérise de manière convaincante une politique publique dans un champ fortement étatisé, et celui de Neil Fligstein et Doug McAdam (2012), inspiré de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), les possibilités de transformation des secteurs. Ces deux cadres nous semblent de

nature à comprendre les interactions et modes d'action des acteurs des politiques publiques de l'électricité ainsi que leur éventuelle évolution.

A partir d'un système fortement étatisé, soumis à des pressions pouvant le remettre en cause (libéralisation favorisant l'émergence de multiples acteurs, distendant les relations entre l'Etat et les acteurs historiques ; montée en puissance d'acteurs locaux et d'enjeux environnementaux) nous étudions dans quelle mesure les rôles peuvent être redistribués, et certaines collectivités se distinguer.

La diversification de l'action publique et la montée en puissance des conseils régionaux et des métropoles

Cette déviation de la régulation nationale, hiérarchisée, de l'énergie, peut donner lieu à une diversification de l'action publique. Il s'agit donc de comprendre les mécanismes, acteurs et instruments pouvant éventuellement conduire à cette dernière. Nous interrogerons dans ce cadre le débat relatif à la standardisation (Dupuy, 2010) et à la différenciation de l'action publique locale (Keating, 1998; Brenner, 2004; Douillet et al., 2012). Cela permettra de comprendre les effets de ces politiques publiques décentralisées s'appliquant à un secteur organisé autour d'objectifs d'homogénéisation des conditions d'accès à l'énergie et caractérisé par une gestion centralisée et unifiée.

Cette hypothèse est guidée par le constat suivant lequel une partie des collectivités tente de se distinguer, d'émerger comme de nouveaux acteurs de l'énergie, et de façonner elles-mêmes leurs propres systèmes énergétiques locaux.

Les collectivités étudiées semblent chercher à réaliser un changement d'échelle des politiques publiques qu'elles investissent. Il s'agit tant d'une ressource rhétorique à but auto-réalisateur que d'un objectif. Elles introduisent une dimension territoriale et multi-niveaux dans leurs choix d'instrumentation et de mobilisation. Pour affirmer leur légitimité d'intervention et renforcer leurs prérogatives, les acteurs cherchant à modifier les équilibres actuels ont régulièrement recours au changement d'échelle en tant qu'instrument discursif (Bassand, Saez, & Leresche, 1997; Faure, 2007; Faure & Douillet, 2005). Nous tâcherons de voir dans quelle mesure elles parviennent à le mettre en œuvre effectivement, et comment elles s'y prennent pour concrétiser cela.

L'échelle de l'action publique correspond au niveau d'intervention présenté comme pertinent par les acteurs considérés (Jouve et al. , 2007; Leloup, Moyart, & Pradella, 2007). Il s'agit d'un niveau de gouvernement (Balme, 1996), d'un espace où s'organisent des

processus politiques, économiques et sociaux suivant une cohérence construite par les acteurs (Leloup et al., 2007), avec des pratiques et des réalisations correspondant à ce niveau (Cox & Mair, 1988). C'est une ressource stratégique, les acteurs alternatifs mobilisant différents échelons d'action publique pour faire avancer leurs positions. Le choix de ces niveaux d'action varie en fonction des objectifs et des intérêts poursuivis. Il est donc présenté par une partie de la littérature comme un construit social (Delaney & Leitner, 1997; Marston, 2000; Purcell, 2003) issu des interactions répétées entre les individus. Il est fixé par les acteurs pour cadrer les discours, les représentations et les intentions. Il dépendrait donc de pratiques discursives, relationnelles et de la configuration des intérêts locaux.

Dans cette thèse, nous analyserons les différentes démarches de légitimation des échelons d'action publique, éléments de cadrage des politiques publiques locales de l'énergie. Les choix d'échelles peuvent refléter des considérations fonctionnelles, politiques, techniques, ou bien une pluralité de déterminants (Négrier, 2005). Les intérêts en présence et les enjeux sont si variés au niveau territorial que plusieurs logiques peuvent émerger, ce que la littérature sur les territoires de conceptualisation met bien en avant (Lacoste, 1985; Ruegg, 2007). Les rapports de force et la manière de voir les conflits, les problèmes publics, les solutions, les gagnants et les perdants dépendent en grande partie de l'échelle choisie : son choix n'est pas neutre. Des projets ayant un bénéfice national peuvent être contestés au niveau local, comme pour le cas des barrages hydroélectriques. Il est donc difficile de désigner des échelles indépendantes, objectives et « absolues ». Celles-ci dépendent en partie de la focale d'analyse et des enjeux considérés. C'est la raison pour laquelle existe une compétition entre les différentes échelles d'intervention proposées par les acteurs, bien décrite dans la littérature sur le changement d'échelle (Balme, Chabanet, & Wright, 2002a; Held, 1995a; Le Galès, 2003; Nootens, 2004a; Sassen, 2000; Schmitter, 1999; Scott, 2001). Elle détaille la manière dont celui-ci est entrepris, à travers l'élaboration de discours et de pratiques légitimant une conception de l'ordre politique, des valeurs et de l'action publique sur une échelle spatiale précise, justifiée par rapport à d'autres. Elle relève d'un jeu d'influence, et de stratégies, qu'il s'agira ici d'expliciter.

Certains modes de justification relèvent de récits collectifs centrés autour d'un territoire, agissant sur les représentations, par exemple à l'échelle d'une métropole (ben Mabrouk, 2007). Les collectivités locales développent des thématiques d'action qui

constituent un argumentaire témoignant de l'existence d'une spécificité territoriale à préserver, voire à renforcer. Le recours à l'identité collective et territoriale, la mise en valeur des ressources locales, la mobilisation d'un passé prestigieux (*Ibid.*) visent à construire une fierté locale sur laquelle appuyer un projet, avec une identité territoriale à même de soutenir une mobilisation et de donner du sens à une action à ce niveau. Notre travail, à la suite de Taoufik ben Mabrouk (*Ibid.*), revient sur l'importance des valeurs symboliques données aux échelles territoriales dans la légitimation de l'action publique.

Mais il ne s'agit pas de l'unique moyen de réarticuler les échelles territoriales. Le recours à la planification territoriale, que nous avions déjà étudié dans des travaux antérieurs (Dégremont-Dorville, 2014), y contribue également. Il combine différentes logiques, entre une objectivation des enjeux, la mise à plat des solutions et l'écriture d'un projet politique, récit projetant une identité collective autour d'objectifs concrets.

Pour appréhender les changements d'échelle, nous étudierons les mécanismes de négociation, et les tensions qui peuvent émerger de la mise en concurrence de ces échelles, révélateurs de transformations. L'articulation et la recomposition de ces niveaux de gouvernement permettent de discerner de nouveaux rapports de force, les priorités de l'action publique et les formes que prend sa mise en œuvre.

Les néo-institutionnalistes insistent sur l'inertie des échelles, considérées comme des institutions, à savoir l'accumulation de normes plus ou moins formelles, de procédures, de routines spatialisées, avec des retours sur investissements croissants (Hall & Taylor, 1997; Pierson, 2001). Nous retrouvons ici les phénomènes de dépendance au sentier et le déterminisme associé aux institutions déjà en place (Mahoney, 2000). Nous essaierons dans cette thèse d'expliciter les raisons de la mise en place de ces institutions et du choix de ces échelles, celles qui expliquent leur solidité. Cela nous permettra de mieux comprendre la force de cette dépendance au sentier et la manière dont les acteurs publics locaux cherchent à modifier le système actuel.

Nous faisons ainsi l'hypothèse selon laquelle ces acteurs contestataires cherchent à institutionnaliser leurs positions à un (ou plusieurs) échelon(s), en fonction de leurs intérêts. Cela pourrait leur permettre de gagner des ressources et d'acquérir des leviers d'intervention. C'est ainsi que se structurerait une capacité d'action publique locale, à partir de groupes informels, qui gagnent progressivement des ressources et s'institutionnalisent. Certains auteurs ont pu démontrer que de tels processus sont

incrémentaux, et que leur force dépend de la capacité de coopération des acteurs (Crespy, 2007). Ils se construisent au fur et à mesure que des projets locaux émergent, à partir d'un « noyau dur » (*Ibid.*) qui se mobilise régulièrement et agrège autour de lui. Les acteurs, suivant leur intérêt à gérer ces sujets, organisent une mobilisation (ou une contre-mobilisation) (Barone, 2007) pour soutenir leur intervention, en partie pour la légitimer, en partie pour permettre son effectivité. C'est ce que certains auteurs ont pu observer dans le cas de l'action régionale dans le domaine des transports (Debizet, Faure, & Gourgues, 2006) et que nous étudierons dans l'énergie.

Dans nos terrains d'étude, les programmes de politique énergétique locale s'appuient sur des instances mobilisant des publics « cibles », à même d'en soutenir et d'en poursuivre les objectifs, comme le développement économique ou le soutien aux entreprises. La répétition des interactions, la création de réseaux d'acteurs, la connaissance mutuelle vont formaliser les types de projets soutenus, opérer un partage des tâches au niveau local et routiniser des formes de gestion des ressources. La mise en place d'institutions avec un périmètre, des objectifs identifiés appuie la légitimité d'un échelon et peut être le vecteur d'un changement d'échelle.

Le changement d'échelle en tant qu'instrument de politique publique constitue un outil pour gouverner (Lascoumes & Le Galès, 2004). Son usage repose sur la capacité d'un acteur à définir l'échelle de référence et à la faire reconnaître par les autres acteurs (Jouve et al., 2007). Pour la France en particulier, il s'agit d'un déplacement de la régulation politique de l'Etat vers d'autres échelles (Harvey, 1989; Jessop, 2002; Jessop, 2002b; Brenner & Theodore, 2002; Smith, 2004; Lipietz, 1994; Collinge, 1999), et qui peut bénéficier à la gouvernance urbaine et régionale (Boudreau, Hamel, Jouve, & Keil, 2007; Boudreau et al., 2007; Brenner, 1999, 1998; Harvey, 2000; Keating, 2003; Sassen, 2003; Andrew Smith, 1996; Taylor, 2004, p. 2) ainsi qu'aux mouvements sociaux (Dufour, Masson, & Caouette, 2010; Masson, 2006).

Il remet en question l'Etat keynésien (Harvey, 1989; Swyngedouw, 1989) et sa centralité politique, sociale, économique (Jouve, 2007). Les dynamiques de développement et les processus de redistribution ne sont plus uniquement de son fait, ce qui offre des opportunités aux grands espaces urbains et aux autres collectivités pour se lancer dans des politiques de développement économique et d'attractivité (Balme, Faure, & Mabileau, 1999). Ce rééchelonnement renforce le *leadership* d'acteurs politiques locaux (Jouve, 2007), et des systèmes politiques locaux au sens large, accroissant la place pouvant être

accordée aux acteurs privés et aux associations (*Ibid.*). Il facilite une transformation du référentiel des politiques territoriales, urbaines notamment, et de la manière dont elles sont menées, plus partenariale, pouvant se rapprocher de ce qui est appelé gouvernance (Dente, 1990; DiGaetano, 1999; Heinelt & Mayer, 1992; Le Galès, 1995, 1998; Leresche, 2001; Lorrain & Stoker, 1995; Sellers, 2002). De fait, les Etats, affaiblis par les crises budgétaires, à la légitimité contestée par ces acteurs locaux, reconnaissent peu à peu le rôle des métropoles en tant qu'espaces moteurs du développement économique (Brenner, 2004b). Alors que le recours à la notion de changement d'échelle est fréquent pour cerner les recompositions de l'action publique (Barone, 2007), notamment au niveau des villes (Brenner, 2004a; Le Galès, 2003), nous verrons ici également quelle place les régions parviennent à prendre dans cette recomposition, quel rôle elles se donnent et arrivent à faire reconnaître. Ce travail s'appuie également sur la description du rééchelonnement territorial du transport ferroviaire (Barone, 2007), présenté comme étant le résultat de l'interaction des processus d'européanisation, de régionalisation, et de restructuration d'un secteur dont l'Etat souhaitait se décharger de sa coûteuse gestion. Nous observons un mouvement similaire de transfert au niveau local d'enjeux difficiles à gérer, conflictuels dans le cas qui nous intéresse (par exemple avec le cas des implantations d'installations de production d'énergie renouvelable et de leur contestation), et la volonté de « responsabilisation » des collectivités, de partage du « fardeau » de la transition énergétique. Toutefois, pour ce qui concerne l'énergie, ce changement d'échelle n'a pas donné lieu à des transferts d'infrastructures : il est donc intéressant de voir comment les conseils régionaux construisent une politique publique sans infrastructure clé. Ils mobilisent d'autres leviers que nous allons décrire.

Les processus que nous observons sont nourris par la montée en puissance d'une pluralité d'acteurs, phénomènes décrits par la littérature sur la gouvernance. Il s'agira d'estimer dans quelle mesure ces logiques de gouvernance locale se mettent en place, dans un domaine où l'Etat semble conserver d'importantes prérogatives en matière d'encadrement, et où les collectivités locales tentent de reprendre une partie de son rôle. Nous étudierons ainsi comment et jusqu'où les collectivités parviennent à mettre en place de nouveaux systèmes productifs locaux, quel est leur degré de pilotage de ceux-ci, et la manière dont elles s'y prennent pour engager cette réorganisation.

La littérature sur la gouvernance offre des outils intéressants pour appréhender ces transformations. Ce phénomène est caractérisé par le polycentrisme institutionnel et

l'éclatement des lieux de pouvoir, la dissolution de la frontière entre public et privé dans l'action publique, la prééminence des logiques procédurales sur la substance des politiques publiques, et l'importance accordée à la coopération, à l'incitation, par contraste avec des rapports hiérarchiques et de contrainte (Boussaguet & Jacquot, 2009; Le Galès, 2014).

Sans aller jusqu'à faire l'hypothèse de la disparition du système politique hiérarchisé, imbriqué avec le système électrique (Hughes, 1983b), évoquée par certains auteurs (Marin & Mayntz, 1991), nous questionnerons ses évolutions. Pour certains auteurs (Kohler-Koch, 1996; Kohler-Koch & Eising, 1999), ce système, qui devient réticulaire du fait de la multiplication des interactions entre des acteurs divers, qu'ils soient étatiques ou non, publics ou privés, contribue à une construction plus collaborative des intérêts et des décisions, à travers un apprentissage mutuel. Cette construction est expérimentale et graduelle. Nous interrogerons ainsi le niveau d'ouverture de la décision publique, ses effets, et la place qu'y jouent les processus expérimentaux. L'émergence de logiques de gouvernance, si elle est avérée, implique une recomposition de l'action publique, de l'Etat et de son pouvoir (Kooiman, 1993; Mayntz, 1998). Ce dernier deviendrait plus « horizontal » et moins « vertical », intervenant dans un environnement plus diversifié, moins stable, plus incertain, contraignant à la coopération (Thoenig & Duran, 1996), ayant plus fréquemment recours à des politiques procédurales (Lascoumes, 1993, 1994; Lowi, 1972).

Ces évolutions ne sont toutefois pas si claires dans l'énergie, même si une partie des politiques publiques menées commence à relever de ces logiques. Pour une partie de la littérature (Streeck & Schmitter, 1985), elle conduit à la diminution de la capacité d'intervention de l'Etat au profit d'autres acteurs, transnationaux et locaux notamment. En effet, alors que dans la deuxième partie du XX^{e} siècle le secteur de l'énergie a été maîtrisé par un Etat dirigiste, dont les administrations étaient en étroite coopération avec les monopoles publics, sa capacité d'action s'est érodée sous les effets conjugués de la mondialisation, l'intégration européenne, et les réformes de l'Etat (Grossman & Saurugger, 2004, 2006, 2012). L'européanisation, qui peut être définie comme une dynamique incrémentale transformant les systèmes politiques nationaux et les mettant en cohérence avec les logiques économiques et politiques définies au niveau de l'Union européenne (UE) (Carter & Pasquier, 2007; Ladrech, 1994, p. 69), exerce des pressions importantes sur le système français. L'ouverture à la concurrence des domaines de l'électricité et du gaz et en conséquence la multiplication des acteurs dans l'énergie ;

l'encadrement de l'intervention de l'Etat par l'UE, remettant en cause ses activités « traditionnelles » ; l'ajout de nouveaux objectifs, environnementaux, aux politiques énergétiques ; les tentatives de mise en place d'une gouvernance pluraliste (Boy, 2012) participent de ces dynamiques de transformation.

Divers acteurs, et notamment les régions et les villes s'appuient sur l'intégration européenne pour en tirer parti (Le Galès, 1998, 2006; Pasquier, 2004; Tömmel, 1998), et utilisent pour cela différents outils : des ressources obtenues auprès de l'Union européenne, des réseaux inter-gouvernementaux, des réseaux transnationaux sub-étatiques, des références cognitives à un cadre européen, la mise en visibilité et la politisation de l'identité régionale (Carter & Pasquier, 2007). Nous remarquons le recours à l'Europe à différentes étapes (programmes européens, politiques européennes) et en différents lieux par les acteurs (Richardson, 2000), en particulier régionaux (Maillard, 2001), ce que Virginie Guiraudon (2000) appelle le *venue shopping*. Ils mettent à profit la multiplicité des espaces de régulation et construisent leur capacité à optimiser leur activité au sein de ceux-ci, même s'ils sont néanmoins freinés par le poids des institutions et des équilibres existants (Costa, de Maillard, & Smith, 2007).

L'européanisation et la régionalisation morcellent la capacité d'élaboration des politiques publiques, favorisant le recours à des dispositifs intégrant davantage d'acteurs, associant des partenaires positionnés à des niveaux divers, du local à l'Europe (Hassenteufel & Surel, 2000). Le changement d'échelle est facilité par l'effritement de la capacité d'action étatique (Le Galès, 1995, 2003) et une diversification des acteurs. Il s'agira de voir ici si ces observations concernent également le secteur de l'électricité, où l'intervention de l'Etat est traditionnellement forte.

Il est à ce titre possible de se demander si l'Etat est écarté de manière si brutale qu'il y paraît à la lecture de cette littérature de la gestion du secteur. Il peut faire preuve d'interventionnisme sous des formes renouvelées, ou du moins favoriser les acteurs publics. Il peut aussi se transformer en Etat régulateur (Commaille & Jobert, 1999; Majone, 1996).

Quoi qu'il en soit, il convient d'interroger l'évolution du rôle de deux échelons qui semblent tirer profit de ces recompositions: les régions et les grands centres urbains. Plusieurs éléments permettent d'étayer et de qualifier l'action de ces deux acteurs.

L'énergie et plus particulièrement la transition énergétique actuelle peuvent constituer un nouvel outil d'attractivité à disposition de ces collectivités. Elles peuvent afficher des objectifs de politique publique mettant leur rôle en valeur, transformant les visions de l'intérêt général assignées au secteur de l'énergie (Lascoumes & Le Bourhis, 1998). En mettant en avant la poursuite de buts en matière de protection du climat et de développement d'énergies renouvelables, elles tentent de légitimer une maîtrise accrue de ressources locales et d'un développement économique valorisant de nouvelles filières. Elles essaient aussi de gagner en influence politique, par l'exemplarité, et de renforcer leur emprise sur les infrastructures et leur financement. En agissant en fonction de cet intérêt général redéfini, qui leur donne une place revalorisée, elles acquièrent également des ressources financières et stratégiques –avec les revendications de prise de contrôle des réseaux. Notre thèse explicitera en détail comment elles investissent ces sujets.

L'énergie est un enjeu illustrant particulièrement bien cette volonté des collectivités locales de s'affirmer et de prendre en charge un sujet majeur, et les difficultés associées, où les inerties ne sont pas seulement liées aux institutions politiques mais aussi au poids des infrastructures et des déterminants matériels.

La transition énergétique actuelle offre des potentialités d'émergence d'une action publique intégratrice à l'échelle régionale, tout en portant sur un objet qui dépasse actuellement l'espace d'intervention des autorités locales et dont les logiques vont pour le moment bien au-delà de leur échelle. Nous verrons ici comment ces acteurs locaux s'y prennent pour remettre en cause cette organisation, et avec quels effets.

3. Résumé succinct des hypothèses

Dans cette thèse, nous mettrons à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle la conduite de politiques énergétiques a une influence sur la capacité d'action de l'acteur public qui la mène. Dans le cas qui nous concerne, elle semble avoir des effets sur la capacité d'intervention de l'Etat, et sur celle des collectivités territoriales.

Dans un secteur particulièrement verrouillé, il s'agira également de voir si et comment les acteurs locaux parviennent à opérer des transformations substantielles. Ces dernières pourraient découler d'évolutions exogènes et des conditions s'appliquant au secteur (cadre réglementaire et institutionnel, par exemple), et nécessiteraient l'intervention stratégique d'acteurs disposant d'un savoir-faire spécifique pour les mettre à profit. Le verrouillage institutionnel du secteur en place pourrait expliquer cette résilience

et l'importance de ces différents facteurs de changement. Il influerait également sur le rythme de celui-ci, qui pourrait répondre à des situations d'équilibre ponctué. Ainsi, ces évolutions seraient caractérisées par des transformations lentes, incrémentales, avec des phases d'accélération entraînant des changements plus systémiques.

Ces changements se traduiraient par la décentralisation des systèmes productifs territoriaux, avec des prises de décision et une capacité d'intervention plus autonomes pour des collectivités territoriales. Pour ce faire, ces dernières disposeraient de ressources accrues, acquises à travers la conduite de ces politiques publiques. Dans ce cadre, nous verrons si la poursuite de politiques territorialisées conduit à une différenciation des systèmes politiques et productifs locaux.

Pour construire leur émergence par rapport à ce système énergétique, ces acteurs a) mobiliseraient des instruments principalement discursifs et symboliques ; b) utiliseraient des ressources tirées de l'Union européenne et des mobilisations transnationales ; c) et tenteraient de s'appuyer sur la maîtrise d'infrastructures, qu'ils essaieraient de se (ré)approprier. Le recours au changement d'échelle, avec la mise en avant de niveaux d'intervention différents de ceux privilégiés par le système actuel, constituerait un outil de la première catégorie d'intervention citée. Il conditionnerait les choix d'instrumentation, de mobilisation, et d'organisation des politiques publiques et des systèmes institutionnels.

Dans cette thèse, il s'agira ainsi de mettre à l'épreuve et d'étayer ces hypothèses. Nous étudions dans ce cadre la manière dont les revendications des collectivités territoriales se concrétisent, et les effets que cette affirmation peut avoir sur l'action publique, qu'il s'agisse de la construction d'une capacité d'action publique locale ou des recompositions de l'intervention de l'Etat.

Si la visibilité de telles alternatives, la mise en place de dispositifs concrétisant cette vision, et l'émergence d'évolutions institutionnelles constituent des changements, ceux-ci ne sont pour le moment pas d'ordre systémique, ils n'ont pas fondamentalement remis en cause les équilibres du système actuel. Dans cette thèse, nous montrerons que des éléments de ce dernier sont déstabilisés, avec l'émergence d'une alternative, mais il semble encore trop tôt pour conclure à l'issue de ces processus. Dans le contexte d'un secteur inertiel, ces mouvements s'inscrivent dans des dynamiques de temps long, avec des changements incrémentaux liés à la sédimentation de différentes évolutions, qui créent les conditions de changements de plus grande ampleur, activés lorsqu'un ensemble d'éléments favorables

sont réunis, comme la présence d'entrepreneurs politiques et des chocs exogènes. Nous nous inscrivons en partie dans les perspectives du changement incrémental telles que décrites par Streeck et Thelen (2005), en intégrant les travaux de True, Jones et Baumgartner (2007) sur l'équilibre ponctué, ainsi que dans celles proposées par Evrard (2013) sur les phases d'accélération et d'amplification de changements préparés de longue date.

Pour le moment, de nouveaux référentiels n'ont pas supplanté le paradigme gouvernant le système électrique actuel. Cependant, une nouvelle vision générale, donnant un rôle important aux systèmes productifs locaux, s'insère dans le débat public, et est de plus en plus défendue au sein des champs institutionnels relatifs à l'énergie. Elle correspond à de nouveaux principes d'intervention, diffusés par des entrepreneurs d'action publique. Ces derniers mobilisent des ressources et utilisent des instruments pour les ancrer et réaliser un changement systémique, que nous décrirons ici.

Pour ce faire, nous avons eu recours à plusieurs méthodes de recherche, décrites ci-dessous.

Méthodologie et protocole d'enquête

Dans un premier temps, nous avons réalisé une cartographie d'ensemble du système énergétique, avec un recensement systématique des acteurs au niveau français. Nous avons pu réaliser des portraits analytiques de ces différents acteurs, afin d'identifier leurs caractéristiques, leurs enjeux, leurs intérêts et leurs relations. Pour ce faire, nous avons consulté des ouvrages retraçant l'histoire du système énergétique, réalisé de l'observation participante lors de colloques thématiques et de réunions professionnelles, et mené une série d'entretiens (cent soixante-quinze) semi-directifs.

Précisons à ce stade que la plupart de nos entretiens ont été anonymisés. Deux raisons expliquent ce fait : d'une part, cela nous a permis d'échanger avec des personnes qui n'auraient pas accepté dans d'autres conditions d'aborder des sujets perçus comme sensibles, et de libérer leur expression. De cette manière, l'accès aux données a été facilité. D'autre part, cela fut utile pour mieux maîtriser les tentatives de « capture » de l'observateur. Même si cela ne nous en prémunit pas, cela limite la tentation de l'interlocuteur de transformer son discours, pensant être ensuite mis en valeur. De fait, lorsque nous citons des données d'entretien, nous nous référons avant tout à la position de la personne interrogée, en veillant à respecter un équilibre entre qualité de la preuve

scientifique et respect de nos engagements. Dans certain cas, l'identification n'a pas posé de problème, et nos interlocuteurs sont directement cités.

Notre but étant de comprendre les impacts de la conduite de politiques énergétiques locales ainsi que la manière dont celles-ci sont menées, nous portons notre analyse sur les collectivités les plus engagées dans ces domaines. Elles sont peu nombreuses (Bosboeuf, Dégremont, & Poupeau, 2015), et les engagements importants sont rares. Il nous a donc semblé pertinent de nous concentrer sur des acteurs à l'investissement marqué dans ces domaines, d'autant plus que nous questionnons la manière dont elles procèdent pour intervenir dans un système à forte inertie. Etudier les « pilotes » est donc utile pour voir comment se construit une légitimité en contexte de minorité et de faible reconnaissance.

Après avoir esquissé un tableau situant les enjeux du système énergétique, nous avons choisi d'analyser les politiques publiques menées dans trois régions, afin de disposer d'une vision relativement étayée des situations. Notre étude se situe à la maille régionale, ce qui nous donne une visibilité tant sur les conseils régionaux que sur les métropoles. Elle se situe dans une perspective multiniveaux, permettant d'analyser les recompositions infrarégionales.

Nous avons utilisé deux techniques d'enquête pour réaliser nos études de terrain. Pour objectiver le choix de nos terrains d'enquête, nous avons eu recours à des données issues d'enquêtes quantitatives. En effet, nous voulions éviter les problèmes méthodologiques des monographies (Jouve et al., 2007; Kantor & Savitch, 2005), dont, pour de nombreux cas, ni la représentativité des processus sélectionnés par rapport aux dynamiques étudiées, ni la pertinence ne sont suffisamment étayées. Cela nous a également donné du recul pour analyser nos résultats.

Nous avons ainsi compilé des statistiques régionalisées portant sur les productions d'énergie renouvelable et les consommations d'énergie depuis 1990, utilisant principalement des données fournies par Réseau de Transport d'Electricité (RTE)[1], le ministère de l'Environnement et surtout son Service de l'observation et des statistiques[2]. Nous avons également intégré dans nos travaux des données socio-économiques

[1]Des données accessibles à partir de la page d'RTE sur les « Bilans électriques régionaux » : http://www.rte-france.com/fr/article/bilans-electriques-regionaux

[2]Des données accessibles à partir de la page du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, « Observations et statistiques » : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/energie-climat/966.html

quantitatives (démographie et son évolution, produit régional brut, sa progression et sa répartition, taux de chômage, niveau de vie, type d'emploi exercé) disponibles sur les sites de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE)[1]. Pour chaque région française, nous avons reconstruit un portrait énergétique le plus détaillé possible, en fonction des données disponibles. Nous avons utilisé celles publiées par les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), et, lorsqu'ils existent, des observatoires régionaux de l'énergie. La lecture des schémas climat air énergie (SRCAE) métropolitains et de certains plans climat énergie territoriaux (PCET) nous a aussi fourni de précieuses informations sur les bilans énergétiques locaux ainsi que les scénarios proposés par les collectivités. Une comparaison statistique a justifié le choix de trois régions, dont nous exposons les résultats dans le chapitre V de cette thèse. Il s'agit de Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Nord-Pas de Calais (NPDC).

En sus des analyses quantitatives, nous avons réalisé des études qualitatives. Nous avons conduit des enquêtes de terrain, qui se sont déroulées sur plusieurs semestres. Pour le Nord-Pas de Calais, elles ont principalement eu lieu entre février et mars 2014 puis entre février et juin 2016[2]. Pour Provence-Alpes-Côte d'Azur, elles ont eu lieu entre juillet et novembre 2015 et pour Rhône-Alpes, entre novembre 2015 et janvier 2016. Des retours sur ces terrains, courant 2016 et 2017 ont été effectués pour réaliser un suivi des politiques menées.

Nous avons eu recours à une diversité de sources, afin d'obtenir une « saturation » des informations, et de les recouper. Nos analyses quantitatives ont ainsi été croisées avec des sources primaires écrites. Celles-ci ont été mises en perspective par nos entretiens semi-directifs (cent soixante-quinze). Nous avons aussi pratiqué de l'observation simple et de l'observation participante au sein des institutions impliquées pour mieux comprendre les processus à l'œuvre et leurs enjeux.

L'enquête de terrain est plus qualitative du fait des difficultés de réalisation d'une enquête quantitative sur un objet territorialisé, et de notre objectif de compréhension des mécanismes à l'œuvre. Nous avons toutefois bénéficié des données détaillées tirées d'un sondage des collectivités territoriales réalisé par l'Assemblée des Communautés de France

[1]Des données accessibles à partir de la page de l'INSEE consacrée aux régions françaises, « Régions » : http://www.insee.fr/fr/regions/

[2]Enquête réalisée en coopération avec Mathilde Marchand dans le cadre d'un stage de recherche.

(AdCF) questionnant leur engagement dans l'élaboration et la mise en place des PCET[12]. Il nous a fourni des pistes de réflexion, mais les difficultés d'harmonisation et de vérification des données ne nous ont pas permis d'aller plus loin avec cet outil. Cela a confirmé notre choix méthodologique de procéder à une enquête ethnographique.

Notre thèse s'articule autour de deux grandes parties. La première déroule une cartographie analytique du système énergétique. Elle resitue notre objet d'étude, son ancrage historique, et détaille les dynamiques qui le traversent.

La deuxième partie détaille la manière dont ces acteurs s'approprient ces enjeux. Dans un premier temps, elle expose les enquêtes de terrain. Après avoir mis en regard les différents processus à l'œuvre, elle propose un récit des politiques de transition énergétique menées dans les régions choisies. Ensuite, elle tire les enseignements de ces récits, qu'elle met en perspective à l'aide de données complémentaires. Cela nous permet de développer plusieurs constats relatifs aux transformations du système électrique, et, plus largement, des systèmes énergétiques. Cela nous donne également la possibilité de répondre à nos hypothèses portant sur l'action publique, et les recompositions de celle-ci.

[1]Nous remercions Pascale Bosboeuf et Damien Denizot, de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) pour cette collaboration.

[2]Devenus PCAET depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Nous emploierons ce dernier terme pour éviter toute confusion.

Première partie : la mise en place et la déstabilisation d'un système centralisé

Introduction

La première partie de cette thèse est destinée à situer le cadre dans lequel s'inscrit la transition énergétique actuellement en débat. Il est essentiel d'appréhender l'organisation institutionnelle du système énergétique et en particulier électrique, la manière dont il a été construit et ses principes de fonctionnement, pour comprendre comment il est parvenu à s'inscrire dans la durée, au fil du XX^{e} siècle et à l'aube du XXI^{e}. Cela éclaire également l'analyse des dynamiques actuelles.

En effet, depuis les années 2000 en particulier, le contexte et les conditions appliquées à ce secteur se transforment fortement. Ces évolutions le mettent à l'épreuve, et des acteurs contestataires de ses logiques d'organisation s'en saisissent pour faire avancer leur propre vision du système énergétique. L'analyse fine des arrangements institutionnels et des acteurs qui le soutiennent actuellement permettra par la suite de comprendre dans quelle mesure il est confronté à ces remises en cause, et les effets que celles-ci peuvent avoir. Cela implique d'interroger les rapports de force entre les acteurs historiques et les porteurs de propositions concurrentes, ce que nous proposons de faire dans cette partie.

La cartographie de ces rapports de force, des intérêts, des logiques d'action et des relations entre les acteurs expose ici le contexte dans lequel s'inscrivent les programmes de transition énergétique analysés en détail dans la deuxième partie de ce manuscrit.

Nous nous appuyons sur les écrits de Thomas Hughes, selon qui l'étude des systèmes sociotechniques de l'électricité est une contribution importante pour appréhender les systèmes politiques et sociaux ainsi que la constitution des Etats nations et leur structure institutionnelle (Hughes, 1983, p. 1 ; Poupeau, 2015, p. 2). Nous nous penchons donc principalement sur le fonctionnement du système électrique, à partir duquel se positionnent les porteurs d'alternatives à son organisation actuelle.

Chapitre I : L'émergence du système électrique : une première organisation décentralisée (1880-1920)

Au début de la Troisième République, les premiers pas de l'électrification sont le fait de quelques ingénieurs testant et exploitant des gisements de charbon et de premières centrales hydrauliques.

A l'époque, les réseaux électriques constituent des systèmes locaux de petite taille, petits îlots reliant producteurs et consommateurs sur une courte distance (Boutaud, 2016; Poupeau, 2015b). Ils se déploient à l'échelle du quartier, voire moins. De petites unités de production et ces premiers réseaux sont construits par des artisans, des entrepreneurs, et quelques industriels ayant une appétence pour ces innovations, intéressés par le potentiel de la « Fée électricité ». A l'origine de la mise en place du système électrique français, se trouvent donc de petites sociétés et des élus locaux, qui soutiennent et encadrent ce mouvement (Bonaïti, 1996; Bouthillier, 1968; Picard, Beltran, & Bungener, 1985; Poupeau, 2015b; Stahl, 1985, 1986, 1994).

C'est à partir de 1880 qu'il devient possible de développer un usage commercial de l'électricité, à petite échelle toutefois, avec des unités de production situées dans les villes, desservant le ou les quartiers proches (Smil, 2010). C'est donc cette période qui nous intéresse pour retracer l'évolution des systèmes énergétiques.

Ce n'est qu'à partir de ce moment que l'exploitation de l'énergie électrique change d'échelle, avec l'essor des réseaux permettant de transporter l'électricité. Cela diversifie les usages, car jusque-là, l'électricité devait être produite sur le lieu de consommation ou tout près de celui-ci. Le développement de réseaux de transport et de distribution donne lieu à la création d'un nouveau système technique, articulé entre les activités de production, de transport et de consommation. Il élargit le périmètre de consommation, s'affranchissant des contraintes de l'autoconsommation. En permettant d'utiliser l'électricité à distance de son lieu de production, le réseau donne ainsi accès à davantage de sources d'énergie pour un nombre accru de sites. En outre, le progrès technique donne la possibilité de limiter les nuisances, puisque les unités de production, parfois mal acceptées au sein des villes, sont progressivement situées à leur périphérie (*Ibid.*).

Ces activités restent principalement gérées de manière privée, même si la densification et l'extension des réseaux, permise par le développement du courant alternatif, suscite l'intervention croissante des communes. En effet, l'exploitation de l'électricité dépasse alors la sphère privée et emprunte le domaine public. Dès lors, pour

éviter de se soumettre au contrôle des communes, certaines sociétés privées déploient ce service sous la forme « d'îlots électriques » (Giraud, 1992), en autarcie, pour desservir leurs clients.

De la fin du XIX^{e} siècle à la veille de la Première guerre mondiale, la croissance démographique[1] et l'industrialisation font des villes les principaux vecteurs de la croissance économique. Elles suscitent l'émergence de nouveaux usages pour l'électricité, stimulant le développement de ce secteur (Caron, 1979, 1995; Pinol, 2003; Poupeau, 2015b).

Quoi qu'il en soit, avant la Première guerre mondiale, l'électricité est encore gérée à une très petite échelle géographique, avec généralement des centrales de production de taille réduite appartenant à des entrepreneurs, ingénieurs et/ou industriels locaux, s'appuyant sur un financement bancaire (Caron, 2000), et de petites sociétés exploitant un réseau concédé par une commune. Le capital d'investisseurs, comme les Schneider ou la Banque Rothschild à Paris, est mobilisé lorsque les réseaux s'étendent ou qu'ils sont construits dans de grandes villes. Jusqu'aux années 1920, le système électrique reste majoritairement urbain, organisé autour de petites unités de production, avec des concessions peu étendues.

La concurrence est forte dans l'ensemble de ce secteur en plein essor, qui reste à l'époque très morcelé, et non harmonisé sur le plan technique. De nombreuses entreprises coexistent : à Lyon par exemple, à la fin du XIX^{e} siècle, elles sont une douzaine, tandis qu'à Paris, six entreprises différentes exploitent de petites unités de production et commercialisent de l'électricité suivant des normes techniques distinctes. Dans la capitale, un premier regroupement est observé en 1914, mais l'harmonisation technique n'a été finalisée qu'au milieu des années 1950 (Boutaud, 2016; RTE, 2012). Les électriciens doivent aussi faire face à la concurrence des gaziers, qui ont verrouillé une partie du marché de l'éclairage depuis la Restauration.

Le secteur privé prédomine dans la gestion de ces systèmes, et l'initiative de les construire vient souvent d'entrepreneurs locaux souhaitant alimenter leur usine. Ces acteurs côtoient également quelques groupements intercommunaux et des régies municipales (Poupeau, 2008a). Certains élus, qui souhaitent mettre en pratique ce qui a été

[1] En particulier entre 1860 et 1880 (Caron, 1995 : 122).

qualifié de « socialisme municipal »[1], créent ainsi des régies pour organiser directement ce nouveau service public. Mais ce niveau d'intervention reste peu fréquent, car il requiert des moyens financiers et humains importants, dont peu de collectivités disposent. L'attitude du Conseil d'Etat[2] et des agents de l'Etat ne l'encourage pas non plus (Hachez, 1989; Poupeau, 2015b, p. 40), qui cherchent à limiter l'intervention de la puissance publique.

Si la gestion et l'impulsion reviennent avant tout aux sociétés privées, les communes prennent en charge l'encadrement du développement des réseaux électriques (Poupeau, 2015b). La loi municipale de 1884 consacrant la libre administration des communes leur donne toute latitude pour la gestion du domaine public, et notamment l'encadrement des infrastructures électriques et des services d'éclairage public et privé (Poupeau, 2004; 2007).

L'Etat reste peu présent. Il exerce un appui technique ponctuel avec l'action du Génie rural et des Ponts et Chaussées, ainsi qu'un contrôle administratif avec les préfets. Ces agents de l'Etat se consacrent principalement à des tâches de contrôle de la sécurité des activités et de la conformité des actes administratifs des collectivités locales.

L'action de la puissance publique nationale vise avant tout à protéger les droits des sociétés concessionnaires face aux velléités des communes, à garantir l'équilibre économique des concessions, et celui du cahier des charges type en vigueur depuis la loi de 1906 encadrant les concessions de distribution d'énergie. L'Etat tente aussi de freiner les tendances au dirigisme de la part des collectivités (Poupeau, 2007). Il intervient pour limiter l'intervention des communes dans l'économie naissante des systèmes énergétiques, tranchant les litiges en matière d'approvisionnement et de tarification (Poupeau, 2015b).

En somme, dans l'électricité et l'énergie, l'Etat (pouvoir exécutif, préfets, Conseil d'Etat) conserve une vision libérale de l'intervention publique : il s'immisce dans les relations territoriales avant tout pour freiner les velléités des communes. Il est possible de considérer qu'il exerce alors des fonctions principalement régaliennes d'encadrement du

[1] L'expression de « socialisme municipal » recouvre plusieurs réalités, entre les élus choisissant de créer des régies pour suppléer à ce qu'ils perçoivent comme une carence de l'action privée et organiser un service efficace ; et ceux qui souhaitent l'appropriation par les acteurs publics de services jugés essentiels à la société.

[2] Développant une doctrine s'appuyant notamment sur le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, et qui érige la liberté d'entreprendre et le retrait de la puissance publique –sauf raison d'intérêt général - en principe directeur de l'action publique.

secteur. Nonobstant, le Conseil d'Etat autorise peu à peu, au début du XX^{e} siècle, la mise en place d'un service municipal (*Ibid.*), pour l'éclairage et la distribution par exemple.

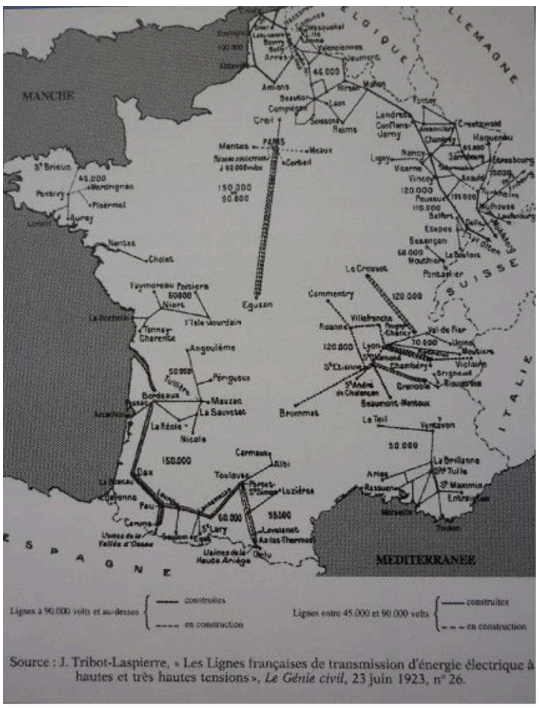
Des évolutions de la législation, favorisées par l'action de parlementaires disposant de mandats locaux, sont autorisées par le pouvoir exécutif et le Conseil d'Etat. Elles permettent la structuration au niveau local de la régulation du système électrique naissant, puisque la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie confie aux communes le pouvoir d'organiser le service public de la distribution d'énergie, en leur donnant le statut d'autorité concédante. Cette loi permet l'existence de monopoles locaux, et définit les relations contractuelles entre collectivités locales et concessionnaires. Elle est donc ambivalente, car elle encadre également ce nouveau pouvoir. Par exemple, elle limite le pouvoir tarifaire des nouvelles Autorités Organisatrices de la Distribution d'Electricité (AODE), ainsi que celui relatif à la fixation des engagements respectifs d'investissement (Beltran, 1987). L'Etat conserve un droit de regard sur ce contrat, à savoir le cahier des charges établi entre concédants et concessionnaires. Ainsi, il maintient un contrôle sur l'intervention publique locale et se réserve la possibilité de trancher les litiges locaux (Poupeau, 2015b). Cette loi confère à l'Etat le statut d'autorité concédante pour les grands consommateurs reliés au réseau de transport à haute tension (63 kilovolts, kV), ce qui lui donne une possibilité d'intervention accrue, qu'il utilisera par la suite (Philippi, 1988).

Si l'Etat reste longtemps en retrait, son intervention se développe également à des fins de modernisation de l'industrie électrique (Varaschin, 1998). Il fixe un cadre pour les investissements dans de grandes infrastructures[1], comme pour la construction des barrages hydrauliques. Ainsi, l'exploitation privée de la force motrice de l'eau est autorisée et encadrée par une loi de 1892 (Chebel-Horstmann, 2006; Fernandez, 1999).

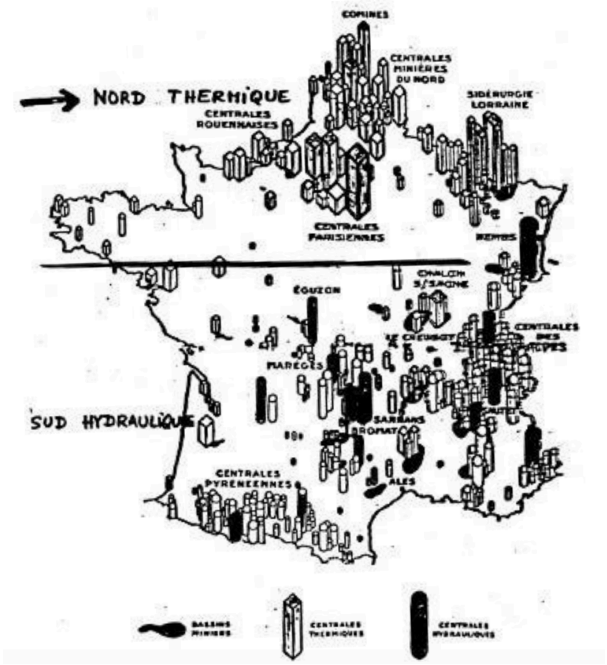
Cependant, la situation reste longtemps très contrastée entre les territoires. L'essor du système électrique suit des logiques distinctes en fonction des zones géographiques, les réseaux sont peu développés et faiblement interconnectés. Dans les années 1920, cette hétérogénéité se manifeste aussi par la coexistence de différents systèmes techniques (courant alternatif et continu, diversité de tensions et voltages). De premières interventions de l'Etat consistent à harmoniser ces systèmes (Boutaud, 2016, p. 66).

[1] Par exemple avec le décret du 15 mai 1888 imposant une déclaration préalable pour la réalisation d'ouvrages de production électrique, encadrée par le ministère des Travaux publics (Chebel-Horstmann, 2006; Fernandez, 1999).

Les cartes ci-dessous illustrent la compartimentation régionale (carte 1) et la diversité (carte 2) de la production et des réseaux électriques dans les années 1920-30.



Carte 1 : Le réseau de transport d'électricité en 1923 (Tribot-Laspierre, dans Bouneau, Derdevet, & Percebois, 2007)



Carte 2 : production d'électricité à la fin des années 1930 (Lacoste, 1986)

Avant la Seconde guerre mondiale, le réseau de transport reste donc très hétérogène et morcelé. Le développement de l'interconnexion est également entravé par la diversité de

sa gestion économique (tarifs, notamment), par un nombre important de sociétés opératrices, malgré la concentration des capitaux. Il s'organise avant tout à l'échelle régionale, laquelle profite de ce dynamisme pour former des ensembles industriels et économiques cohérents (Bouneau, 1997a, p. 141). La régionalisation économique est particulièrement avancée dans le Sud-ouest, correspondant au réseau formé par l'Union des producteurs d'électricité des Pyrénées orientales (UPEPO), entente entre compagnies produisant, transportant et consommant de l'électricité. Surmontant des conditions économiques peu favorables, cette concentration industrielle a permis le développement d'entreprises en amont et en aval de la chaîne de valeur de l'électricité (Bouneau, 1995).

A - Aux débuts de l'électrification, la prise en main des questions énergétiques par les communes et départements

1. Implication des collectivités dans les processus d'électrification et évolution des institutions locales

Les pouvoirs locaux développent des instruments d'action publique dédiés à l'organisation de ce nouveau service (Dumons & Pollet, 2003), alors que le déclin du Second Empire donne l'occasion aux collectivités locales d'affirmer leur autonomie (Deyon, 1996; Pinol, 2003). Cette dynamique est renforcée par la politique d'ancrage local de la Troisième République.

C'est ainsi que les conseils généraux obtiennent des prérogatives en matière de sources de financement (emprunt) et de gestion de la voirie. La loi du 10 août 1871 consacre ces autorités en tant que collectivités locales à part entière (Deyon, 1996, p. 175). Leur légitimité est renforcée par l'élection de leur président, et leurs compétences sont accrues.

A partir de 1882, les maires sont également élus au suffrage universel masculin, sauf à Paris. La grande loi municipale de 1884 accroît considérablement les prérogatives des communes, en confiant à leurs exécutifs des pouvoirs budgétaires et en leur attribuant une clause générale de compétence. Toutefois, il ne faut pas oublier que la consécration de ce principe de libre administration des collectivités locales est fortement tempérée par la tutelle préfectorale.

Les collectivités dans lesquelles le potentiel de croissance économique est le plus important –et le plus convoité – gagnent en influence. Elles sont courtisées par les sociétés privées et disposent de leviers d'intervention pour organiser les conditions d'une activité

locale en plein essor, qu'elles ne se privent pas d'utiliser pour accroître leurs ressources. L'affirmation politique des collectivités locales s'accompagne ainsi d'une prise de conscience de leur influence sur les activités économiques et sur l'essor des systèmes énergétiques.

Le domaine de l'énergie et de ses usages est alors considéré comme étant principalement d'intérêt local : les enjeux de gestion du domaine public, de l'éclairage public, de l'organisation des activités économiques et des conditions d'implantation des entreprises intéressent avant tout les collectivités territoriales, dans un mouvement où l'émulation et les concurrences politiques jouent également un rôle. Ces raisons guident la définition et l'accession au statut d'autorité concédante (AODE) pour les communes, qui peuvent exercer dans ce cadre les libertés administratives consacrées par les lois municipales de la fin du XIX^{e} siècle. Elles sont ainsi les premières autorités responsables du développement de l'électricité en France (Poupeau, 2015), et également les premières engageant l'extension des réseaux d'électricité (Poupeau, 2007).

L'émergence d'activités liées à l'énergie, et, plus particulièrement, à l'électricité, a des impacts sur l'action des autorités publiques locales. Celles-ci s'organisent de plusieurs manières pour encadrer un secteur en forte expansion. Certaines, nous l'avons vu, choisissent de le gérer directement, à travers la mise en place de régies de production et de distribution d'électricité, comme à Bordeaux ou Grenoble (Poupeau, 2004). Dans ce cas, les autorités locales disposent d'un contrôle direct sur le service, d'une maîtrise accrue de son équilibre financier (Poupeau, 2008 ; Poupeau, 2015), et d'une influence importante sur la vie économique locale. Cette configuration reste minoritaire, car elle suppose d'importantes ressources techniques et administratives (Gabillet, 2015).

Des formes coopératives apparaissent aussi, les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité (SICAE), constituées par des groupements agricoles ayant pour objectif d'accroître l'électrification de leur territoire.

D'autres collectivités, qui ne peuvent ou ne souhaitent pas intervenir aussi directement dans l'organisation de l'économie locale, privilégient le régime de la concession de service public. Du fait de l'importance des ressources administratives et techniques nécessaires pour exercer cette mission d'encadrement, les communes sont nombreuses - un millier dans les années 1930 - à rechercher la mutualisation et à se regrouper au sein de syndicats intercommunaux de collectivités concédantes, une

possibilité ouverte avec la loi de 1884 (Boutaud, 2016). Pour gérer de manière plus efficace le service public et limiter les ressources consacrées, une partie des collectivités concédantes se rassemble ainsi au sein de syndicats d'électrification. Cela leur permet de limiter et d'optimiser les ressources consacrées à cette activité.

Ces syndicats sont reconnus comme étant le premier mouvement d'intercommunalité, disposant de l'assise la plus forte (Bellanger, 2012; Boutaud, 2016). Ils ont pour mission d'exercer pour le compte des communes qu'ils représentent la compétence d'AODE (Stahl, 1985 : 66), conformément à la loi du 15 juin 1906 (article 6). Les communes ont très tôt été une majorité à choisir de mutualiser les moyens pour gérer les concessions, et en 1932, 72,2 % des communes, rassemblant 72,3% de la population, avaient délégué cette compétence à ces structures (Stahl, 1985 : 69). En incluant les régies syndicales, cela concernait alors 77,4% des communes et 79% des Français (Stahl, 1985 : 69). Les communes restantes sont celles ayant choisi d'exercer elles-mêmes cette compétence (17,2%), ainsi que quelques collectivités ayant opté pour la gestion en régie de ce service. A cela s'ajoutent des cas particuliers, des départements ayant le statut d'AODE (Sarthe, par exemple), et des concessions de distribution publique gérées directement par l'Etat, en raison de destructions trop importantes lors de la Première guerre mondiale (Nord de la France) (Stahl, 1985, p. 68-69).

Les syndicats gèrent aussi une partie des moyens affectés aux réseaux, en particulier les fonds d'électrification rurale[1]. En effet, la loi du 2 août 1923 attribue aux syndicats la capacité de financer eux-mêmes la construction des réseaux de distribution sur leur périmètre territorial, en tant que maîtres d'ouvrage. Cela résulte d'une préférence pour l'action intercommunale des administrations supervisant ce secteur (Agriculture, Finances, Intérieur, Travaux publics), qui considèrent que le développement des réseaux sera ainsi plus cohérent et plus rapide (Poupeau, 2015).

Dès lors, il revient aux syndicats d'impulser ces projets, notamment auprès des notables locaux, et de les structurer, en coopérant avec divers maîtres d'œuvre, comme des fonctionnaires du Génie rural, des Ponts et Chaussées, ou des ingénieurs-conseils (Poupeau, 2015, p. 70). De fait, ces syndicats constituent dès le début du XX^{e} siècle un rouage clé du système électrique, à l'interface entre les services de l'Etat et les sociétés

[1] Avances remboursables de l'Etat, et par la suite, subventions du ministère de l'Agriculture (Poupeau, 2015).

concessionnaires. Ils abritent nombre d'élus en quête d'influence, en particulier des notables du système départemental (Poupeau, 1999 ; Poupeau, 2015, p. 61).

Le fait d'occuper une place au sein des syndicats confère un important poids politique, d'autant plus fort que l'électrification du territoire est imparfaite. En effet, dans les campagnes, l'accès à l'électricité est assimilé à l'entrée dans la modernité, et est salué par les électeurs. Des fêtes de village sont même organisées à l'occasion de l'installation d'un transformateur (Guillou, 1996, p. 113-114, dans Poupeau, 2015, p. 62), ou encore des cérémonies officielles relayées par des panégyriques dans la presse locale (Bourienne, 1984; dans Poupeau, 2015, p. 62). Des concurrences politiques entre communes naissent parfois autour de cet accès à l'électricité (Chabal, 1997, p. 145, dans Poupeau, 2015, p. 62 ; Guillou, 1996, p. 96-121). Quoi qu'il en soit, dans la plupart des cas, l'élu local y gagne un réel soutien politique (Poupeau, 2015, p. 62) et la maîtrise d'importantes ressources financières.

Le fait d'avoir conféré à l'électricité un statut de service public constitue une opportunité politique rapidement saisie par les conseils généraux. Sous la pression des élus des campagnes, les conseillers généraux cherchent à compléter l'action des syndicats d'électrification pour la mise en place des réseaux de distribution en basse tension (Poupeau, 2015, p. 63). Ils prennent en charge le pilotage et participent au financement de l'électrification rurale, ce qui conforte leur rôle en matière de développement d'infrastructures locales. En effet, dès leur création, les départements se sont emparés de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux et des routes départementales (Thoenig, 1980).

Les conseils généraux exercent des activités de planification des travaux sur les réseaux. Ils utilisent la visibilité sur plusieurs concessions que confère la maille départementale pour coordonner ces travaux, ils organisent le développement des usages et se dotent d'une expertise dédiée (Poupeau, 2015). Dans les années 1920, devant la faiblesse des investissements des sociétés privées dans les campagnes, expliquée par la faible rentabilité de ces espaces peu denses, les conseils généraux jouent un rôle clé dans la construction des premiers réseaux de transport, dits « réseaux intermédiaires » (Poupeau, 2015, p. 64), participant fortement à l'organisation du système. Ils sont chargés de superviser la construction des lignes reliant les grands réseaux de transport et les réseaux de distribution en basse tension, ce qui constitue progressivement des réseaux départementaux. Ils décident aussi de la mise en place des premières lignes à très haute

tension reliant les grandes unités de production, hydroélectriques en particulier, aux zones de consommation (Poupeau, 2015).

Ainsi, les conseils généraux prennent une place importante dans l'électrification de la France et dans la structuration du système énergétique. Cette position est renforcée par la loi du 16 octobre 1919 sur les concessions d'hydroélectricité, puisqu'ils peuvent percevoir une partie de la production et décider de leur allocation à plusieurs types d'utilisateurs, comme les agriculteurs ou les industriels. Ils gèrent ainsi la ressource locale en fonction des spécificités territoriales et socio-économiques, et de leurs intérêts politiques.

Dans certains cas, l'action publique locale est plus directe avec la participation de conseils généraux au capital de sociétés productrices. Le cas le plus marquant est celui de la Compagnie nationale du Rhône (CNR[1]), société d'économie mixte mise en place en 1934 pour valoriser les usages du fleuve, et qui compte notamment des départements de la vallée du Rhône.

Les élus départementaux s'activent pour disposer de ce levier d'intervention directe et faire profiter à leurs administrés de l'exploitation d'une source d'énergie abondante et aux coûts d'exploitation faibles, constituant ainsi un facteur de développement important. Pour cela, ils luttent âprement contre les ministères des Travaux publics et le Conseil d'Etat, réticents face à l'intervention croissante des collectivités dans l'économie locale (Poupeau, 2015).

Dès cette époque, les autorités locales identifient les bénéfices potentiels apportés par la maîtrise de ce secteur : disposer d'un accès à l'électricité attire les activités économiques et est source d'emplois (Boutaud, 2016 ; Poupeau, 2015). Apporter l'éclairage et de nouveaux moyens de chauffage assure des avantages politiques conséquents, et les redevances versées par les entreprises exploitant les services énergétiques apportent un complément de revenu important aux collectivités locales (Poupeau, 2008 ; Hughes, 1983). Le transfert des ressources financières issues des concessions de distribution aux communes est pérennisé par la loi du 13 août 1926[2].

[1] A sa création en 1933, l'actionnariat de la CNR était réparti comme suit : 25% pour le département de la Seine, 25% pour les départements rhodaniens, 25% pour la Compagnie de chemins de fer Paris-Lyon-Méditerranée, 25% pour des actionnaires privés. Source : (Achard, Fenoyl (de), Amouyel, & Graujeman, 2001) La CNR est désormais une société anonyme.

[2] Loi du 13 août 1926 dite niveaux autorisant les communes et les départements à établir des taxes.

La diversité institutionnelle entretient l'hétérogénéité de la gestion des activités liées à l'électricité, et des niveaux de desserte du territoire. Les concessions sont morcelées : il en existe plus de vingt mille en 1914[1]. Jusqu'en 1907, Paris ne fait pas l'objet d'une concession unique (Broder, 1984; Poupeau, 2015b). Dans les années 1920, seules 20% des communes françaises ont accès à l'électricité (Nadaud, 2005).

Par ailleurs, à l'époque, les acteurs publics n'investissent pas tous les segments d'activité liés à l'énergie. La production reste l'apanage du secteur privé, à l'initiative d'entreprises dont l'activité principale nécessite un approvisionnement important et fiable en électricité. Celles-ci possèdent leurs propres centrales, ou des sociétés de production dédiées (*Ibid.*). L'importance des investissements crée des besoins en capital, fréquemment apportés par des entreprises étrangères, comme Edison, Thomson ou Westinghouse (Broder, 1984 ; Boutaud, 2016). La situation est similaire dans des pays comme la Belgique, l'Espagne, ou les Etats-Unis, où les pouvoirs locaux disposent d'une faible capacité d'intervention économique (Finon, 2005). L'électrification est accélérée par la compétition que se livrent les entreprises développant des équipements dans ce domaine et qui cherchent à accroître leur marché, tandis que les pouvoirs concédants se concentrent sur l'encadrement de l'utilisation du domaine public. Dans les pays où les autorités publiques locales sont plus puissantes - Allemagne, Angleterre, Autriche, Italie, Pays-Bas, Pays Scandinaves-, elles jouent un rôle beaucoup plus structurant, puisqu'elles concurrencent parfois directement l'action des entreprises privées (*Ibid.)*. En Angleterre, en 1914, 68% de l'électricité est produite par des sociétés municipales (Hannah, 1973). A la même époque, en France, il n'existe que 250 régies intégrées, un chiffre à comparer aux 20 000 concessions (Picard et al. 1985, p. 11 ; Gabillet, 2015)

L'électricité est à l'époque en concurrence avec le gaz pour satisfaire les besoins en chauffage et en éclairage, alors que les sociétés gazières ont sécurisé sur vingt à trente ans des contrats leur offrant un quasi-monopole dans ces domaines (Beltran, 1989; Boutaud, 2016; Picard et al., 1985). Les arbitrages des collectivités concédantes déterminent alors le rapport de force entre les deux secteurs et son évolution. Elles jouent donc un rôle clé dans la construction des systèmes énergétiques en France, à travers lequel elles enrichissent les formes de gouvernement local.

[1] Compte-rendu du troisième colloque du Groupement de recherche 2539 du CNRS (2004), *Les entreprises du secteur de l'énergie sous l'Occupation*, p. 50, dans Boutaud, 2016, p. 53.

2. Facteurs techniques, concentration du secteur, et réduction de l'influence des collectivités locales

Les collectivités locales font à l'époque jouer la concurrence entre les acteurs privés, en vue d'obtenir la diminution progressive des tarifs appliqués (Boutaud, 2016). Toutefois, du fait des besoins en capitaux nécessaires pour la construction des réseaux d'électricité, les sociétés se regroupent pour former de quasi-monopoles locaux, qui disposent d'une influence accrue sur les prix et qui poussent les communes à rechercher l'appui de l'Etat pour inverser le rapport de force (Poupeau, 1999 ; Fernandez, 1999).

C'est dans l'Entre-deux-guerres que la concentration industrielle s'accélère, alors que la demande d'électricité s'accroît et que les réseaux se développent, reliant davantage d'unités de production de taille croissante (Poupeau, 2015).

Au début des années 1920, le progrès technique améliore l'efficacité des processus de transformation de l'énergie, avec l'accroissement de la taille des unités de production (Hansen, Percebois, 2015, p. 389), observée dans la plupart des pays occidentaux (Hughes, 1983).

Ces innovations favorisent le développement à plus grande échelle du système électrique, appuyé par la faiblesse du prix des combustibles comme le charbon à l'époque (Boutaud, 2016). La croissance de la taille des unités de production thermique accroit leur efficacité. Aux Etats-Unis par exemple – là où les principaux équipementiers prennent leur essor -, les turbines à vapeur passent d'1 mégawatt (MW) en 1900 à plus de 200 MW dans les années 1930 (Smil, 2010 : 43). Sur une période similaire, les rendements de conversion passent de 4% en 1900 à 14% en 1925, 24% en 1950, 30% en 1960 pour atteindre leur niveau maximal en 1975, avec 40% (Energy Information Agency, 2009; Smil, 2010, p. 43).

D'autres innovations renforcent l'efficacité du système productif. Ainsi, il devient plus fréquent de coupler plusieurs turbogénérateurs à la même chaudière pour augmenter la capacité des centrales thermiques. Elles passent de 40 MW en 1900 à 400 MW à la fin des années 1930 (Smil, 2010 : 44). La puissance d'une des plus grosses centrales construites en 1906, située à Saint Denis, était de 50 MW (Morsel, 1991, p. 563 ; dans Poupeau, 2015 : 47). Elle est augmentée pour atteindre 120 MW en 1929, tandis que la centrale thermique de Gennevilliers, de 250 MW en 1922, monte à 340 MW en 1929, pour culminer ensuite à 800 MW. Celle de Saint-Ouen atteint 400 MW la même année (Beltran, 1994, p. 696).

Seules les usines de province restent autour de 50 MW en 1929 (Poupeau, 2015). Ainsi, sur la période 1923-1939, la puissance installée en France passe de 4 GW à environ 10 GW (Lanthier, 2004), grâce à la mise en service d'unités de production de forte puissance pour l'époque.

Cette capacité de production est encore accrue avec le développement de l'exploitation des barrages hydrauliques, dont les puissances raccordées sont importantes. En 1937, ce sont plus de 176 barrages hydroélectriques de plus de 800 kW qui ont été construits sur le territoire français, dont huit entre 40 MW et 80 MW et quatre à plus de 80 MW (Morsel, 1994, p. 735; dans Poupeau, 2015, p. 47).

Avec des centrales plus puissantes, les coûts fixes sont plus facilement amortis, grâce aux revenus tirés de la vente d'une énergie désormais produite en quantité importante. Les économies d'échelle favorisent la concentration et la mutualisation de ces activités, pour certaines qualifiées de monopoles naturels (Stoffaës, 1994). Cela accélère dès lors le développement du système énergétique (Finon, 2005), en accroissant la productivité des infrastructures ainsi que la rentabilité des investissements, tout en permettant une baisse des tarifs.

Cette situation suscite la constitution de grandes entreprises intégrées, face auxquelles les collectivités locales se trouvent en position de faiblesse. Celle-ci est accentuée par le déploiement sur de grandes distances de ces systèmes, dépassant l'emprise territoriale des collectivités locales.

Les quantités produites augmentent alors rapidement. En 1901, la production se monte à 340 gigawatt-heures (GWh). Elle représente quasiment le double six ans plus tard. En 1914, elle est de 2 150 GWh (Morsel, 1991, p. 549). En 1925, elle est supérieure à 12 térawatt-heures (TWh), atteignant un maximum en 1938, avant la guerre, avec 22 TWh (Lévy-Leboyer, 1994, p. 34). Elle ne reprend ce rythme de croissance qu'après la nationalisation de 1946. En 1950, elle approche les 29 TWh, pour décoller véritablement lors des Trente Glorieuses. Elle s'élève à 160 TWh en 1973, à 261 en 1984 (Dubois, 1996, p. 578).

Le développement de l'hydroélectricité, en nécessitant d'importants capitaux pour la construction d'ouvrages massifs et le transport de grandes quantités d'électricité, accélère les concentrations et l'intégration du secteur électrique au sein de grands groupes (Caron, 2000; Lanthier, 2004), notamment entre 1920 et 1930 (Straus, 1994). Le coût

d'investissement dans les barrages hydrauliques augmente avec la taille des installations : entre 1913 et 1920, il est multiplié par 3,5. Pour les usines thermiques, il est multiplié par 2,5 (Straus, 1994, p. 909 et 912). Les groupes industriels nouvellement constitués visent à rassembler les capitaux nécessaires au déploiement des réseaux de transport et à la construction de ces unités de production.

Les évolutions sont fortes aussi du côté du transport d'électricité. L'essor et l'extension des réseaux de transport assure l'écoulement de la production, et ainsi des débouchés commerciaux pour valoriser une électricité plus compétitive face aux autres modes de production d'énergie. Le perfectionnement des moyens de transport de l'électricité, avec l'usage de câbles à haute tension couvrant de longues distances, permet la centralisation des productions (Smil, 2010, p. 44).

A la fin du XIX^{e} siècle, les distances pouvant être parcourues par l'électricité étaient limitées du fait de l'importance des pertes en ligne. Ces pertes diminuent avec l'augmentation de la tension. Des réseaux de transport de 150 kilovolts (kV) sont construits dans les années 1920, suivis de réseaux de 225 kV. Ces transformations techniques permettent le transport sur de plus longues distances, et renforcent l'interconnexion du système.

L'interconnexion accroît la stabilité du réseau (fréquence, notamment) et sa fiabilité, en permettant des effets de foisonnement et de mutualisation pour les productions et les consommations. La hausse des rendements a permis des économies d'échelle, accru la rentabilité de ces activités, et abaissé le coût de l'électricité. Cela a stimulé la demande et la croissance économique (Smil, 2010, p. 10), accélérant en retour le développement du secteur.

L'importance des investissements nécessaires, mais aussi des économies d'échelle permises accentue la concentration des acteurs : une ligne en 220 kV, qui peut transporter l'électricité sur des distances de 500 à 600 km, ne coûte que 20% de plus qu'une ligne de 150 kV, qui atteint des distances de 30 km seulement. La capacité de transport de la première citée est le double de la seconde (Bouneau et al., 2007).

Du fait de ces contraintes et pour faire face aux besoins d'investissements et aux difficultés économiques, les sociétés privées se rapprochent de manière plus ou moins formelle. Par exemple, dans le Sud-ouest de la France, se créée en 1922 l'Union des producteurs d'électricité des Pyrénées occidentales (UPEPO) (Bouneau, 1997). Elle

rassemble des producteurs d'électricité et une entreprise de transport ferroviaire, la Compagnie du Midi. De cinq à l'origine, elle rassemble une vingtaine d'acteurs avant la Seconde guerre mondiale (Poupeau, 2015).

Ces unions permettent aux entreprises de sécuriser leurs revenus, notamment pour celles qui ont réalisé d'importants investissements dans le domaine de l'hydroélectricité après la Première guerre mondiale. Etendre le parc de production mobilisable permet une meilleure gestion technico-économique du système. Cette mutualisation optimise aussi la planification des infrastructures. Entre 1921 et 1928, l'UPEPO permet ainsi la constitution d'un réseau maillé de 150 kV dans le sud-ouest de l'Hexagone (*Ibid.*).

La densification des zones de consommation, avec le développement des industries près des sites de production, comme en France dans les vallées alpines ou dans les bassins houillers, accélère ce mouvement. De grandes entreprises consommatrices d'énergie s'allient avec des sociétés de production. En 1930, l'Union pour l'industrie et l'électricité est créée à l'initiative de la Compagnie Française Thomson Houston, de l'Union d'électricité et implique des groupes comme Empain ou Pechiney (Lanthier, 2004 ; Boutaud, 2016).

Cette concentration suscite l'intégration sur les différents segments de la chaîne de valeur, de la production à la fourniture d'énergie, ce qui conduit à la disparition des petits acteurs au profit des grandes sociétés (Bouneau et al., 2007 ; Poupeau, 2015), et verrouille les capacités d'entrée dans ce système.

La structuration du système énergétique se fait à l'échelle régionale, correspondant à une maille fonctionnelle (Bouneau et al. 2007), ne recoupant pas les périmètres administratifs et institutionnels. Elle est liée à des contraintes physiques et économiques. En effet, les sociétés investissent dans des zones où les caractéristiques socio-économiques sont favorables - densité de population, dynamisme de l'activité, et donc, potentiel de consommation (Hughes, 1983) -, et en fonction des ressources productives. La production se concentre principalement au Nord de la France, où sont exploitées des ressources comme le charbon, et au Sud, avec l'hydraulique, tirant parti du relief montagneux (Beltran, 1987). Les collectivités perdent quasiment tout contrôle sur ces monopoles régionaux, qui donnent naissance à des *holdings* (Finon, 2005 ; Poupeau, 2015). Ces dernières permettent la constitution d'alliances financières et des financements croisés

entre sociétés, en vue de rassembler des moyens financiers correspondant à l'accroissement des besoins (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997).

Cette dynamique suscite l'engagement de grands investisseurs institutionnels (Caron, 2000b, p. 394 ; Poupeau, 2015), et ces sociétés intégrées sont possédées par des industriels comme Ernest Mercier, qui contrôlent de vastes pans du secteur électrique[1] et de l'économie française.

La concentration industrielle mentionnée plus haut se traduit notamment par l'acquisition de concessions et le rachat d'entreprises dans ce domaine. Les économies d'échelle et les rendements croissants de l'exploitation du système électrique accroissent la rentabilité des sociétés à mesure qu'elles accèdent à des marchés plus importants. En fusionnant, elles mutualisent certains services et limitent leurs dépenses de fonctionnement. Elles acquièrent un pouvoir de marché et de négociation plus important face à leurs fournisseurs et à leurs clients. Des sociétés comme Energie Industrielle et Energie Electrique du sud-ouest (EESO) poursuivent des stratégies d'intégration horizontale et/ou verticale (Vuillermot, 2001 ; Poupeau, 2015, p. 48).

La concentration est particulièrement marquée au début de la décennie 1930, lorsque plus des trois quarts de la population française sont desservis par une quinzaine de sociétés (Straus 1994, p. 932 ; dans Poupeau 2015 p. 48 ; Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997).

De grandes holdings pèsent dans ce secteur, telles que l'Energie industrielle, approvisionnant principalement le sud de la France et exploitant des barrages hydrauliques ; ou l'Union d'électricité possédée par Ernest Mercier, dont la zone d'activité se trouve dans le nord de la France, produisant de l'électricité à partir de sources thermiques. Leur niveau de production et leur capacité d'investissement leur donnent un pouvoir d'influence important sur le reste du secteur, certains auteurs évoquant même un nouveau système féodal (Bouneau, 1997). Leur constitution et leur stratégie de pilotage

[1] Ernest Mercier incarne la figure de l'entrepreneur acquérant progressivement de larges pans du système énergétique. Dans un premier temps, à partir de 1912, ce polytechnicien unifie en un grand monopole privé les sociétés exploitant les concessions de la région parisienne, avant de s'attaquer au reste du territoire français. Dans les années 1930, il acquiert Alsthom, la Compagnie française des pétroles, la Lyonnaise des Eaux, et trois des plus grandes entreprises d'électricité (Nord-Lumière, Union d'électricité, Union financière pour l'industrie électrique). Il fait partie des « deux cent familles » visées par Edouard Daladier lorsqu'il affirme que la France est contrôlée par quelques grandes fortunes (Boutaud, 2016; Bouvier, 1969; de Rochebrune & Hazera, 1995; Sassi, 2004).

suivent des logiques d'optimisation économique et financière, qu'il s'agisse de l'évolution de leur périmètre ou du contrôle des investissements (Mintzberg, 1982).

Du fait de ces évolutions (économies d'échelle, rentabilité et importance des infrastructures), les domaines de la production et du transport deviennent le centre de gravité économique et stratégique du système électrique. Se déployant sur des échelles géographiques de plus en plus vastes, ces systèmes conduisent à l'affaiblissement des sphères de régulation comme la commune ou le département, qui perdent la main face aux sociétés privées (Fernandez, 1999). Les circonscriptions administratives ne correspondent pas à la maille d'organisation et de rentabilisation des systèmes énergétiques (Boutaud, 2016). Elles ne sont pas adaptées à la gestion des niveaux de production résultant de la construction de grandes infrastructures et à une consommation croissante.

En région parisienne, ce dépassement des limites administratives et institutionnelles par le système électrique est illustré par la constitution de réseaux souterrains à haute tension (63 kV) interconnectant l'ensemble des unités de production régionales, infrastructure impressionnante pour l'époque (alors appelée la « ceinture d'Hercule » (RTE, 2012), alimentant la ville de Paris à partir de 1930. Elle est rapidement dépassée et remplacée par la mise en place en 1937 d'un deuxième réseau de transport, de 225 kV. La région parisienne fait dès lors appel aux productions situées hors de son périmètre pour satisfaire son approvisionnement, inaugurant une ère de « solidarité territoriale » grâce à l'interconnexion.

L'évolution de la demande, avec le développement des réseaux ferrés et leur alimentation électrique influence fortement les formes prises par les infrastructures (Picard, 2007), qui s'étendent donc sur de plus grandes distances. L'interaction entre activités consommatrices (chemins de fer, industries) et réseaux énergétiques transforme le paysage et influe sur l'aménagement du territoire (Bouneau et al., 2006). La distribution devient un élément mineur du système technico-économique qui se construit. Cette situation contribue à nourrir le ressentiment des élus locaux, et influera un peu plus tard sur leur décision d'en appeler à l'Etat pour organiser la régulation du secteur.

Vers la fin des années 1930, le réseau atteint presque une maille nationale, tout en conservant quelques pôles régionaux, ainsi qu'une centralisation autour de la région parisienne (Boutaud, 2016).

Avant la nationalisation de 1946, le réseau de transport français est le plus maillé du monde : pour les tensions supérieures à 100 kV, 22,5 km de lignes pour 1000 km^2 sont en place, à comparer aux 5 km des Etats-Unis, 15 km de la Grande Bretagne et 18 km de l'Allemagne (Bouneau, 1997).

L'achèvement de l'interconnexion à la maille nationale a lieu à la veille de la Seconde guerre mondiale, en 1939, avec l'installation du premier répartiteur[1] national visant à contrôler les flux d'électricité et à assurer l'équilibre du réseau de manière centralisée (Arzul et al., 2012; Beltran, 1992). Il faut constater par la même occasion la prise en main par l'Etat de ces sujets, puisque deux représentants du ministère des Travaux publics s'y trouvent pour superviser la répartition des productions des sociétés privées (Brungener & Beltran, 1987).

B - Coordination des collectivités territoriales à l'échelle nationale et appel au soutien de l'Etat

La centralisation économique et stratégique du système électrique suscite ainsi l'ire des élus locaux, des petits entrepreneurs et des associations de consommateurs, qui disposent d'un faible pouvoir de négociation face à un secteur dont la maîtrise leur échappe.

Dans les années 1930, les interpellations au gouvernement réalisées par des parlementaires se multiplient, et portent dans le débat public la question du pouvoir croissant –parfois présenté comme abusif - des grandes entreprises privées (Stahl, 1994 : 388-390 ; dans Poupeau, 2015, p. 52). Les élus locaux montrent du doigt les ententes entre sociétés, qui, bénéficiant souvent de la bienveillance de l'Etat, se partagent les zones de concession, limitant la concurrence, freinant la baisse des prix et ralentissant l'extension des réseaux.

Les grands groupes, *trusts* et *holdings* qui se structurent dans l'Entre-deux-guerres (Lanthier, 1994) sont ainsi fortement critiqués. Les élus et leurs représentants, ainsi que les associations de consommateurs déplorent le manque d'investissements, pointant le fait que ces entreprises poursuivent des logiques financières et de rentabilité plutôt que le soutien au développement des usages de l'électricité. Elles sont accusées d'avoir des pratiques « malthusiennes », se concentrant sur les zones géographiques bénéficiaires, et d'avoir mis en place des tarifs trop élevés. Les élus locaux tentent de faire des services de

[1] Il s'agit à l'époque du Bureau de coordination des transports interrégionaux (BCTI), situé à Paris.

l'Etat (ministères de l'Agriculture et de l'Equipement, par exemple) leurs alliés, tirant parti de leurs relations anciennes et déjà établies dans d'autres domaines comme le logement ou les pratiques agricoles.

C'est dans ce contexte que la puissance publique nationale commence à intervenir dans la régulation du secteur. Face à leur perte d'influence, les acteurs locaux mentionnés ci-dessus sollicitent l'intervention de l'Etat pour rééquilibrer le rapport de force avec les grands groupes et leurs alliances, comme le Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (SPPDEE). Pour parvenir à leurs fins, ils développent des organisations spécifiques.

Dans ce cadre, en 1933, un réseau d'élus se constitue autour de la création d'une association, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Leur but est de représenter et défendre leurs intérêts sur la scène nationale, auprès de l'Etat et face aux sociétés privées.

Faire contrepoids aux industriels de l'électricité, qui ont acquis, notamment grâce au SPPDEE, une influence certaine auprès de ministères comme celui des Travaux publics (Poupeau, 2015), est un des objectifs principaux ayant déterminé la constitution de la FNCCR. Pour cela, les élus locaux cherchent à constituer une coalition stratégique et à recevoir le soutien des représentants de l'Etat, en vue de faire plier les sociétés privées, dont le changement d'échelle commence à menacer leur contrôle du système. Au début, l'Etat se cantonne à un rôle d'arbitre ou d'intervenant indirect. Il tente de ménager un ensemble de forces sociales positionnées sur ces enjeux, comme les grands corps, les partis politiques, le patronat, ou les syndicats.

Pour parvenir à ses fins, la FNCCR développe des relations avec les ministères intervenant dans ce secteur, principalement l'Agriculture, l'Intérieur et les Travaux publics. La stratégie qu'elle a employée a été un facteur de centralisation, en requérant une intervention accrue de l'Etat face au pouvoir et aux ressources des entreprises et des grandes villes.

Dans un premier temps, l'action de la FNCCR se concentre sur l'acquisition d'une expertise en mesure d'assurer sa légitimité, l'élaboration de positions communes, la structuration d'un réseau d'acteurs à même de diffuser de manière efficace ses positions, tant au niveau de la « base » des élus que des administrations publiques et du Parlement. Constamment, elle propose des projets de rationalisation du système électrique qui limitent

l'influence des sociétés privées et assurent un rôle clé d'arbitrage et d'organisation à l'Etat, dans le but de favoriser le service public de l'électricité. Les élus locaux se donnent une place importante dans le fonctionnement territorialisé du système qu'ils proposent, ce qui a été qualifié de « jacobinisme tempéré » (Berstein, 1980, 1982; Nicolet, 1983; Nordmann, 1977 dans Poupeau, 2015, p. 88).

Sous l'impulsion de la FNCCR, les collectivités concédantes amorcent un mouvement de regroupement à une maille plus étendue, allant jusqu'au département (Poupeau, 1999 ; Poupeau, 2007a). Elles tentent par-là d'acquérir une taille critique, pour répondre aux accusations d'inefficacité liées à leur morcellement. Ce mouvement donne l'occasion à la FNCCR de peser dans le cadre d'arbitrages qui se multiplient à l'échelle nationale, et d'acquérir un statut d'interlocuteur légitime pour l'Etat, distinct des autres associations d'élus (*Ibid.*).

La FNCCR doit une partie de sa puissance aux ressources politiques de certains des notables qui l'ont dirigée, parlementaires et représentants du système départemental, comme Alexis Jaubert, Fernand Gentin[1] ou encore Paul Ramadier. A peine un an après sa création, elle est parvenue à être représentée dans les principales instances décisionnelles de l'énergie crées par le gouvernement, comme la Commission des distributions d'énergie électrique ou le Conseil supérieur de l'électricité - à partir de 1935 (Stahl 1994, p. 387 ; dans Poupeau 2015, p. 96).

Les négociations régulières entre membres de la FNCCR et agents des ministères tel que celui des Travaux publics[2] facilitent la prise en compte progressive des points de vue de la Fédération, relayés par ses représentants au Parlement et par ses membres accédant à des fonctions gouvernementales. Par exemple, Paul Ramadier[3] a occupé entre juin 1936 et

[1] Alexis Jaubert, ingénieur agronome corrézien, membre du parti radical socialiste a été député, membre de commissions comme celle de l'Agriculture. Il s'est fait remarquer par ses interventions nombreuses à la Chambre sur les questions d'électrification. Il a notamment été sous-secrétaire d'Etat à l'Agriculture (1932) dans le cabinet de Joseph-Paul Boncour. Il a obtenu d'autres postes de sous-secrétaire d'Etat par la suite (Finances, Travaux publics), avant d'être élu sénateur de Corrèze, après la Seconde guerre mondiale. Il a siégé dans plusieurs commissions relatives à l'énergie, comme le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz.

Fernand Gentin est aussi un député radical socialiste, élu dans l'Aube. Il a occupé plusieurs mandats locaux, comme celui de vice-président du conseil général de l'Aube, et a été ministre à plusieurs reprises entre 1938 et 1940.

[2] Direction des Forces motrices et de distributions d'énergie électrique, transformée en direction de l'Electricité par un décret du 20 février 1937 (Poupeau 2015, p. 96).

[3] Paul Ramadier a été vice-président de la FNCCR en tant que député de l'Aveyron, avant de participer à différents gouvernements dans les années 1930 (Blum, Chautemps, Daladier) puis d'être le premier président du Conseil de la IV^{e} République.

janvier 1938 la fonction de sous-secrétaire d'Etat aux Mines, à l'Energie et aux Combustibles, tout en étant membre éminent de la FNCCR et président du groupement d'électricité de l'Aveyron[1] (Poupeau 2015, p. 97 ; Stahl 1994, p. 401).

Ce faisant, la FNCCR se construit progressivement une représentation quasi-monopolistique des élus locaux et des usagers dans le domaine de la distribution d'électricité. Par sa participation aux instances décisionnelles, elle obtient une influence certaine sur des mesures d'organisation du système énergétique. Les positions qu'elle porte sont avant tout favorables aux collectivités rurales, ce qui est expliqué par la structure de sa représentation (Poupeau 2015).

Elle est à l'origine de la création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé)[2], qui réalise une péréquation par les investissements, et par là même l'harmonisation progressive du système électrique français. Ce fonds finance l'électrification dans les zones rurales[3][4], plus coûteuse et donc plus tardive[5], à travers une taxe assise sur les recettes de la fourniture d'électricité en basse tension (Poupeau 1999). Le taux de celle-ci est cinq fois plus important dans les zones urbaines rentables (Lévêque, 2011; Nadaud, 2005; Service de l'observation et des statistiques, 2015).

Grâce à cette source de financement, les collectivités concédantes s'affranchissent d'une dépendance aux décisions budgétaires annuelles de l'Etat, puisqu'elle est prélevée sur les revenus des ventes d'électricité en basse tension (70 millions de francs en 1936 ; soit 5 milliards d'euros de 2014 –INSEE, dans Poupeau, 2015, p. 112). A partir de 1938, le FACé est aussi alimenté par des transferts de l'Etat, qui seront eux-mêmes progressivement indexés sur les recettes des ventes de la distribution d'électricité. Ces financements sont donc voués à augmenter en raison du dynamisme de la consommation d'électricité et de son potentiel de croissance. Les revenus d'exploitation des communes d'une population supérieure à 2 000 habitants abondent les trois-quarts du fonds, Paris en

[1] Revue des collectivités publiques électrifiées n°6, avril-juillet 1936, dans Poupeau, 2015, p. 97.

[2] Depuis 2011, l'acronyme qui le désigne signifie « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », mais pour plus de clarté, nous garderons l'ancienne appellation. Sa première dénomination a été « Fonds d'amortissement des emprunts d'électrification » (Poupeau, 2015, p. 112).

[3] Il s'agit des zones soumises au régime de l'électrification rurale, qui concerne les communes ne faisant pas partie d'une agglomération de plus de 2 000 habitants ni d'une communauté de communes de plus de 5 000 habitants.

[4] Aujourd'hui, il finance des programmes de renforcement et de sécurisation de réseaux et d'intégration dans l'environnement (enfouissement des lignes) (Follot, Zheng, & Meilhac, 2015).

[5] Les entreprises privées investissant peu dans les espaces ruraux, du fait de l'absence de rentabillité des zones peu denses, où la consommation est plus faible.

représentant à elle seule un quart. Son usage bénéficie aux zones rurales (Poupeau, 2015, p. 114). Plus du tiers des investissements annuels des collectivités territoriales dans les réseaux sont financés par le FACé, qui y contribue en 2014 à hauteur de 377 millions d'euros (Follot, Zheng, & Meilhac, 2015).

Le FACé marque une nouvelle étape dans la gestion publique du secteur de l'électricité, en donnant aux collectivités le pilotage autonome de fonds publics issus des revenus des concessions pour investir en zone rurale. Il prend en charge une grande partie - 50 à 80% - des intérêts et des charges d'amortissement des emprunts contractés par les communes, syndicats de communes, SICAE et régies (Poupeau, 2015, p. 112). Pour les autres acteurs locaux, comme les départements, la prise en charge est de 20 à 30%. Il est contrôlé directement par les collectivités, qui ne justifient que sommairement son utilisation (Lévêque, 2011).

En 1936, la FNCCR obtient donc de l'Etat que les entreprises concessionnaires contribuent au financement de l'électrification rurale. Les collectivités concédantes disposent de la gestion autonome du FACé dans le cadre d'une répartition à l'échelle départementale des financements, ce qui leur confère un levier d'action considérable, au vu des montants présentés ci-dessus. La gestion de ces politiques publiques permet aussi d'acquérir une expertise technique et administrative. Par la même occasion, l'extension des réseaux électriques renforce leur autorité politique et leur assure des retombées économiques, puisqu'elle attire des industries et apporte la modernité dans les campagnes. L'électricité est considérée comme un moteur du développement (Poupeau, 2015), assurant une cohésion territoriale, accroissant par la même occasion l'influence de ceux qui en maîtrisent l'accès.

En plus de pouvoir décider de manière quasi-autonome des investissements d'électrification, la gestion de ces montants confère ainsi aux collectivités locales un important pouvoir politique, exercé en particulier à travers la FNCCR. Cette dernière dispose donc d'une influence considérable sur les élus locaux et leur capacité à générer de l'activité sur leur territoire. Ces éléments ont des effets ambivalents : si la mise à disposition de financements importants et pérennes aux notables peut constituer un moyen de renforcer leur assise locale, elle accroît l'influence de la FNCCR, et accélère de fait la centralisation du système énergétique.

En effet, la FNCCR est un des acteurs clés de la constitution d'un pouvoir local dans le domaine de l'énergie, qui participe aussi à l'uniformisation des positions (*Ibid.*) et qui contribue à l'homogénéisation, puis à la centralisation du système énergétique (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997; Poupeau, 1999, 2015b). Elle fait d'ailleurs partie des promoteurs historiques de la nationalisation, pointant le manque d'investissements des sociétés privées dans les réseaux et les unités de production. Son influence reste forte jusqu'à la fin du processus d'électrification, c'est-à-dire jusqu'aux années 1970, et elle est un des rares acteurs extérieurs à l'Etat et à EDF à peser dans les grandes décisions du secteur après la nationalisation (Poupeau, 2015). La FNCCR constitue un acteur infrastructurel (Mann, 1986) ayant contribué à la définition des institutions sectorielles, bien qu'ayant disposé d'un pouvoir limité et n'ayant décidé qu'à la marge des nouveaux équilibres. Néanmoins, ce rôle lui a conféré une certaine légitimité en tant que représentante des intérêts locaux, et elle reste influente (Boutaud, 2016; Débat national sur la transition énergétique, 2013)

Pour résumer cette section, il faut donc remarquer qu'au moins jusqu'au milieu des années 1930, les communes et leurs regroupements ainsi que les départements prennent une large place dans l'organisation du système électrique. Les communes se rassemblent au sein de syndicats pouvant aller jusqu'à la maille départementale, et au sein d'associations nationales pour faire valoir leurs intérêts (Poupeau, 1999).

Grâce à la rentabilité des systèmes énergétiques urbains et aux ressources plus importantes dont elles disposent, les grandes villes constituent des acteurs importants de la mise en place de ce système (Poupeau, 2015), même si les communes rurales, grâce à la FNCCR et aux fonds d'électrification, émergent comme un acteur structurant.

Les régions n'existent pas à l'époque, en tout cas elles ne sont pas considérées comme des acteurs politiques à part entière[1], et restent un espace fonctionnel, où se déploie en partie l'activité économique, comme nous l'avons vu un peu plus haut.

La concentration économique du secteur énergétique, et, en réponse, la structuration à l'échelle nationale de coalitions de collectivités locales sollicitant le soutien de l'Etat

[1] Une organisation du système électrique par « plaques régionales » avait émergé dans les années 1920 et 1930, mais elle n'existait qu'à titre technique. Bien plus tard, la loi du 5 juillet 1972 consacre les établissements publics régionaux, mais ceux-ci ne disposent toujours pas d'une réelle autonomie. La région en tant que collectivité territoriale n'émerge que par la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

entraîne une intervention de plus en plus directe de celui-ci. Elle conduit à la nationalisation de 1946.

Chapitre II : La prise en main progressive de l'Etat et la nationalisation entraînent la mise en retrait des collectivités territoriales

A - Un encadrement progressif des activités énergétiques

L'Etat prend progressivement un rôle d'encadrement des activités liées à l'énergie, avant d'intervenir de manière de plus en plus directe sur le secteur.

Des débuts de l'électrification à l'Entre-deux-guerres, nous l'avons vu, l'Etat agit de manière relativement libérale par rapport à ce nouveau secteur. Il intervient peu, avant tout pour protéger la liberté d'entreprendre et encadrer les interventions des collectivités locales. La loi du 15 juin 1906 sur l'organisation locale du service public de distribution, qui fonde une partie des prérogatives des collectivités locales dans ce domaine, doit ainsi être replacée dans ce contexte. Elle a pour objectif de freiner les velléités des élus locaux et de donner un cadre réglementaire stable aux sociétés privées, en vue de favoriser les investissements, dans un domaine aux besoins en capital importants. En effet, les communes imposent de lourds transferts financiers aux acteurs privés. Le ministère de l'Agriculture évoque notamment le « rançonnement » des entreprises par celles-ci (Poupeau 2015, p. 37). Cette loi précise les possibilités d'exercice de la compétence de distribution d'électricité au niveau local, qui était jusque-là marquée par une importante diversité de régimes (*Ibid.*). Le texte apporte des garanties aux entreprises intervenant dans ce secteur, et limite les ponctions financières des collectivités territoriales (*Ibid.*).

Cette loi sur la distribution apporte un appui officiel aux pratiques des agents de l'Etat (préfets, ingénieurs des Ponts et Chaussées), qui cherchent à restreindre l'intervention des collectivités, et consacre la jurisprudence du Conseil d'Etat depuis les années 1880. Au début du XX^{e} siècle, l'action publique nationale est guidée par des principes de liberté entrepreneuriale, en vue de favoriser l'activité privée et de stimuler la concurrence, dans l'électricité en particulier.

A cette époque, ce sont les ministères des Travaux publics et de l'Agriculture qui sont en première ligne. Le premier nommé intervient dans l'équilibre économique du secteur – ce qui n'est pas encore le cas du ministère de l'Economie. Cela témoigne de l'implication encore restreinte de l'Etat, par exemple sur les questions tarifaires. Le

ministère de l'Agriculture contribue à l'extension du système électrique, par un apport financier notamment.

Le régime défini par la loi de 1906 ne donne pas de garanties extensives aux concessionnaires, en vue d'éviter la constitution de monopoles. Il s'agit de limiter les incursions de la puissance publique locale, et la loi du 15 juin 1906 correspond à un premier encadrement sectoriel par l'Etat, qui commence à gouverner les relations entre communes et sociétés privées dans le domaine de l'électricité. Cette date marque donc les prémices de l'intervention de l'Etat, qui reste toutefois relativement en retrait. Elle devient plus directe à partir des années 1930.

En effet, c'est dans l'Entre-deux-guerres que l'essor du système électrique et des activités de gestion technique et commerciale commencent à susciter l'intérêt de l'Etat, au regard des enjeux économiques et d'aménagement du territoire (Boutaud, 2016). De fait, à mesure que le système électrique se développe, et que son caractère stratégique apparaît plus clairement, l'intervention de l'Etat se fait plus directe. Les enseignements de la Première guerre mondiale sont une étape clé de cet engagement (Hoffmann, 1974; Kuisel, 1984; Lévy-Leboyer & Casanova, 1991; Margairaz, 1991; Poupeau, 2015b; Shonfield, 1965). En effet, l'occupation du Nord de la France a coupé l'Hexagone de ressources apparaissant comme stratégiques pour la production d'électricité (Banal, 1991, p. 901, dans Poupeau, 2015). Près des trois-quarts des gisements français de charbon furent alors inaccessibles (Barjot, 1994, p. 631-632 dans Poupeau, 2015). Les voies d'approvisionnement du reste de ces ressources furent bloquées, et la quantité de combustible importé (Belgique, Grande-Bretagne notamment) diminua de 28% (Poupeau 2015, p. 56). La fragilisation de la sécurité d'approvisionnement énergétique du pays marque les élites politiques (Auzanneau, 2016). Dans l'Entre-deux-guerres, le gouvernement accélère la construction de centrales hydroélectriques, notamment dans le Sud-Est de la France, considérées comme un moyen de sécuriser l'approvisionnement en électricité, et qui ne peut être prélevé par l'ennemi (Bouneau, 2008), tout en étant plus difficile d'accès.

En adoptant une réglementation favorable (déclarations d'utilité publique, autorisations administratives), l'Etat facilite la réalisation de grands barrages, la capacité installée doublant presque entre 1917 et 1921 (Beltran, 1999; Boutaud, 2016). Cette réglementation marque une intervention plus importante dans le système productif. Par exemple, la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de la force motrice de l'eau encadre

fortement son exploitation. Celle-ci est autorisée uniquement dans le cadre de concessions accordées par l'Etat lorsque les puissances sont supérieures à 4,5 MW. En-dessous, elle est soumise au régime de l'autorisation, par l'Etat et les collectivités locales (Boutaud, 2016). Le décret du 5 septembre 1920 fixe le cahier des charges type de ces concessions. Dès lors, la puissance publique nationale, à travers le ministère des Travaux publics notamment, détermine les conditions techniques, réglementaires et économiques de l'exploitation des barrages hydrauliques.

La loi de 1919 sur l'usage des ressources hydrauliques pour produire de l'électricité vise, sous le contrôle de l'Etat, à susciter le développement de ce mode de production. Le cadre qu'elle pose en facilite les modalités administratives (statut de la ressource, conditions de mise en travaux) et d'exploitation, celle-ci étant dès lors considérée comme devant être effectuée au bénéfice de l'intérêt général. Au vu des niveaux de production permis par les barrages hydrauliques mentionnés plus haut, cet encadrement assure l'extension du contrôle de l'Etat sur le secteur électrique.

Suivant la même démarche, l'Etat suscite en 1933 la création de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), chargée d'exploiter le fleuve (aménagement fluvial, navigation, hydroélectricité), à laquelle il confie une concession unique d'exploitation, effective en 1934. S'il ne figure pas parmi les actionnaires de l'entreprise, il dispose de capacités importantes de direction dans sa gouvernance. De fait, il peut intervenir directement dans l'économie du secteur électrique (Poupeau, 2004), au côté d'autres sociétés privées et de collectivités territoriales. La CNR figure parmi les acteurs inaugurant le statut de société d'économie mixte (Boutaud, 2016).

La dynamique est similaire dans le domaine de l'extension des réseaux d'électricité. L'engagement de l'Etat y est très progressif, d'abord indirect. En constatant le développement rapide du système électrique et son importance stratégique, les ingénieurs des Travaux publics étendent progressivement leur emprise sur la gestion de ces réseaux. Il s'agit ainsi, avec l'hydroélectricité, d'un des premiers domaines d'intervention de l'Etat dans le secteur électrique.

Une des spécificités de l'électricité réside dans l'impossibilité de la stocker aisément, et la nécessité d'équilibrer en temps réel les productions injectées sur le réseau avec les soutirages, pour éviter l'effondrement du réseau –le fameux et redouté *black-out*. Cela

implique une gestion adaptée, pour rendre cohérents le fonctionnement des unités de production et leur dimensionnement avec le niveau de consommation.

Dans ce cadre, les ministères des Travaux publics et de l'Agriculture soutiennent la densification et l'extension des réseaux, afin de mieux répartir les flux, pour bénéficier de flexibilités accrues, et de sécuriser leur fonctionnement. En effet, la sécurité du système énergétique est accrue avec la multiplication des sites de production accessibles et pouvant contribuer à l'équilibre offre-demande. Pour permettre cette extension et favoriser l'unification progressive des réseaux, en 1918, le ministère des Travaux publics édicte plusieurs circulaires[1] en vue d'uniformiser les fréquences, les tensions (une soixantaine coexistaient alors) et les types de courant utilisés (Berthonnet, 1999).

Le réseau étend aussi le marché de consommation et donne la possibilité de diversifier les profils de demande, limitant les risques techniques et commerciaux des entreprises. La gestion de l'électricité implique une optimisation de la mobilisation des capacités de production, de transport/distribution, et de la consommation. Lorsque la chaîne productive est sous-dimensionnée, cela peut entraîner des ruptures d'approvisionnement et des litiges avec les consommateurs. Lorsqu'elle est surdimensionnée, la rentabilité de l'activité est compromise.

De fait, ce secteur favorise naturellement les économies d'échelle, la constitution de sociétés à plus grande emprise territoriale et commerciale ainsi que l'intégration des activités, des caractéristiques qui motivent l'accroissement de l'intervention de l'Etat.

Un des premiers objectifs guidant cette intervention est aussi de renforcer l'électrification des campagnes, qui reste lente et inégale ; et par là de limiter la déprise rurale. Ainsi, la loi de 1919 citée ci-dessus autorise le soutien public (collectivités territoriales, Etat) aux entreprises de production d'électricité ainsi qu'à celles qui développent les réseaux de distribution. Ces subventions représentent environ 3,4 milliards de francs sur les 8 milliards investis entre 1919 et 1940, l'équivalent de près de 2 milliards d'euros de 2016 (INSEE, 2017).

La Première guerre mondiale et les difficultés d'approvisionnement entraînées par la destruction des lignes de transport contribuent aussi à ouvrir la voie d'une implication plus forte de l'Etat, dans un premier temps pour reconstruire les réseaux, puis pour les développer. Dans ce cadre, la loi du 19 juillet 1922, qui suit des débats et réflexions

[1] Circulaire du 1er avril 1918.

politiques sur ce sujet, entérine cet engagement croissant du ministère des Travaux publics dans la construction et l'organisation des réseaux de transport, en lui en confiant le contrôle et la responsabilité de leur extension. C'est elle qui instaure le régime de la concession pour le réseau à haute tension, attribuée directement par l'Etat, en particulier le ministère des Travaux publics.

Cette loi donne l'occasion à l'Etat de structurer la coopération entre industriels, producteurs et distributeurs d'énergie situés dans un même espace régional, en vue de mailler davantage le territoire (Néré, 1944; Poupeau, 2007).

Dès lors, l'extension du réseau se poursuit, avec une forte accélération dans les années 1930, dans le but d'écouler la production issue des nouvelles usines, hydroélectriques notamment, tout en participant au développement économique du pays. En 1927, les réseaux en courant continu de plus de 60 kV et ceux en courant alternatif de 33 kV s'étendaient sur 9 438 km, pour 22 725 km en 1939. En basse tension, inférieure à 600 V, le réseau était de 84 221 km en 1927, et de 322 470 km en 1939[1] (Association pour l'histoire de l'électricité en France 1997). Ce n'est toutefois qu'à la veille du second conflit mondial que l'interconnexion entre les régions est achevée.

Il est intéressant de noter que jusqu'à 1938, cette interconnexion n'a pas été directement planifiée au niveau de l'Etat, à l'inverse de l'extension du réseau ferroviaire au siècle précédent (Bouneau, 1997). Jusqu'au sortir de la Seconde guerre mondiale, l'intervention de l'Etat, bien que croissante, reste indirecte. Le développement du secteur repose encore surtout sur les sociétés privées et les collectivités territoriales.

L'expansion du réseau et de l'accès à l'électricité favorise la connexion entre les espaces et l'homogénéisation du territoire. Cela permet la mise en place d'une solidarité territoriale (Poupeau, 2007), en connectant des zones disposant de ressources et celles en étant dépourvues. Ces éléments ont été utilisés pour justifier la centralisation et la nationalisation du système, d'autant plus qu'au tout début de l'Entre-deux guerres, en 1919, la couverture du territoire est très inégale, centrée sur les zones à plus forte densité de population : 20% des communes sont desservies, représentant 50% de la population (Marty, 1933).

[1] Source : Ministère des travaux publics, *Statistiques de la production et de la distribution d'énergie électrique en France,* Paris, 1929 et 1941.

Ces inégalités de ressources et d'accès à l'électricité sont présentées de concert avec des inégalités en matière de coût du service. Soumis à la pression de leurs administrés, les élus locaux se mobilisent contre les hausses tarifaires, d'autant plus dans les campagnes, où les prix sont plus élevés. Ils exercent un lobbying auprès des administrations des Travaux publics et de la direction des Prix (ministère de l'Economie), qui conduit à ce qu'en 1921 (décret du 28 juin 1921), l'Etat mette en place un index économique électrique (IEE) pour encadrer les prix pratiqués et leur évolution (Bouneau, 1997, p. 206).

L'Etat s'immisce davantage dans la régulation des concessions de distribution, ce qui a des conséquences sur les pouvoirs locaux. Il définit par un décret du 17 janvier 1928 les cahiers des charges type des concessions de distribution aux services publics (DSP)[1], et des concessions de distribution publique (DP)[2]. Ces cahiers des charges harmonisent et encadrent les relations contractuelles, même si, en vertu de la loi du 15 juin 1906, les communes gardent le contrôle de l'organisation des concessions de distribution publique.

Constatant les capacités d'action limitées (taille, ressources financières, pouvoir de négociation) des communes qu'ils dirigent face aux sociétés privées, les élus ruraux se tournent, nous l'avons vu, vers l'Etat pour bénéficier de nouveaux leviers d'action. De fait, pour prendre en main une partie du développement des réseaux, ils obtiennent le vote d'une loi créant un régime d'avances géré par l'Office national du crédit agricole, en vue d'alléger les charges d'emprunt des communes (Beltran, 1987[3] ; Poupeau 2015, p. 63) (loi du 2 août 1923).

Cette loi est considérée comme un premier pas pour l'Etat vers une intervention plus marquée en matière d'aménagement du territoire et de construction d'une solidarité territoriale autour de l'électricité (Nadaud, 2005 ; Finon, 2005). Des groupements de collectivités territoriales se constituent alors pour permettre la gestion des financements obtenus : les syndicats d'électrification et de distribution (Poupeau, 2004b), autorisés par la loi du 22 mars 1890 (Poupeau, 2015, p. 67). Ces syndicats, nous l'avons vu plus haut, gèrent pour le compte de leurs communes membres la compétence d'autorité concédante,

[1] Les DSP concernent la vente « en gros » de l'électricité aux délégataires choisis par les collectivités. Ce sont des concessions d'Etat.

[2] Les DP sont chargées de la vente en direct, « au détail » aux clients finaux.

[3] Loi du 2 août 1923 facilitant par des avances de l'État la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes.

afin de mutualiser les ressources techniques, humaines, et financières, et donc de peser davantage face aux sociétés privées.

Cette tendance au regroupement est également accélérée par l'Etat, car le morcellement des concessions est perçu par les agents du ministère des Travaux publics comme un frein au développement de l'électricité (Poupeau, 2015, p. 66). Dès lors, le ministère des Travaux publics engage dans l'Entre-deux-guerres le regroupement des concessions, en vue de rendre leur exploitation plus aisée et plus rentable pour les sociétés privées. Changeant de conception en matière économique et abandonnant sa vision libérale, l'Etat, par l'action des ingénieurs des Ponts et des préfets, va aussi susciter des alliances entre entreprises, en contrepartie du respect d'objectifs de développement des réseaux de distribution (Poupeau, 2015, p. 67).

Dans les années 1930, la FNCCR obtient l'harmonisation à la baisse des prix de la distribution et la hausse des fonds nationaux d'électrification, ainsi qu'une intervention croissante dans le secteur de la part de l'Etat, qui, pour la Fédération, devrait avoir pour but d'appuyer l'action des collectivités locales. Cette intervention en matière de tarification est acquise rapidement, puisqu'un décret-loi du 16 juillet 1935 impose la diminution avec effet immédiat des prix de l'électricité, et institue une structure chargée de surveiller leur niveau, le Conseil supérieur de l'électricité (CSE). Le décret-loi du 30 octobre 1935 affirme plus clairement l'interventionnisme de l'Etat, en abaissant de 10% les tarifs de vente de l'électricité et en lui réservant le choix autonome du niveau de l'index électrique instauré quelques années plus tôt. Cela donne à l'Etat le pouvoir de contenir les évolutions des prix et de limiter des différences qui restent importantes suivant la localisation des consommateurs (Finon, 2005 ; Poupeau, 2015, p. 110). Dès lors, il dispose seul d'un pouvoir tarifaire, pouvant imposer ses décisions aux communes et aux sociétés concessionnaires. Il s'agit d'une évolution majeure dans l'encadrement public du système électrique (Poupeau, 2015, p. 106). Si ce contrôle des prix limite les marges économiques des entreprises, il favorise la compétitivité de l'électricité par rapport aux sources concurrentes d'énergie.

L'Etat commence donc à maîtriser les conditions de l'équilibre économique du système et des conditions dans lesquelles se trouvent les consommateurs et les producteurs.

L'uniformisation se poursuit avec les décrets-lois de 1938, qui autorisent l'unification des tarifs à la maille des syndicats d'électrification, même lorsque certaines

des communes membres s'y opposent (Poupeau, 2015, p. 111). Cette mesure est obtenue par la FNCCR, renforçant son contrôle sur les collectivités territoriales.

Une nouvelle étape a aussi été franchie en 1937, lorsque, sous l'impulsion de la FNCCR, évoquée plus haut, une loi de finances[1] contraint les entreprises à créer et abonder le fonds d'amortissement pour les dépenses d'électrification. De même, le décret-loi du 17 juin 1938, impose une hausse des versements qu'elles doivent réaliser pour les retraites de leurs salariés (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997).

La part du financement étatique du système électrique augmente encore avec le décret-loi du 17 juin 1938. Il met en place un programme d'investissements de trois milliards de francs (dit « programme des trois milliards », approximativement 1,5 milliard d'euros de 2014 – Poupeau, 2015, p. 117), véritable contrat de plan avant l'heure (Lacoste 1985). Il entérine des engagements pris par les entreprises du secteur le 16 juin 1938 (*Ibid*) en matière d'investissements, qui conditionnent un soutien financier de l'Etat envers les secteurs de la production (hydraulique notamment) et du transport (développement de l'interconnexion) pour les cinq années à suivre[2]. Les entreprises concernées se rassemblent au sein du Groupement de l'électricité, société coopérative créée pour l'occasion, afin de gérer en commun ces financements. Elle assure la gestion de deux de ces trois milliards, facilite les emprunts et instaure un financement commun du secteur sur la durée de ce plan. Elle joue un rôle de coordination dans la réalisation des infrastructures (Bouttes, 1990) et bénéficie de simplifications administratives.

Les objectifs poursuivis par les entreprises encadrées par l'Etat correspondent à un plan d'action défini par le Conseil supérieur de l'électricité[3]. Ce programme marque l'engagement accru de l'Etat dans l'organisation du secteur, puisque les membres du Groupement avaient aussi pour obligation d'acheter l'électricité produite par les nouvelles centrales subventionnées par l'Etat, et devaient financer certaines infrastructures relevant de la Défense nationale[4]. Le programme de 1938 a donc eu un effet centralisateur sur le système électrique émergent. Ce processus a principalement été soutenu par la

[1] Loi de finances du 31 décembre 1936.

[2] 1,5 milliards pour l'hydraulique et 1,5 milliards pour construire 4 000 km de lignes de transport (RTE, 2006).

[3] Le Conseil supérieur de l'électricité a été créé en 1935 par le gouvernement de Pierre Laval. Il est composé de représentants de l'Etat, des industriels et des consommateurs d'électricité. Il est consulté sur toute décision concernant l'organisation du secteur de l'électricité (Poupeau 2015, p. 104).

[4] Assemblée annuelle de l'Energie électrique du littoral méditerranéen, dans *La vie financière*, 27 juin 1939.

Confédération générale du travail (CGT), la FNCCR et le gouvernement issu du Front populaire, dont une partie des membres sera par la suite à l'initiative de la nationalisation de 1946.

Dans un contexte de sortie de crise et de montée des tensions à l'échelle européenne, le programme dit des « trois milliards » signale l'importance acquise par le secteur de l'électricité aux yeux du gouvernement. Ce programme est mis à contribution pour soutenir les industries participant au réarmement du pays, et servir d'appui logistique à l'armée (Bouneau, 1997), ce qui illustre le rôle stratégique du secteur. Soulignons que pendant la guerre, le Comité d'organisation de l'énergie électrique (COEE)[1] a maintenu au rang de priorité centrale cet effort de développement du réseau de transport d'électricité (*Ibid.*). Ce caractère stratégique est aussi marqué par le nombre élevé de frappes aériennes ainsi que les opérations de sabotage ciblant les réseaux de transport pendant la guerre (*Ibid.*).

Le programme des « trois milliards » et le Groupement de l'électricité sont considérés comme de premiers pas vers une gestion intégrée à l'échelle nationale de l'électricité, même si jusque-là, l'Etat se comporte surtout comme ordonnateur et facilitateur d'une démarche qui reste avant tout financée et menée par les industriels (Varaschin, 1998).

Toutefois, l'Etat se fait plus dirigiste à mesure que la guerre approche. En s'appuyant sur la loi du 11 juillet 1938 décrivant les mesures exceptionnelles liées à l'effort de guerre, une institution chargée d'encadrer la gestion des infrastructures électriques est créée en 1939, l'Organisme central de direction de l'électricité (OCDE), qui devient en novembre 1940 une partie du Comité d'organisation de l'énergie électrique (COEE) évoqué plus haut (Bouneau 1997). Cette structure administrative est complétée par la création du Bureau Central d'Exploitation et de Coordination (BCEC) en décembre 1940 pour gérer l'interconnexion au niveau national, amorçant une unification de la régulation du système électrique à cette échelle[2].

Pendant la guerre, sous l'Occupation et le régime de Vichy, les mesures prises renforcent la centralisation et préparent un terrain favorable à la nationalisation. Le dirigisme économique pendant la période (Beltran, 1992) se concrétise par l'unification de

[1] Le COEE a été créé en 1940 par le gouvernement de Vichy pour gérer avec les industriels de l'électricité l'organisation du secteur –limiter les défaillances, moderniser les infrastructures. Il s'inscrit dans le gouvernement corporatiste instauré par le régime (Poupeau, 2015, p. 118-119).

[2] Ce qui sera plus tard appelé les « mouvements d'énergie » (Bouneau, 1997).

la gestion des ressources, avec par exemple la création d'un Office des charbons des secteurs électriques, qui approvisionne les centrales thermiques (Beltran, 1992). Les pouvoirs publics ont recours à la planification économique pour organiser les activités du secteur énergétique (Beltran, 1992).

Toutefois, au sortir de la guerre, le secteur est encore loin d'être unifié : la majorité des sociétés ne possède que quelques lignes de transport, et se concentre sur des activités de production et de distribution. Le transport a beau être dominé par un nombre plus restreint d'acteurs -93 -, chaque entreprise possédant environ 280 km de réseau, les deux principaux groupes financiers, l'Energie industrielle et l'Union d'électricité ne possèdent respectivement que 10 et 7 de ces sociétés (Bouneau, 1997).

En somme, les conditions conduisant à la centralisation, propices à la nationalisation du secteur se réunissent progressivement. En particulier, l'expansion du système électrique, du fait de capacités techniques et d'une demande en plein essor, entraîne une organisation économique –grands groupes, ententes – et une gestion politique –syndicats d'électrification, Etat - qui s'étend sur de plus vastes ensembles territoriaux que les secteurs communaux du XIX^{e} siècle. Son ancrage territorial devient plus faible. Les pouvoirs locaux s'organisent au sein d'associations comme la FNCCR, qui en appellent à l'Etat pour protéger leurs intérêts, mettant en avant l'importance de ce nouveau service pour la cohésion territoriale et sociale, son rôle d'homogénéisation du territoire et de maintien d'une attractivité minimale des zones rurales.

A partir des années 1930-1940, les capacités de financement et de contrôle des collectivités locales sont dépassées par la taille des infrastructures et les besoins d'investissements, ce qui justifie pour elles une intervention de l'Etat, face aux grands groupes qui possèdent une partie du système.

A la veille de la Seconde guerre mondiale, l'Etat commence à reconnaître le caractère stratégique de l'électricité. La section suivante détaille les processus ayant conduit à la nationalisation.

B - La nationalisation de 1946

Après la guerre, la place prise par l'énergie dans l'économie et dans la société entraîne un changement de la conception que les gouvernements et les administrations centrales se font du rôle de l'électricité, et plus largement, de l'énergie (Coutard, 1994, 2001). Dans le même temps, le « référentiel » d'action publique (Jobert & Muller, 1987) se

transforme. Sous l'impulsion d'une nouvelle génération de dirigeants politiques, l'Etat prend en main la reconstruction et la modernisation du pays.

Dans le domaine qui nous concerne, l'action de l'Etat se renforce *via* le ministère des Travaux publics, qui intervient de manière plus directe dans l'exploitation de l'énergie hydraulique, qu'il s'agisse des obligations faites aux concessionnaires ou d'investissements dans les entreprises productrices. L'extension des services de réseau (électricité, téléphone, transports ferroviaires et routiers) et leur rôle croissant dans le développement de la société justifient pour une partie des élites leur contrôle public (Coutard, 1994, p. 13).

1. Facteurs infrastructurels, politiques et économiques et nationalisation

A partir des années 1930, l'électricité s'impose comme un moteur important de la croissance économique et du progrès social. Cependant, la crise qui surgit à cette époque ne favorise pas les investissements dans de grandes infrastructures, comme la production ou les réseaux d'électricité. Ils nécessitent des financements considérables, pour des temps de retour parfois longs, avec une rentabilité fragile du fait d'une forte inflation, celle-ci ne pouvant être compensée par des hausses tarifaires depuis les décrets-loi de 1935 (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997). Cela est illustré par un ralentissement de l'installation de nouvelles unités de production. Par exemple, pour les centrales thermiques, 285,7 MW ont été installés chaque année entre 1924 et 1930, 400 MW en 1931 et 1932, puis seulement 87,5 MW par an entre 1933 et 1939 (*Ibid.*).

Cette situation est d'autant plus problématique pour le secteur que la crise intervient alors que les besoins en capitaux sont croissants. Les potentiels hydrauliques dont la mise en exploitation est envisagée dans les années 1930 sont d'accès plus difficile, les barrages de plus grande taille, le volume des réservoirs s'accroissant. Ainsi, en 1924, les retenues de grande taille (au-delà d'un million de mètres cubes exploitables) contenaient 87,5 millions de mètres cubes d'eau. En 1930, ce chiffre atteint 203 millions, et en 1940, 768 millions[1].

Dans le même temps, la demande d'électricité augmente – elle passe de 14 à 17,7 TWh par an entre 1938 et 1941. Les usages domestiques et l'éclairage en particulier mettent sous pression le réseau, car la consommation de ces secteurs passe de 954 GWh en

[1] Données : secrétariat d'Etat à la Production industrielle, service central de l'électricité, *Statistiques des centrales hydrauliques et thermiques d'au moins 1000 kilovoltampère de puissance installée et des réservoirs d'au moins 1 million de mètres cubes de tranche utile et emmagasinant au moins 1 million de kilowattheures, au 1er janvier 1941,* Paris, 1941, Imprimerie nationale, p. 86.

1926 à 2,4 TWh en 1938 (Lanthier, 1997[1]). L'électrification du territoire, qui permet dans un premier temps aux entreprises d'écouler leur production, entretient cette pression. En 1938, 36 528 communes sont raccordées au réseau d'électricité, alors que seules un peu moins de 1700 étaient dans ce cas en 1919 (*Ibid.*[2]).

L'interconnexion des réseaux est tout aussi intense en capitaux, car elle requiert, en sus de l'extension de ceux-ci, la mise en compatibilité des fréquences et des tensions (Lanthier, 1997). Elle implique l'installation d'équipements coûteux, comme des transformateurs, des ajusteurs, des rhéostats (*Ibid.*[3]).

Ces caractéristiques contribuent à mettre en difficulté le secteur durant la crise des années 1930. Elle se traduit par une chute des montants investis, de 832 millions de francs (54,5 milliards d'euros de 2016 – INSEE, 2017) en 1932, à 132 millions en 1935, la moyenne sur la période 1926-1939 étant de 363 millions de francs – une reprise étant amorcée en 1937 (Lanthier, 1997 : 99). S'ensuivent alors de violentes critiques envers les sociétés privées, pointées du doigt pour leur refus de développer les installations et accusées de privilégier la rentabilité de court terme, voire de se comporter de manière « malthusienne » (Bonaïti, 1997 : 176).

Entre 1930 et 1932, du fait de la crise, la production d'électricité s'effondre de 17 points, ce qui dissuade les investisseurs de financer la construction de nouvelles infrastructures, dans l'hydroélectricité notamment (Bonaïti, 1997). Les associations d'élus, comme la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées (FNCPE, créée en 1933), et la FNCCR, présidées, rappelons-le, par des parlementaires influents comme Fernand Gentin, Henri Queuille ou Léon Perrier[4], ainsi que la CGT font pression pour

[1] Source : INSEE, *Annuaire statistique de la France, rétrospectif*, Paris, 1961, nouvelle série, vol. 66, n°8, p. 130

[2] Anointe, A., avec Chapsal, P., *Exposition universelle et internationale de Bruxelles, 1935. Section française, électricité et électromagnétisme,* Paris, 1936, p. 32 ; Ministère des travaux publics, *Statistiques de la production et de la distribution d'énergie électrique en France,* Paris, 1941.

[3] Fallou, J., « Le réglage centralisé de la fréquence et de la puissance dans la région parisienne », in *RGE*, tome XLIII, 15 janvier 1938, p. 67-77, et Ariès, E., « Réglage de la tension dans les réseaux régionaux », *in* RGE, tome XLIII, 22 janvier 1938, p. 111-119.

[4] Henri Queuille est un radical socialiste corrézien. Il fut député (1914-1935) puis sénateur (1935-1940), président du conseil général de Corrèze. Il a occupé plusieurs postes de ministre sous la Troisième puis la Quatrième République, notamment à l'Agriculture et aux Travaux publics. Il a été à plusieurs reprises président du Conseil sous la Quatrième République.

Léon Perrier fut député (1910-1919) radical socialiste et sénateur (1920-1940) et ministre sous la Troisième République. Il a dirigé des instances clés dans le secteur de l'électricité, il est en particulier président fondateur de la Compagnie nationale du Rhône.

obtenir de l'Etat, en particulier le secrétaire d'Etat à l'énergie, des mesures plus dirigistes (baisse de tarifs, objectifs d'extension des réseaux…).

La critique portée par les syndicats et les élus locaux, diffusée largement du fait de la professionnalisation de ces organisations, est relayée par des campagnes de presse fréquentes, qui dénoncent des « abus tarifaires » et la faiblesse des investissements dans les réseaux de distribution (Bonaïti, 1997, p. 76-77). Cette campagne devient de plus en plus virulente dans la seconde moitié des années 1930. Elle conduit le Secrétariat d'Etat à l'énergie à impliquer davantage l'Etat dans l'organisation du secteur, notamment suite à la nomination en juin 1936 du radical et membre historique de la FNCCR Paul Ramadier, sénateur de la Corrèze. Cette campagne est alimentée par l'action des parlementaires membres de la FNCCR, qui, dès 1934, suscitent des débats publics et créent des commissions (extra-)parlementaires à forte visibilité. Ces dernières sont les porte-voix de l'association d'élus. Elles promeuvent une réorganisation du secteur correspondant davantage à l'idée qu'ils se font du service public (Bonaïti, 1997), plus centralisée.

Après 1945, les problèmes de financement restent un des enjeux majeurs du développement de l'électricité. Les capitaux se font rares, que ce soit pour réparer les destructions de la guerre ou répondre aux besoins croissants en infrastructures (Lévy-Leboyer, 1994 ; Barjot, 1994). Les fonds privés investissent peu dans ce domaine, notamment parce que l'inflation est forte au sortir de la Seconde guerre mondiale (Feiertag, 1997, p. 58). L'Etat se substitue alors à eux. Avec la nationalisation de 1946 et la création d'EDF, il assume directement le financement du secteur.

2. Un soutien politique croissant au projet de nationalisation

Dès lors qu'ils perdent en capacité d'action, les représentants des collectivités et des consommateurs en appellent à l'Etat pour infléchir en leur faveur le rapport de force avec les entreprises de l'énergie. Dans les années 1930, nous l'avons vu, les élus manifestent leur mécontentement face à l'action des *holdings*, qu'ils considèrent comme maintenant des tarifs excessifs et investissant insuffisamment dans les infrastructures hydrauliques et dans les zones rurales (Finon, 2005). Les « trusts » sont accusés par les élus locaux protestataires de se répartir entre eux l'exploitation du système à l'échelle nationale (Nadaud, 2005), parfois sous l'approbation tacite de l'Etat.

Ainsi, la structuration progressive d'une régulation à l'échelle nationale et l'intervention de l'Etat résulte de l'appel de ces élus locaux, organisés au sein

d'associations représentantes de leurs intérêts, comme la FNCCR. Les conditions techniques, économiques et politiques se réunissent peu à peu au cours des années 1930 pour une centralisation puis une étatisation du système énergétique.

Elles sont enrichies par des réflexions politiques et juridiques menées depuis la fin du XIX^{e} siècle. En effet, depuis la construction des premières lignes visant à acheminer l'électricité produite, les discussions relatives au statut de ce service, notamment par rapport à la puissance publique, ont été nourries, parfois marquées par d'importantes divergences (Cardot & Caron, 1991 ; Hughes, 1983 ; Poupeau, 2015b).

Par exemple, l'idée de la nationalisation de l'électricité était déjà discutée par les socialistes réformistes à la fin du XIX^{e} siècle (Bonaïti, 1997). Ces derniers considéraient que, par ses apports à la vie économique et sociale, cette activité devait constituer un service public important, pour servir l'intérêt général dans un cadre territorial. Cette conception était en particulier soutenue par de grands élus locaux, une partie des radicaux et socialistes des années 1900-1906, promoteurs du « socialisme municipal » (*Ibid.*). Elle s'est traduite par la création de régies gouvernées par les collectivités publiques, des producteurs et des consommateurs.

A son tour, au début du XX^{e} siècle, le juriste Léon Duguit a plaidé pour une prise en charge par l'Etat, en vertu de la capacité des réseaux d'électricité à mettre en place une solidarité entre espaces et entre citoyens, donnant naissance à une interdépendance sociale. Suivant cette définition, la gestion de l'électricité doit être considérée comme un service public (Blanquer, 1999, dans Poupeau, 2015 : 3). Elle s'oppose à la conception traditionnelle, défendue entre autres par le Conseil d'Etat, plus libérale, selon laquelle il s'agit d'une activité économique dans laquelle l'Etat ne doit pas s'immiscer autrement que pour faire respecter des principes de libre concurrence.

Ainsi, plusieurs interprétations du rôle et de la gestion du service de l'électricité s'affirment et entrent en conflit au cours du XX^{e} siècle, qui correspondent aussi à plusieurs formes de représentation et plusieurs types d'intérêts. D'un côté, les élus des campagnes, plaident pour bénéficier dans les mêmes conditions que les zones urbaines de ce service, plus rentable dans ces dernières. Cela suppose de mutualiser les ressources, et de prendre en compte d'autres logiques que la rentabilité d'exploitation. De l'autre, les élus des espaces à forte densité de population tentent de retirer les bénéfices des caractéristiques favorables associées à leur territoire (Bellanger & Poupeau, 2013 ; Poupeau, 2015), et

soutiennent le maintien du *statu quo*. Des tensions sont aussi observées avec les zones disposant de potentiels de production (charbon, hydroélectricité) et souhaitant bénéficier pleinement de ces ressources, parfois au détriment des territoires moins bien dotés.

Pour faire pencher la balance en leur faveur, les élus ruraux soulignent auprès de l'administration des Finances que l'électrification des campagnes est un moyen de limiter l'exode rural, en faisant bénéficier les campagnes d'un élément clé de confort moderne. Elle permet aussi de préserver une partie de leur attractivité, en facilitant la modernisation agricole et en suscitant la création de petites industries. Cet argument étant constamment mis en avant par leurs représentants, il est peu à peu conféré à l'électricité un statut de service public essentiel, comparable à la voirie, et qui requiert, par analogie, le même type d'intervention publique. Ce faisant, cela renforce le statut, le pouvoir et les ressources des élus locaux. Cette démarche a été légitimée dès 1923 par un arrêt de la Cour de cassation, qui consacre l'existence d'un service public de la distribution d'électricité (Beltran & Carré, 1991, p. 268). A partir de cette date, les élus ruraux n'auront de cesse d'essayer de faire croître le contrôle public sur l'ensemble du secteur.

De son côté, depuis la fin de la Première guerre mondiale, la CGT a constamment appelé à la nationalisation d'une partie puis de l'ensemble du secteur électrique (Bonaïti 1997).

La crise des années 1930, puis les nationalisations conduites sous le Front populaire ont donné un nouvel élan à cette volonté d'intervention plus directe du secteur public et du politique dans l'économie. Ces nationalisations ont constitué un premier exemple, sur lequel s'appuieront quelques années plus tard les promoteurs de la nationalisation du secteur de l'énergie pour démontrer sa faisabilité (*Ibid.*). Cette dynamique a été poursuivie et amplifiée avec le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) du 15 mars 1944 – le projet de nationalisation a été adopté le 26 mars 1944 - et des débats politiques qui ont suivi dès 1945 (*Ibid.*).

Les soutiens de la nationalisation sont larges, avec, progressivement, le monde ouvrier, qui se méfie de l'importance prise par les grandes entreprises ; les petits commerçants et les petits actionnaires, qui se sentent menacés par les incertitudes économiques (Fridenson, 1997). Les fonctionnaires qui soutiennent l'extension des missions de l'Etat rejoignent ces rangs, puis une partie des ingénieurs, qui y voient un moyen de moderniser de manière rationnelle et efficace le pays.

Au cours des années 1930, le contexte politique tendu entraîne le ralliement des milieux de la Défense, qui voient dans cette nationalisation un moyen d'accélérer le réarmement du pays (*Ibid.*). De leur côté, les communistes soutiennent un mouvement qui permettrait aux salariés de bénéficier de conditions de travail plus avantageuses et, pour l'Etat, d'un outil industriel majeur (*Ibid.*). La CGT est depuis longtemps un fervent soutien de la nationalisation, et s'active pour asseoir cette nouvelle organisation du système électrique, notamment sous l'impulsion de Marcel Paul, qui occupe des fonctions dirigeantes (président, secrétaire général) à la CGT de 1946 à 1982, après avoir été ministre de la Production industrielle dans le gouvernement provisoire entre 1945 et 1946. La CGT joue un rôle central dans la mise en place d'EDF et dans son organisation centralisée (Picard et al., 1985 ; Poupeau, 1999).

La nationalisation a pour avantage supplémentaire, pour les administrations centrales, comme le Trésor, de donner la possibilité de limiter l'influence et les prérogatives des collectivités locales, accusées de se servir abusivement des entreprises de l'énergie et des fonds dédiés à l'électrification pour financer des politiques locales dispendieuses (Poupeau, 2008b, 2015b).

En outre, la nationalisation est justifiée par ses soutiens par les besoins élevés de reconstruction, et notamment les infrastructures électriques qui ont subi des sabotages et des bombardements –après la guerre, les délestages sont très fréquents -, et qui doivent être adaptées à la croissance des besoins en électricité (Beltran, 1999).

De fait, l'importance du mouvement centralisateur, l'essor des idées keynésiennes, l'influence du programme du CNR, conduisent à ce que l'Etat soit progressivement considéré comme le seul en mesure de répondre à ces problèmes de reconstruction et d'investissements massifs (Picard et al. 1985 p. 59-60). Pour ses promoteurs, elle permet aussi de renouveler des élites dont certaines ont été collaborationnistes (Beltran, 1992, p. 372). Le caractère de monopole naturel des industries de réseau comme l'électricité, et la volonté de faire bénéficier de ses avantages –modernité, confort – à l'ensemble des Français renforcent les arguments en faveur de la maîtrise publique de ce secteur stratégique.

Contrairement aux Etats-Unis, ou l'encadrement s'est fait par voie réglementaire (Boutaud, 2016, p. 75; Defeuilley, 2004), la France choisit donc la création d'une entreprise verticalement intégrée, en monopole public, avec des objectifs définis par l'Etat,

suivant une tradition colbertiste. Ces objectifs suivent des principes d'indépendance nationale, de souveraineté nationale et de développement économique, qui constitueront les paradigmes d'organisation du secteur jusqu'à la fin du XX^{e} siècle – voire au-delà - , faisant l'objet d'un consensus transpartisan (Beltran, 1998, p. 7).

3. La mise en œuvre de la nationalisation et l'affaiblissement des acteurs locaux

C'est la loi du 8 avril 1946 qui nationalise les secteurs de l'électricité et du gaz. La nouvelle entreprise publique est intégrée sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Ce sont alors 1 450 sociétés de production, 93 de transport et 1 150 de distribution qui sont absorbées par la nouvelle entreprise, Electricité de France (EDF), qui dispose aussi d'un quasi-monopole sur la vente d'électricité. Le réseau de transport est géré par EDF, de même que le service public de la distribution, qui aurait dû être établi en coopération avec des Etablissements publics de distribution (EPD), auxquels il était prévu par la loi de 1946 de déléguer une certaine autonomie opérationnelle. Le monopole d'EDF dans le transport n'est toutefois pas total, puisque le réseau secondaire (60 et 90 kV) de la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF) ne lui est pas transféré. Le réseau à haute tension (150 kV et 220 kV) ne l'est qu'en 1948 (Bouneau, 1997b, p. 153; Laurenceau, 1987). De même, les unités produisant moins de 12 MWh par an ne sont pas nationalisées, ainsi que celles possédées par la SNCF, quelques entreprises publiques locales (SEM, SICAE, régies) existantes en 1946, et la CNR. Néanmoins, ces entreprises ont l'obligation d'injecter leur production sur le réseau national. Sur le territoire des entreprises publiques locales existantes en 1946, rien ne change, et elles conservent leurs activités de distribution et de fourniture d'énergie. Le monopole d'EDF est donc partiel sur ces deux dernières activités. Il représente toutefois 95% du service.

Il n'est cependant plus possible de créer de nouvelles entreprises publiques locales dans l'énergie, et celles qui échappent à la nationalisation peinent à se maintenir (Gabillet, 2015). En 1959, les centrales non nationalisées (grands consommateurs industriels, houillères) produisent 15 TWh, à comparer aux 16 TWh produits dans les centrales d'EDF. Vingt ans plus tard, la production d'électricité « hors EDF » ne représente plus que 15% du total (Picard et al., 1985).

EDF a été créée en tant qu'établissement public industriel et commercial (EPIC), un statut censé la rendre plus autonome de l'administration publique (Picard et al., 1985, p.

29), même si ses deux ministères de tutelle sont puissants : ce sont les Finances et l'Industrie. Les décisions en matière d'investissements et de tarification sont centralisées, et font l'objet d'une concertation entre ces administrations et la direction de l'opérateur (Poupeau, 1999).

Le budget d'EDF est abondé par des emprunts garantis par l'Etat, les revenus issus des ventes d'énergie, et des dotations de l'Etat (Picard et al., 1985). Cela donne la possibilité à l'opérateur de financer des programmes dont le temps de retour sur investissement est long. A sa création, l'entreprise publique s'appuie sur les fonds du plan Marshall pour financer les investissements, notamment dans les réseaux de transport et les infrastructures hydrauliques. Entre 1948 et 1952, ce fonds couvre 36% de ces financements (Boutaud, 2016, p. 76). En outre, les investissements dans l'hydroélectricité et le charbon constituent des domaines prioritaires des premiers plans quinquennaux, notamment le plan Monnet, appelé aussi Plan de Modernisation et d'Equipement, lancé en 1946.

La centralisation s'accroît avec la poursuite des grands investissements d'après-guerre. Les formes de contrôle développées pour la (re)construction des réseaux, leur modernisation et la réalisation de grands barrages hydrauliques contribuent à mettre en place une organisation sectorielle très intégrée, centrée autour de quelques acteurs. En effet, les politiques publiques sont définies au sein de quelques centres décisionnels. Il s'agit d'abord et principalement du ministère des Finances, avec la direction du Trésor, la direction des Prix, et la direction du Budget (Brachet, 1976; Chenot, 1983; Mangolte, 1986; Poupeau, 2015b). Ce ministère prend le dessus dans la gestion du secteur de l'électricité sur le ministère de l'Industrie (Poupeau, 2015). L'étatisation est réelle, la direction du Budget exerçant un contrôle sur les orientations stratégiques d'EDF, celle du Trésor sur ses financements, et celle des Prix sur sa politique tarifaire (Poupeau, 2015, p. 292). La fixation des tarifs de l'électricité par la direction des Prix, dans le cadre des politiques de blocage des prix, témoigne du dirigisme des administrations centrales dans le secteur de l'énergie, amorcé sous Vichy, et poursuivi après la Libération -par exemple avec l'ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix. Les tarifs auxquels l'électricité est vendue aux usagers deviennent des éléments de politique macro-économique. Les directions du Budget et du Trésor fixent le niveau des investissements, même dans le domaine de la distribution –sauf exceptions, comme dans le cadre de l'électrification rurale -, cherchant à limiter la charge budgétaire que leur fait supporter EDF. Les grandes décisions se prennent désormais au sein même de l'Etat, EDF essayant de faire valoir ses

positions en recherchant le soutien du ministère de l'Industrie et du Commissariat Général au Plan. C'est un membre du corps de l'Inspection des finances qui exerce la fonction de directeur financier d'EDF (Poupeau, 2015 p. 292).

Les Finances ont donc généralement le dernier mot sur les politiques énergétiques à mener. Des exceptions existent, par exemple pour le programme électro-nucléaire français, auquel le ministère des Finances était opposé. Ce dernier n'a pas pu résister à la mobilisation du corps des Mines, très représenté dans le secteur de l'énergie et dans les administrations (Friedberg & Desjeux, 1972 ; Poupeau, 2015; Simonnot, 1975).

Quoi qu'il en soit, si les arbitrages du ministère des Finances s'imposent la plupart du temps, la direction d'EDF y est associée, appuyée par le service des Etudes économiques générales (EEG) de l'entreprise. Elle participe au « deuxième cercle » du pilotage du secteur. Elle se coordonne avec la Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon (DIGEC) du ministère de l'Industrie –au sein de laquelle les ingénieurs des Ponts et chaussées sont très présents. Ces deux acteurs prônent régulièrement les mêmes positions face aux Finances (Poupeau, 1999 ; Poupeau, 2015, p. 293).

Enfin, ce groupe restreint de décideurs est rejoint par des institutions jouant un rôle plus périphérique comme le Commissariat général au plan, le ministère de l'Agriculture, la FNCCR, la CGT, le ministère de l'Intérieur et l'Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN) (Poupeau, 2015, p. 293).

Certains de ces derniers acteurs, favorables à la centralisation, disposent d'un pouvoir de mobilisation sur lequel les membres du « deuxième cercle » s'appuient régulièrement, en fonction des sujets – car des oppositions existent aussi. Trois types de coalitions peuvent être formées (Poupeau, 2015, p. 264), dont l'activité accroît l'ancrage de la nouvelle organisation du système électrique à la maille nationale. La CGT constitue un des premiers piliers de ce système. Elle défend, on l'a vu, depuis plusieurs décennies des positions égalitaristes et un service public organisé à l'échelle nationale. Elle est très influente au sein d'EDF, avec un pouvoir de mobilisation important à la Libération.

En relation régulière avec EDF, les grands consommateurs d'électricité constituent le deuxième ensemble d'acteurs clés, coalition d'intérêts participant à la gouvernance du secteur suivant des principes néo-corporatistes (Dupuy & Thoenig, 1985; Jobert & Muller, 1987; Offerlé, 1998).

Enfin, il faut citer la FNCCR, qui a exercé un lobbying important en faveur de l'intervention de l'Etat et de la mise en place d'une solidarité territoriale (Poupeau, 2007), mais dont les dynamiques lui ont progressivement échappées. Bien qu'en dehors du champ décisionnel direct, elle conserve un rôle éminent parmi les acteurs en mesure de négocier avec la direction d'EDF et le gouvernement. Elle peut mobiliser une base d'élus sur des sujets stratégiques face aux administrations centrales –en particulier le ministère des Finances, comme pour le développement de l'accès à l'électricité (Poupeau, 2009 ; Poupeau, 2015). La FNCCR devient progressivement un allié incontournable, tour à tour d'EDF et de services ministériels comme la direction de l'Electricité (ministère des Travaux publics, ministère de l'Industrie) (*Ibid.*). Cette association d'élus s'apparente au modèle des isolats bureaucratico-corporatistes proposé par Pierre Grémion (1976).

Ce faisant, ces trois piliers participent au renforcement de la centralisation du système énergétique. De fait, les décisions se prennent de plus en plus entre la Direction de l'Electricité (ministère de l'Industrie), celle du Génie rural (ministère de l'Agriculture), le ministère de l'Intérieur, associant la direction des Etudes économiques générales (EEG) d'EDF, sous le contrôle du ministère des Finances.

Ainsi, le jeu d'acteurs se recompose après la Libération. Cela a des impacts sur l'organisation institutionnelle du système électrique. Plusieurs éléments structurants sont mis en place, qui accroissent peu à peu sa centralisation. Dans le domaine de la distribution, la constitution des Etablissements publics régionaux de distribution (EPRD) était une garantie majeure apportée aux tenants d'un système décentralisé pour obtenir leur soutien à la loi de 1946. L'abandon de leur mise en place, au milieu des années 1950, confirme la trajectoire centralisatrice. Il s'agit de la solution privilégiée par l'Etat, en particulier le ministère des Finances, qui craignait une perte de contrôle de la gestion et des équilibres économiques du système (*Ibid.*). Le refus de la création des EPRD résulte aussi du choix d'assurer des recettes régulières à l'opérateur centralisé, la distribution étant le maillon de la chaîne de valeur le plus rentable (Poupeau 2015, p. 289). Dans ce domaine, pour les collectivités territoriales, seule demeure la liberté laissée pour l'usage des fonds d'électrification rurale.

La loi de nationalisation crée un fonds de péréquation de l'électricité, dont les ressources sont assises sur les recettes des distributeurs (60% venant d'EDF, 40% des régies les plus rentables). Ce fonds finance les entreprises publiques locales aux équilibres économiques plus précaires, du fait de leurs conditions d'exploitation (Poupeau, 2015, p.

249), créant les conditions d'une « solidarité nationale ». Il s'agit d'un autre mécanisme d'harmonisation du service à l'échelle du pays.

L'uniformisation des principes de tarification, et la manière dont elle a été négociée, renforcent la centralisation du secteur. Dès les premières années ayant suivi sa création, EDF soutient la généralisation d'une tarification au coût marginal. Elle vise à atteindre un optimum collectif, les prix devant refléter le coût de la production d'un kilowattheure supplémentaire pour l'ensemble du système. Cette tarification est considérée comme plus transparente que les systèmes antérieurs de négociation des tarifs, et poursuivant plus clairement des logiques d'intérêt général.

En effet, elle s'affranchit des logiques politiques gouvernant les décisions tarifaires des élus locaux. Ce mode de fixation des prix suit le principe selon lequel une même catégorie d'usagers (niveau de tension, profil de consommation[1], zone de desserte) est fournie au même tarif. Une distinction est donc faite en fonction des difficultés d'acheminement et de production de l'électricité – il est plus coûteux de fournir un consommateur situé en zone de campagne et/ou de péninsule électrique que près d'une centrale électrique en zone dense de consommation. Cependant, les principes qui gouvernent l'établissement des prix aux consommateurs sont les mêmes pour tous.

EDF met en avant une rationalité technico-économique pour légitimer les nouveaux tarifs. Elle sera utilisée par ses opposants pour pointer une « captation de pouvoir » de la part de l'opérateur public, tentative de prendre le dessus sur les administrations d'Etat (de Gravelaine & O'Dy, 1978 dans Poupeau, 2015 : 177). Témoins du caractère controversé et stratégique pour l'économie et les politiques publiques du pays, les débats sur les modes de tarification ont duré plus d'une décennie, de 1951 à 1963 (Poupeau, 2007a), opposant notamment la FNCCR et EDF.

Ces débats sont alimentés par la négociation parallèle, par les mêmes acteurs, puis la mise en place de la péréquation tarifaire, qui contribue aussi à la centralisation du secteur et à son étatisation. Elle n'est entérinée qu'en 1959, d'abord à la maille départementale, avec l'absence de distinction entre zones urbaines et zones rurales à cette échelle (*Ibid.*). C'est en 1972 que la péréquation est étendue à l'échelle nationale, ce qui parachève la réorganisation du système (*Ibid.*).

[1] Il est plus facile et moins coûteux de fournir une entreprise consommant en journée, qu'un particulier à la consommation plus variable et concentrée autour de quelques « pointes » de demande, mobilisant des moyens de production plus onéreux.

Ce processus aura duré plus de vingt ans, ce qui marque les conflits et les intérêts en jeu, entre les représentants des consommateurs et des collectivités locales, les directions des ministères des Finances (direction des Prix, direction du Budget, direction du Trésor), de l'Intérieur et de l'Industrie, et EDF. La péréquation est soutenue par les syndicats, comme la CGT, car elle correspond à l'égalité de traitement devant le service public.

Le rôle de la FNCCR a été clé au début de la période, et explique une partie de la durée sur laquelle se sont étendues les négociations. Alors que la péréquation n'avait pas été incluse dans la loi de nationalisation, une partie des parlementaires étant rétifs à ce qui était perçu comme une étatisation du secteur et une prise de pouvoir trop directe de la part des ministères des Finances ou de l'Industrie (Poupeau, 2007), c'est la FNCCR qui porte ce sujet de l'harmonisation tarifaire à la maille départementale – sans aller jusqu'à la maille nationale. L'association défend ces positions en tant que représentante des intérêts locaux et notamment des zones rurales. A l'époque, les coûts de desserte dans les campagnes atteignent parfois le double de ceux des villes (Lorgeou, 1975, dans Poupeau, 2015, p. 192). En étant en faveur d'une homogénéisation tarifaire limitée, la FNCCR conteste ainsi la logique marginaliste promue par EDF. Elle a donc tenté d'établir l'harmonisation des conditions d'accès à l'électricité, mais a progressivement perdu la maîtrise de ce processus. La péréquation, établie à l'échelle nationale, conduit à l'effacement du pouvoir tarifaire des collectivités territoriales.

Ainsi, à partir des années 1970, les collectivités et la FNCCR ne disposent quasiment plus de leviers liés à leur emprise territoriale sur ce sujet. La mise en œuvre, complexe, des nouvelles formes de tarification suppose la prise en main et l'implication forte d'EDF, de la Direction de l'Electricité du ministère de l'Industrie et de la Direction des Prix du ministère des Finances.

La centralisation du secteur est ainsi renforcée, se transformant en un dialogue entre EDF et les ministères des Finances et de l'Industrie. La FNCCR tente de faire valoir ces positions, mais a un rôle plus effacé. Les tarifs sont négociés entre EDF et la Direction des Prix, tandis que les investissements le sont entre l'opérateur public, les directions du Budget et du Trésor. Elles mettent à l'écart les collectivités qui exerçaient une partie de ces prérogatives depuis le début du XX^{e} siècle (Poupeau, 2004b). De fait, le secteur de l'électricité est alors presque exclusivement gouverné par la direction d'EDF et les administrations (Finances en premier lieu, et Industrie). Les logiques de gestion et d'arbitrage se font à la maille nationale.

L'approfondissement du pilotage centralisé du système électrique est également illustré par le retrait des « grands élus » locaux de sa gouvernance à partir des années 1960. Puisqu'il ne leur confère plus autant d'influence, les notables locaux se désengagent des institutions de concertation. Elles leur semblent d'autant moins intéressantes qu'il s'agit désormais de proposer des améliorations techniques pour le secteur, ce qui est moins aisé à valoriser auprès des électeurs. A partir de cette époque, la FNCCR n'attire plus des élus de premier rang (Poupeau, 2015, p. 298), et la gestion opérationnelle de ces enjeux est largement déléguée à EDF. L'entreprise publique dispose dès lors de marges de manœuvre étendues pour organiser le secteur et faire prévaloir ses décisions (Poupeau, 2015, p. 227).

C - La consolidation d'un nouvel équilibre donnant la prééminence à quelques grands acteurs nationaux

1. Le pouvoir résiduel conservé par les collectivités territoriales

Un pouvoir local résiduel subsiste néanmoins, qui, s'il est très affaibli, constitue un des appuis de la dynamique de territorialisation revendiquée à partir des années 2000, qui fait l'objet de la partie II de cette thèse. Il est donc important d'expliquer ici ses caractéristiques.

En 1946, les élus locaux obtiennent le maintien de la compétence d'autorité organisatrice du service public de la distribution pour les communes ou leurs regroupements. Cela permet au bloc communal d'être associé, au moins à la marge, à toute réforme de la tarification. Il garde la propriété des infrastructures du réseau de distribution, et un levier, même limité, d'intervention grâce à celles-ci. Il conserve ses prérogatives en matière d'électrification rurale, avec les fonds associés.

Le tableau 1 (ci-dessous) précise cette répartition des compétences en matière de gestion des réseaux, que les collectivités exercent bien souvent de manière mutualisée, au sein de syndicats d'électrification. Elles interviennent plus souvent en tant que maîtres d'ouvrage, déléguant alors aux ingénieurs d'Etat (Génie rural, Ponts et chaussées) et aux agents d'EDF la maîtrise d'œuvre, pour laquelle elles disposent d'une expertise moindre (Boutaud, 2016, p. 79). Cependant, dans les faits, les collectivités territoriales cesseront quasiment d'exercer ces compétences au fil des Trente Glorieuses, avant de les redécouvrir à la toute fin du XX^{e} siècle.

Ce compromis, qui vise à ne pas réduire à néant les pouvoirs des autorités locales, est aussi un moyen de s'appuyer sur ces acteurs pour finaliser l'électrification des campagnes et préserver le soutien de réseaux influents.

Tableau 1: répartition des compétences en matière de distribution (95% des cas).

Maîtrise d'ouvrage		**Zone urbaine**	**Zone rurale**
Exploitation		Enedis	Enedis
Investissements Réseau BT	Maintenance	Enedis	Enedis
	Renforcement, extension	Enedis	Collectivité territoriale
	Intégration dans l'environnement (enfouissement, amélioration esthétique)	Collectivité territoriale	Collectivité territoriale
Investissements Réseau HTA	Maintenance	Enedis	Enedis
	Renforcement, extension	Enedis	Enedis
	Intégration dans l'environnement (enfouissement, amélioration esthétique)	Enedis	Enedis

BT : basse tension : 50 V à 1000 V. HTA : moyenne tension : 1 kV à 50 kV.
Source : FNCCR, 2014. Le cas général est celui où le concessionnaire finance l'activité, sauf pour les questions d'aménagement, d'intégration à l'environnement, et, pour les zones rurales, de renforcement et d'extension des réseaux, où il s'agit de la collectivité concédante. En pratique, les co-investissements et la co-gouvernance sont fréquents.

Lorsqu'une entreprise publique locale est présente sur le territoire, elle agit sur les mêmes compétences qu'Enedis (5% des cas).

Ainsi, comme l'illustre le tableau ci-dessus, les collectivités locales conservent la maîtrise d'ouvrage dans le domaine des réseaux de distribution en zone rurale, et peuvent lancer elles-mêmes des investissements dans ces domaines. L'autonomie des élus des campagnes reste forte sur la gestion du FACé, dont le statut a été entériné dans la loi de 1946, en vue de financer ces interventions des élus locaux. Ni l'Etat ni EDF n'ont de droit de regard sur l'utilisation du fonds. De plus, celui-ci est depuis 1942 abondé uniquement par les recettes des ventes de la distribution (Felder, 1996; Poupeau, 2015b). Du fait de la croissance du secteur, cette manne financière est multipliée par 6,5 entre 1948 et 1954 (Felder, 1996, p. 175), atteignant alors 500 millions de francs de l'époque, soit l'équivalent de 1,09 milliard d'euros de 2016.

La FNCCR pèse fortement dans l'administration du FACé, aux côtés de représentants des sociétés publiques locales (régies et SICAE). Les critères d'attribution des financements sont très souples, et servent souvent de relais d'influence (Poupeau 2015). De fait, en 1946, en gérant de manière autonome des financements d'un montant supérieur à 3 milliards de francs des années 1970, l'équivalent d'un peu plus de 3 milliards d'euros de 2014 (Poupeau 2015, p. 9), le pouvoir départemental conserve une forte influence.

Si elles doivent faire face à un concessionnaire obligé, les collectivités concédantes sont parvenues à renégocier le cahier des charges des concessions en 1992 (Bonaïti 1997), sous la pression notamment de la FNCCR et des syndicats intercommunaux. Leur pouvoir est affaibli, mais il n'est pas anéanti.

En outre, en termes de représentation, en 1946, les collectivités obtiennent d'être représentées au conseil d'administration d'EDF ; et la loi du 8 avril 1946 entérine l'existence du Conseil supérieur de l'électricité, organisme consultatif où siègent des représentants des collectivités locales.

La traduction au niveau local de la nationalisation, et notamment l'organisation de la gestion opérationnelle des réseaux par le nouvel opérateur public, donne lieu à des ajustements par rapport au modèle défini par le législateur. Les relations entre notables et agents d'EDF tempèrent la centralisation, correspondant progressivement au système de « régulation croisée » proposé par Jean-Claude Thoenig et Michel Crozier (Crozier & Thoenig, 1975; Thoenig, 1975). Les agents chargés de la distribution au sein d'EDF, tout comme les fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat, sont contraints de négocier des arrangements avec les élus locaux pour mettre en œuvre la politique de l'entreprise et s'insérer dans le tissu d'acteurs locaux. Une relation de confiance se tisse au fur et à mesure des interactions avec les acteurs territoriaux, qui renforce aussi le rôle des agents d'EDF.

Les associations d'élus se sont servies de cette base locale pour appuyer leurs positions lors des négociations nationales, et préserver une partie des intérêts locaux. C'est grâce à ce pouvoir résiduel que la FNCCR a pu être un des derniers acteurs, en dehors de l'Etat, à négocier avec EDF des modalités de la réforme tarifaire ou de l'utilisation des fonds comme le FACé (Poupeau, 1999).

La FNCCR et ses appuis au sein du monde rural ont élaboré une stratégie d'influence efficace (contacts auprès de parlementaires clés, constitution de groupes parlementaires, relations directes au sein des ministères de tutelle, avec les directions d'EDF) en vue de protéger ces intérêts dans la durée (Poupeau, 1999).

Cette nationalisation tempérée évoque le jacobinisme apprivoisé tel que décrit par Pierre Grémion (1976), avec un système politico-administratif local adaptant à la marge les directives nationales en fonction de l'équilibre des ressources et des relations entre acteurs territoriaux.

Un autre élément résiduel du pouvoir local dans l'énergie se trouve dans l'existence des « distributeurs non nationalisés »[1] (DNN), les entreprises publiques locales évoquées ci-dessus. Leur statut évolue au cours du temps (Gabillet 2015), avec une forte diversité depuis leur création dans les années 1890 : avec ou sans autonomie juridique ou financière, dotées ou non de la personnalité morale, intégrées ou non aux services municipaux, par exemple. Il existe aussi des sociétés d'économie mixte, des Sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE), qui sont des coopératives créées à l'origine pour alimenter en énergie les agriculteurs, et qui ont obtenu par la loi du 5 août 1920 l'autorisation de distribuer de l'électricité. Comme précisé plus haut, elles sont maintenues sur leur territoire, et y disposent d'un monopole.

Elles exercent des activités de distribution et de fourniture d'électricité, et, pour une partie d'entre elles, de production. Elles disposent d'un soutien indirect par EDF, puisqu'elles ont la possibilité, négociée avec le ministère de l'Energie (direction générale de l'énergie et du climat aujourd'hui), le ministère de l'Economie, la CRE et EDF, d'obtenir des tarifs préférentiels facilitant l'équilibrage de leurs comptes (*Ibid.*). Elles ont longtemps été considérées comme une « anomalie », une « survivance de l'organisation primitive du secteur », jugée à l'époque peu efficace, et donnant naissance à des tensions au niveau local et national (*Ibid.*).

L'obtention de ces quelques prérogatives résulte du besoin de trouver des alliés pour une nationalisation qui reste à l'époque controversée et ne fait pas partout l'unanimité. Ces compromis assurent le soutien d'une base d'élus locaux, disposant de réseaux d'influence

[1] Cette expression consacrée illustre d'ailleurs ce statut « aberrant » donné aux EPL, présentées comme en négatif de la nationalisation.

étendus (Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1997; Poupeau, 2015b, p. 202). Leur capacité d'intervention n'est donc pas tout à fait réduite à néant.

Elles sont organisées au sein d'associations représentatives (la FNCCR, mais aussi l'ANROC[1] et la FNSICAE[2]) et ont pu monnayer leur soutien stratégique à EDF dans le cadre de négociations à l'échelle nationale puis européenne (Gabillet, 2015), apaisant les relations avec l'entreprise nationale, constituant des alliances d'intérêt.

Après la nationalisation, pour les entreprises publiques locales, le système qui prévaut est celui des régies au budget autonome et à personnalité morale, disposant d'une autonomie de gestion opérationnelle[3]. Mais même si leur conseil d'administration et leur directeur sont nommés par le conseil municipal, elles sont généralement de droit privé, et suivent les logiques du secteur centralisé. Leur place est ambivalente : si elles représentent des éléments de décentralisation, leur activité suit des dynamiques centralisatrices (*Ibid.*).

Du fait de la technicité du secteur et du peu de prise qu'ils ont sur ses logiques économiques, les élus se détournent de la gestion de ces entreprises et laissent une forte autonomie à leurs services techniques. Ces derniers suivent dès lors des logiques sectorielles et nationales, loin de la vision idéalisée selon laquelle elles seraient un outil d'intervention locale forte (*Ibid.*). Aujourd'hui, certains élus commencent à redécouvrir ce potentiel, à la faveur de l'émergence des thématiques de transition énergétique, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse. L'entretien de ces ressources et de cette expertise au sein des collectivités constitue un point d'appui pour la (re)construction d'une capacité d'action publique locale.

Cependant, au cours de la deuxième partie du XX^{e} siècle, ces entreprises disparaissent progressivement. Leur taille, leurs ressources, et de lourdes ponctions réalisées par leurs collectivités[4] les rendent peu à peu incapables d'exercer leurs missions de service public (*Ibid.*). Elles réduisent leur activité, sortant par exemple du domaine de la production –et renforçant par là le quasi-monopole d'EDF (Poupeau, 2015, p. 240 ; Gabillet, 2015). Alors qu'elles doivent de manière croissante se fournir auprès de

[1] Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales.

[2] Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité.

[3] Décrets n° 55-579 du 20 mai 1955 et n° 59-1225 du 19 octobre 1959.

[4] A Strasbourg par exemple, la ville prélève 14% des recettes (Lorentz, 2000 : 162, dans Poupeau, 2015, p. 241-242).

l'opérateur centralisé, dont les prix augmentent, le blocage des prix de fourniture décidé par le ministère des Finances crée un ciseau tarifaire en leur défaveur, qui pousse des communes comme Bordeaux ou Strasbourg à vendre leur régie, ce qui accroît la centralisation du secteur (Poupeau 2015, p. 234).

La disparition d'une grande partie des DNN est progressive mais réelle. Au cours de la décennie 1960, une cinquantaine d'entreprises publiques locales (régies et SICAE) sont reprises par EDF (Poupeau 2015, p. 262), tandis qu'une décennie plus tard, ce sont les acteurs départementaux qui passent dans son giron : le réseau du Loiret en 1973, celui du Loir-et-Cher avec son service d'électrification rurale en 1976 (*Ibid.*).

La concentration de la production dans les mains d'EDF résulte aussi d'une stratégie propre à l'entreprise, qui obtient en 1948 la cession de l'intégralité de la production de la CNR (Giandou, 1999, p. 128-132, dans Poupeau, 2015 : 240), ainsi que celle d'une centrale thermique importante (250 MW) de la régie Electricité de Strasbourg en 1950 (Lorentz, 2000, p. 151, dans Poupeau, 2015, p. 240).

Les DNN conservent aujourd'hui 5% du marché (Cour des Comptes 2015) et sont au nombre de 158, alors qu'elles étaient environ 360 en 1960 (Bureau du fonds de péréquation de l'électricité, 1966, p. 22, dans Gabillet, 2015, p. 124) – les chiffres précis pour cette époque sont difficiles à obtenir, et doivent avant tout servir d'ordre de grandeur, car certaines statistiques sont difficiles à recouper. Seules les plus grandes d'entre elles, en mesure d'équilibrer leurs comptes à travers différentes activités, sont parvenues à subsister (Gabillet 2015).

2. L'ancrage et la consolidation de la centralisation du système électrique

Le maintien de certaines prérogatives locales ne doit pas conduire à sous-estimer d'importantes mesures centralisatrices, qui font basculer les équilibres en faveur d'acteurs centralisés. Cela est d'autant plus vrai que les compromis visant à limiter la centralisation n'ont pas tous été respectés, notamment l'organisation régionale de la distribution, à travers les établissements publics régionaux de distribution (EPRD).

La régionalisation de la production électrique, prévue par la loi du 8 avril 1946, a été enterrée encore plus rapidement. Son article 2 expliquait que l'opérateur public EDF devait prévoir la création « d'au moins six secteurs destinés à étudier, réaliser et à exploiter sous sa direction les moyens de production d'électricité. Une loi, votée avant le 31 mars 1947 {devait} déterminer le statut de ces secteurs et la nature de leur autonomie » (Beltran,

1997, p. 409). Cette seconde loi n'a jamais été discutée, et les réflexions sur la régionalisation de la production n'ont pas abouti (*Ibid.*).

En somme, à partir de 1946, les collectivités perdent des leviers d'action importants sur l'organisation du service public local de l'énergie. En particulier, elles n'ont plus la possibilité de choisir leur concessionnaire, et leur pouvoir en matière tarifaire est très affaibli. Elles n'ont plus non plus la maîtrise des investissements, sauf dans quelques cas particuliers comme l'électrification rurale.

Elles se désintéressent dès lors de ce sujet, déléguant sa gestion concrète à EDF et abandonnant de nombreuses compétences en matière de contrôle des concessions (Poupeau, 2015). Elles passent d'un rôle moteur dans la mise en place du système électrique à une position plus en retrait, se limitant bien souvent à des stratégies d'influence auprès des administrations centrales et d'EDF (Poupeau, 2004, p. 7), même si les relations de proximité et les jeux d'influence locaux (Grémion, 1976 ; Poupeau, 2015) leur permettent de garder un pouvoir résiduel.

Les résultats techniques atteints quelques années après la nationalisation contribuent à renforcer la légitimité de ce nouveau système et son acceptation dans la société française. La modernisation et la relance des investissements par l'Etat et son opérateur public se traduisent par l'achèvement de l'électrification sur l'ensemble du territoire à la fin des années 1960 (Bouneau et al., 2007 ; Boutaud, 2016). Les premières « autoroutes de l'énergie » sont construites en 1958 (lignes de 400 kV), et la taille du réseau de 225 kV double entre 1946 et la fin des années 1980 (Bouneau et al., 2007). La densification du réseau accroît la sécurité du système, en multipliant les interconnexions, les points d'injection et de soutirage, utilisant l'effet de foisonnement pour faciliter l'atteinte de l'équilibre du réseau. Cela renforce le statut de vecteur d'unité et de solidarité nationale donné aux réseaux pilotés par EDF. L'intervention de l'Etat, suivant les principes d'intérêt général assignés au secteur, accélère la réalisation d'infrastructures pouvant être mal perçues localement –construction de lignes à haute tension, zones inondées par de grands barrages, par exemple.

Une des premières missions du nouvel opérateur public est aussi l'harmonisation du réseau. Alors qu'en 1946, une grande partie des clients était alimentée en 110 V, 14% l'était en 220 V, pendant que l'ensemble de l'Europe faisait ce dernier choix. En 1956, EDF parvient à lancer le chantier de l'uniformisation en 220 V, achevée en une décennie

(Picard et al., 1985 ; Boutaud, 2016). La modernisation et l'harmonisation du fonctionnement des réseaux constituent depuis longtemps des chantiers importants, en vue de permettre le transport de l'énergie produite de manière centralisée. L'uniformisation des fréquences ayant quant à elle été achevée en 1955, elle peut donner la place au grand chantier suivant, le programme électronucléaire, qui, mobilise ensuite près des deux-tiers des investissements de l'énergéticien national (Guillaumat-Tailliet, 1987).

De fait, la centralisation est encore accrue avec le développement de la filière nucléaire, qui achève de réduire le rôle des collectivités territoriales dans l'électricité. Elle poursuit les grands paradigmes associés au secteur énergétique, et qui guident l'ensemble de l'action publique au cours des Trente Glorieuses. Alors que de premières réalisations avaient eu lieu à partir de la fin des années 1950, c'est le plan Messmer de 1974 qui lance le grand programme de développement du nucléaire civil. Le but est d'accroître fortement la place de cette filière dans la production d'électricité, afin de répondre aux fragilités mises au jour lors du choc pétrolier.

Ce plan de construction de dix-huit réacteurs nucléaires vise à pallier les problèmes de sécurité énergétique et à réduire la dépendance de l'économie française à l'accès à une énergie à bon marché, le pétrole (Larroque, 1997; Reuss, 2007; Smil, 2010, p. 82). Il s'agit donc de sécuriser l'approvisionnement, pour mettre en place les conditions d'une indépendance stratégique. Il a aussi pour objectif de poursuivre la modernisation du pays et de mettre à la disposition des Français une énergie de qualité –sans interruption intempestive, à un coût prévisible, partout sur le territoire. Le développement du programme nucléaire participe aussi de la volonté de lier centralisation française, puissance de l'Etat et prestige industriel, avec d'autres exemples ultérieurs comme le train à grande vitesse (TGV).

Ce programme renforce la centralisation du système énergétique, du fait de l'importance qu'il prend dans le rééquilibrage du bouquet énergétique français, des montants attribués (l'équivalent de 83 milliards d'euros de 2010 pour l'investissement initial du parc actuel - Cour des comptes, 2012), et de l'organisation institutionnelle qui en découle, que nous décrivons un peu plus loin.

Des raisons techniques expliquent aussi cette centralisation. Les unités de production sont de forte puissance, de l'ordre d'un gigawatt, ce qui entraîne une forte centralisation

des productions, et des réseaux autour de ces unités. La gouvernance du secteur s'adapte alors à ces caractéristiques.

En outre, la rapidité et l'échelle de la mise en place de ces nouvelles infrastructures de production d'électricité expliquent en partie l'intégration forte du secteur, et sa résistance au cours du temps : une soixantaine de réacteurs a été construite entre 1970 et 1998. Ils assurent près de 80% de la production d'électricité française, à un coût jugé bas (moins d'une cinquantaine d'euros par MWh (Cour des comptes, 2012), soit le plus faible après l'hydroélectricité) jusqu'aux années 2010. De fait, le nucléaire s'est rapidement imposé en France comme la technologie dominante pour produire de l'électricité, et considérée comme la plus efficace sur les plans techniques et économiques. En fournissant une énergie abondante, bon marché, et peu exposée aux tensions géopolitiques[1], elle a permis de traduire les objectifs généraux de politique publique qui gouvernaient l'action de l'Etat au cours des Trente Glorieuses, à savoir la modernisation de l'économie, son développement, et l'indépendance énergétique.

Si la place de la filière nucléaire dans le système productif français conditionne la structuration de celui-ci, ses structures organisationnelles, elles-mêmes très intégrées, renforcent la centralisation. Cette forme de pilotage a été considérée comme étant favorable au développement d'une technologie complexe, à forte intensité capitalistique, imposant des efforts considérables de recherche et développement, avec des temps longs de retour sur investissement (Finon, 2009, p. 183). De même, l'effet de série et la standardisation du système de production accentuent ce processus.

Dans les années 1970, la filière est organisée autour de trois grands acteurs, qui évoluent dans un environnement industriel favorable à leurs activités. Le premier de ces acteurs est l'entreprise publique EDF, en charge de la construction des centrales et de leur exploitation. Son statut quasi-monopolistique et sa taille lui donnent la capacité de mobiliser une ingénierie importante dans ces domaines, et de peser dans sa relation avec ses fournisseurs (Finon 2009, p. 188). Ces derniers s'inscrivent dans un marché concurrentiel[2] et morcelé, bien que se concentrant dans les années 1970 sous la forte impulsion de l'Etat (Boiteux, 2009), notamment autour d'Alsthom en 1977 pour la

[1] L'uranium représente 10 à 20% du coût de production de l'électricité nucléaire (Tidball, Bluestein, Rodriguez, & Knoke, 2010).

[2] Dans les années 1950 et 1960, les équipementiers de la filière sont nombreux (Alsthom, Babcok & Wilcox France, CEM, CGE, Five-Lille-Cail, Jeumont, Neyrpic, Rateau, SFAC-Schneider, Stein-Roubaix…) (Finon 2009, p. 188).

fabrication des turboalternateurs et de Framatome pour les réacteurs eux-mêmes. Cela limite leur pouvoir sur les prix. L'Etat garde le contrôle de cet écosystème industriel, puisqu'en 1985, Framatome est possédée à 85% par des opérateurs publics – la Compagnie générale d'électricité (CGE) à hauteur de 40% du capital, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour 35% et EDF pour 10%.

Le CEA est un autre pilier de ce système industriel. Créé en 1945 en tant qu'Etablissement public, industriel et commercial (EPIC), il est chargé de la recherche et développement (R&D) en matière d'exploitation de l'énergie nucléaire. Il a développé une maîtrise de l'ensemble du cycle du combustible. Il se positionne aussi dans le domaine industriel avec la Cogema, une de ses filiales à l'époque, ainsi que dans le domaine de la construction des réacteurs (Finon 2009, p. 189). Il est également chargé de la sûreté nucléaire, en coordination avec le ministère de l'Industrie (*Ibid.*).

Le troisième acteur central est Framatome, qui construit et vend les réacteurs nucléaires.

Ainsi, l'essor de la filière nucléaire a été porté par un opérateur électrique national monopolistique, EDF, disposant d'une importante ingénierie en la matière (Finon, 2009, p. 186). Il a pu maîtriser son approvisionnement en équipements, les fournisseurs dans le domaine de la construction des réacteurs étant à l'époque peu puissants (Boiteux, 2009). Il a aussi bénéficié de la poursuite d'efforts de R&D par un organisme public, le CEA, à la légitimité importante (Finon, 2009, p. 186).

L'Etat, en particulier le ministère de l'Industrie, conserve la haute main sur les décisions stratégiques, qui sont aussi soumises au pouvoir politique. Lorsque des tensions se font jour dans les années 1960 entre le CEA et EDF sur le choix des filières de réacteurs (Finon, 2009, p. 190), c'est ce ministère qui décide de privilégier la filière des réacteurs à eau pressurisée, solution promue par EDF. Cet arbitrage est fait en 1969, après la démission du Général de Gaulle. Dès lors, la standardisation du parc de réacteurs est imposée par l'Etat autour de cette seule filière industrielle, et les entreprises françaises sont mobilisées autour de ce projet. Creusot-Loire et Framatome doivent fournir les réacteurs à eau pressurisée, et l'ensemble du cycle du combustible est géré par la Cogema.

La filière électronucléaire a reçu un appui politique fort et constant, avec un circuit décisionnel restreint, qui suit l'esprit des institutions de la V^{e} République (Boiteux, 1993; Puiseux, 1982). Cela est illustré par la Commission Production d'électricité d'origine

nucléaire (PEON), rassemblant un nombre restreint de représentants des décideurs dans ce domaine : ingénieurs et hauts fonctionnaires des ministères de l'Economie, de l'Industrie, du CEA, d'EDF, d'Alsthom, sans intégrer d'acteur extérieur à la conduite du secteur. Les discussions ou les données utilisées pour fonder les arbitrages ne sont pas communiqués, alors qu'entre 1955 et 1981, cette commission a pris les grandes décisions en matière de politique nucléaire (Boiteux, 2009).

Des réglementations favorables ont été adoptées pour favoriser l'essor du nucléaire civil, notamment en matière d'organisation de la sûreté, intégrée aux institutions chargées de la conduite opérationnelle du programme (Finon, 2009, p. 183). L'Etat s'est aussi chargé directement du financement des investissements, il a soutenu la filière par des facilités administratives, des commandes nombreuses, et stimulé le développement de la demande d'électricité.

De fait, la filière est regroupée autour d'un nombre restreint d'acteurs, sous la direction de l'Etat. Elle est complétée par l'influence de la formation, car les membres de ces organisations sont des ingénieurs recrutés dans quelques grandes écoles, partageant le même cursus et, pour les grands corps de l'Etat, une vision quasi-similaire du service public et des principes guidant l'aménagement du territoire (Poupeau, 2008b). Le Corps des Mines se charge de construire et de développer les secteurs du pétrole et du nucléaire, et, à la faveur de l'essor de cette filière, étend son influence sur l'ensemble du secteur de l'électricité. Pour les questions qui nous intéressent, le Corps des Ponts connaît son heure de gloire dans le secteur de l'électricité lors de la construction des barrages hydrauliques (Picard et al., 1985). Les dirigeants des entreprises publiques, des opérateurs de l'Etat et des administrations chargées de l'encadrement du système énergétique, sauf exception – Marcel Boiteux, par exemple[1] - partagent donc un cursus similaire.

Ainsi, l'industrie électronucléaire a été centralisée autour de quelques sites décisionnels, sous le contrôle de l'Etat. Pour une partie des analystes (Boiteux, 2009), c'est cette organisation intégrée qui a permis à la filière française de produire une électricité à bon marché, comparativement à ses voisins européens, et de s'affirmer à l'international dans ce domaine (Finon, 2009, p. 192). Pour ceux qui ont pris part à la mise en place du système énergétique actuel, la centralisation de la filière autour d'EDF joue un rôle dans la maîtrise des coûts, le contrôle et la gestion des équipements, puisque l'électricien a été son

[1] Marcel Boiteux est issu des rangs de l'Ecole Normale Supérieure et de Sciences Po.

propre architecte industriel et a fait lui-même l'ingénierie générale des centrales (Boiteux, 2009, p. 412). Ce faisant, la mise en avant de ces éléments lui ont permis de consolider de manière durable sa place et ses principes d'organisation au sein des institutions françaises. Pour l'ancien directeur d'EDF, l'essor de la filière a aussi été facilité par l'importance des commandes de l'Etat, établissant une programmation industrielle donnant de la visibilité aux industriels (Boiteux, 2009, p. 411). Il souligne aussi le rôle de l'effet de masse –le programme lancé après le choc pétrolier conduit à la commande de dix-huit centrales nucléaires, dont douze dans les deux ans (*Ibid.*), à partir d'un rythme d'une centrale tous les deux ans -, de l'effet de série et de la standardisation. Ainsi, les trente-deux centrales construites après Fessenheim sont quasiment identiques (*Ibid.*).

Cette description illustre la forte légitimité acquise par ce système industriel centralisé, avec l'atteinte des objectifs initiaux du programme. Elle démontre l'attachement de la plupart des décideurs politiques et économiques à cette organisation. Ces éléments ont consacré le rôle du nucléaire dans le système énergétique et politique français. Par sa place dans l'approvisionnement énergétique du pays, il a ainsi largement contribué à l'approfondissement de la centralisation.

La résistance du système électrique centralisé, qui perdure même après les réformes d'ouverture des marchés impulsées au niveau européen, traduit en partie le choix des gouvernements français successifs de poursuivre une politique de soutien à la filière nucléaire.

Par ailleurs, l'entreprise publique EDF est toujours considérée par le personnel politique comme un outil d'action publique, permettant de mettre en œuvre des principes d'indépendance énergétique et de dynamisme économique[1]. C'est une des raisons pour lesquelles les dirigeants français ont appliqué avec réticence, tardivement et progressivement les directives européennes de libéralisation du secteur (Finon, 2009, p. 199).

En même temps qu'elle a contribué au lancement du programme électronucléaire français, la première crise pétrolière a été accompagnée de mesures d'efficacité énergétique qui ont semé, à long terme, les premières graines du renouveau de l'action locale dans le domaine de l'énergie. Nous évoquerons un peu plus loin le rôle de la

[1] Il est symptomatique que les candidats à l'élection présidentielle de 2017 aient quasiment tous mentionné EDF –seule entreprise ou presque à être citée – et le rôle qu'ils souhaitent lui attribuer pour conduire une transition énergétique.

réaction au programme nucléaire, par certains acteurs opposés à celui-ci, comme un des ferments de l'émergence de politiques énergétiques territoriales.

Les différentes agences créées par l'Etat à partir de cette période, telles que l'Agence pour les Economies d'Energie (AEE) créée en 1974, absorbée en 1982 par l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME) – elle-même remplacée par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) en 1991 - ont mené des programmes d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables, en vue de limiter la dépendance française aux importations, pétrolières notamment. Leurs actions ont rapidement eu un caractère local –rénovations thermiques, soutien à des programmes pilotes, développement de petites unités de production – qui ont favorisé la structuration de petits systèmes d'acteurs locaux « alternatifs ». La sociologie des membres de ces agences a contribué à l'essor de ces formes et principes d'action, privilégiant des logiques décentralisées (Labussière, 2017). En effet, la plupart du temps, ces membres sont également des environnementalistes engagés contre le programme nucléaire (*Ibid.*), un point sur lequel nous développons un peu plus loin une analyse spécifique.

Ces agences ont travaillé en partenariat avec les collectivités locales (communes, Etablissements Publics Régionaux puis Régions) ainsi que des associations, menant des inventaires des ressources énergétiques locales (Lenoir, 2008). Elles ont également lancé des programmes prospectifs, dans l'énergie solaire (Rhône-Alpes, PACA) ou dans la géothermie (Île-de-France), conférant quelques moyens et une légitimité naissante à ces acteurs locaux.

L'approfondissement de la centralisation du système énergétique observée à partir des Trente Glorieuses contient les ferments de sa contestation. Celle-ci n'a réellement émergé en tant que force politique qu'à partir du début des années 2000. La deuxième partie de cette thèse aura pour but d'expliciter la manière dont s'établit cette alternative.

Les acteurs contestant l'organisation historique du système électrique remettent en cause ses principes structurants et son fonctionnement institutionnel, mettant à profit l'évolution du contexte dans lequel s'inscrivent les politiques publiques françaises.

Chapitre III : La remise en cause de l'organisation et des principes fondateurs du système électrique

Appréhender les principes sous-tendant l'organisation actuelle du secteur de l'électricité en France, ses rationalités, les fondements de son organisation, permet de comprendre son ancrage, la pérennité de ses structures, ainsi que les réactions de ses acteurs aux remises en cause dont il fait l'objet. Cela prépare une étude de ses appuis, de ses fragilités, des formes et de l'ampleur des évolutions possibles. Il est en effet soumis à des changements majeurs du contexte dans lequel il s'inscrit. Nous les identifions et les qualifions dans ce chapitre, afin de comprendre les impacts qu'ils pourraient avoir, et d'envisager comment les acteurs alternatifs pourraient s'en saisir pour modifier les équilibres historiques.

A - L'évolution du contexte institutionnel

Plusieurs facteurs conduisent à la remise en cause des équilibres construits dans la deuxième partie du XX^{e} siècle. La place de l'Etat évolue, l'action publique se recompose (Le Galès & Vezinat, 2014), ce qui a des impacts sur le pilotage et l'organisation du secteur électrique français.

Il s'agit donc ici, dans un premier temps, de cerner les principales marques de ces évolutions. Pour cela, il convient de reprendre plusieurs éléments d'analyse de l'Etat. La littérature consacrée à l'Etat est vaste, tout comme les manières de le définir. Cependant, pour cadrer notre analyse, et identifier comment et dans qu'elle mesure l'Etat se transforme, il est possible de se limiter à quelques critères. Ainsi, l'Etat peut être considéré comme une entité remplissant les critères suivants (Loughlin, 2009) :

- un territoire indépendant,
- des institutions de gouvernement,
- une source légitime de droit,
- disposant de capacités légitimes pour mettre en œuvre ses décisions et faire respecter ce droit,
- reconnu par les autres Etats.

L'Etat peut aussi être défini comme

> *« une forme politique qui a vocation à exister de manière permanente, à gérer les contradictions de la société et tenter d'établir un ordre politique, à revendiquer l'existence de l'autorité et un monopole de la violence légitime (…). Il est également défini par ses activités de gouvernement, par*

son administration, ses équipements, ses connaissances, sa capacité à orienter, gouverner la société, établir des règles, résoudre les conflits, protéger les citoyens, faire la guerre, fournir des services, mettre en œuvre des politiques publiques » (Le Galès, 2014, p. 8).

Les Etats modernes se sont constitués à partir de leur capacité de contrôle et de mobilisation des populations et des ressources sur un territoire donné (Le Galès, 2014, p. 10-11). Ils se sont affirmés à travers la définition et la fermeture de leurs frontières, et se sont progressivement imposés comme détenteurs uniques de la souveraineté nationale. Ils sont parvenus à détenir une autorité et une légitimité supérieures à des organisations internationales comme l'Eglise, les internationales socialistes, ou des pouvoirs locaux (cités-Etats). L'Etat moderne s'est caractérisé par la création et l'application d'un droit national, de politiques publiques propres, d'une bureaucratie nationale et de réseaux techniques progressivement organisés à cette échelle, créant et matérialisant un territoire commun.

Depuis les années 1980, ces éléments constitutifs du pouvoir de l'Etat sont affaiblis par l'intégration européenne et les transferts de souveraineté, ainsi que la circulation accrue des personnes, des biens, des capitaux et des idées. L'Etat doit se soumettre au droit européen (droit de l'Union européenne, Convention européenne des droits de l'Homme), et, de manière croissante, ses politiques publiques sont construites à partir de négociations supranationales (Radaelli, 2000). Les conditions institutionnelles ne sont pas les seuls facteurs entraînant la recomposition de l'Etat.

Le ralentissement de la croissance économique, à partir des années 1970, donne lieu à la remise en cause de l'efficacité de l'action de l'Etat et de sa place dans l'économie. Le paradigme de l'Etat modernisateur et les politiques keynésiennes sont fortement critiqués, et donnent lieu à des réformes libérales, dont Ronald Reagan et Margaret Thatcher sont les parmi les principaux instigateurs.

Le retrait de l'Etat est effectif avec la privatisation d'opérateurs publics, comme en France avec Saint-Gobain, BNP, Suez, Elf Aquitaine. Des secteurs clés de l'économie sont libéralisés, comme les télécommunications, et des limites à l'intervention de l'Etat sont posées : en France, le contrôle des prix est supprimé en 1986[1], et une autorité de la concurrence est instituée la même année.

[1] Ordonnance du 1er décembre 1986.

L'ouverture à la concurrence des économies, dans le cadre du marché unique européen, et la création d'agences sectorielles de régulation participent également à la diminution du rôle de l'Etat (Thatcher, 2002b), en tout cas de son intervention directe. Dans l'énergie, après avoir été amorcée en Grande-Bretagne à partir de l'*Electricity Act* de 1989, cette ouverture à la concurrence intervient à l'échelle européenne dans la deuxième partie des années 1990. Elle participe du mouvement de lutte contre les monopoles publics (Dollé, 1978; Rivier, 1969; Siwek-Pouydesseau, 1974), qui, dans ce domaine perdent de leur légitimité, leur mission de modernisation économique apparaissant achevée. Ils sont de plus en plus critiqués, par exemple suite aux grèves de l'hiver 1986-1987, particulièrement froid, et qui ont conduit à des coupures d'électricité mal vécues par la population (Huriet, 1999). L'apparition de surcapacités de production d'électricité nucléaire, liée à des prévisions trop hautes de croissance de la consommation, contribue à cette remise en cause. Cela s'ajoute à un contexte de légitimité économique affaiblie du système nucléaire centralisé du fait du déclin rapide des prix du pétrole dans les années 1980, en particulier avec le contre-choc pétrolier de 1986.

Ainsi, au cours de la période, un discours critique au regard de l'engagement de l'Etat dans l'économie et la société est diffusé. Il conduit à la poursuite, dans le monde occidental, des politiques de libéralisation, de privatisation, et une adaptation des instruments d'action publique (Thatcher, 2002b), avec le recours aux agences. Ces transformations ont donné lieu à de nouvelles manières de gouverner, avec des changements concernant les fonctions exercées par les Etats, et une évolution de la place des décisions politiques. Elles impliquent aussi une réorganisation des pouvoirs décisionnels, avec de nouvelles institutions participant à l'encadrement des activités, des changements d'acteurs et des types de politiques publiques menées (Majone, 1997). Une vaste littérature porte sur ces processus de privatisation et de retrait de l'Etat (Müller & Wright, 1994; Vickers & Wright, 1989; Wright, 1994), que nous décrivons dans la deuxième partie de cette thèse.

L'essor des autorités administratives indépendantes illustre ces recompositions. Après de premières expériences en Grande-Bretagne (Wilks, 1999; Wilks & Doern, 1996), elles se multiplient sur le continent européen dans les années 1990 (Thatcher, 2002b). Les agences, considérées comme plus autonomes par rapport aux administrations centrales, plus spécialisées, sont chargées de l'encadrement de pans entiers des politiques publiques. Ces dernières échappent davantage au pouvoir politique (Thatcher, 2002b). Des secteurs

qui constituaient des outils de politique publique et d'expression de la volonté politique sont progressivement retirés de l'emprise des gouvernements (Thatcher, 2002b; Thatcher & Coen, 2001), comme les télécommunications, le transport, ou les assurances (Thatcher, 2002a). Ils sont dès lors régulés en fonction de principes de marché et de libre concurrence (Thatcher 2002b), avec des variations selon les Etats (Schmidt, 2002). Cela donne naissance à ce qu'une partie de la littérature de sciences politiques qualifie d'Etat régulateur (Thatcher, 2002a)[1].

Dans ce cadre, la libéralisation est suivie par l'essor d'activités de régulation, à savoir de nouvelles règles gouvernant la concurrence, mais qui ne donnent pas la prééminence aux choix politiques de l'Etat (*Ibid.*). Les agences sont des administrations publiques et font partie de l'Etat, mais elles sont en principe détachées de la tutelle politique et disposent d'une liberté décisionnelle dans l'exercice de leurs missions.

La mondialisation des technologies, des échanges et des idées a contribué à diffuser ces principes libéraux, conduisant à l'application à un nombre croissant d'Etats de réformes visant à limiter son influence sur les économies et les sociétés (van Waarden & Drahos, 2002). La diffusion des idées est favorisée par la mobilité des personnes et les facilités technologiques, donnant plus de possibilités aux communautés épistémiques (*Ibid.*), aux organisations internationales de diffuser leurs pratiques (Haas, 1992; Radaelli, 2000). Cela donne lieu à l'émergence de pouvoirs transnationaux, qui concurrencent le cadre étatique.

L'activité juridictionnelle, notamment dans le cadre européen, avec le rôle croissant des juridictions de l'Union européenne, a aussi contribué à limiter le rôle de l'Etat dans l'économie et dans l'encadrement des sociétés, en appliquant aux Etats membres un droit favorable à ces principes plus libéraux (van Waarden & Drahos, 2002).

Toutefois, ce mouvement n'est pas observé dans tous les domaines, et l'intervention publique reste forte. En France, au XX^{e} siècle, la dépense publique est passée d'un peu plus de 10% du Produit intérieur brut français (PIB) (Le Galès & Vezinat 2014, p. 12) au début du siècle à 57,5% en 2014 (INSEE, 2016). L'Etat demeure un acteur majeur dans certains domaines, que ce soit par la possession d'entreprises (il détient 83,1% du capital d'EDF en

[1] Les fonctions de l'Etat régulateur peuvent être définies comme étant celles d'édiction des règles formelles gouvernant l'approvisionnement en biens et services, la mise en place d'institutions responsables de les déterminer, de politiques publiques et de leurs objectifs. L'encadrement de la concurrence et des marchés repose au cœur de l'activité de l'Etat régulateur (Thatcher 2002a, p. 862).

2017 – EDF, 2017b), l'attribution de subventions –dans l'énergie, les tarifs d'achat et les appels d'offre déterminent l'équilibre économique de filières entières, ou la réglementation (risques, sûreté), par exemple. L'engagement de l'Etat demeure important dans l'énergie, par exemple avec les mécanismes de tarification, ou l'obligation du choix de l'entreprise publique Enedis en tant que concessionnaire pour la distribution d'électricité (95% des cas).

Les transformations évoquées plus haut peuvent être tempérées par le système politique et institutionnel considéré (Thatcher 2002b). Pour ce qui nous concerne, l'organisation du système électrique est, on l'a vu, solidement ancrée dans les institutions françaises. Ce système est gouverné et défendu par des acteurs (administrations centrales, opérateurs publics et grands corps de l'Etat) aux ressources importantes, et sa légitimité (économique, politique) reste forte, soutenue par les principaux partis de gouvernement malgré les alternances politiques. Nous étudions dans le chapitre suivant les réorganisations du jeu d'acteurs du système français que ces évolutions (ouverture à la concurrence, transformation de l'action publique) impliquent.

Quoi qu'il en soit, en France, la libéralisation de secteurs anciennement gérés par la puissance publique contribue à ouvrir les processus décisionnels et à permettre l'entrée d'autres acteurs pour la poursuite de ces activités. Ils peuvent conduire au maintien de logiques centralisées, autour d'un marché gouverné par des règles établies à une échelle nationale ou européenne, mais ils peuvent aussi utiliser ces règles pour légitimer une approche alternative, plus décentralisée. Les recompositions de l'Etat offrent des opportunités aux acteurs locaux, pouvant entraîner un changement d'échelle et des transformations de l'action publique, que nous nous proposons d'expliciter dans cette thèse.

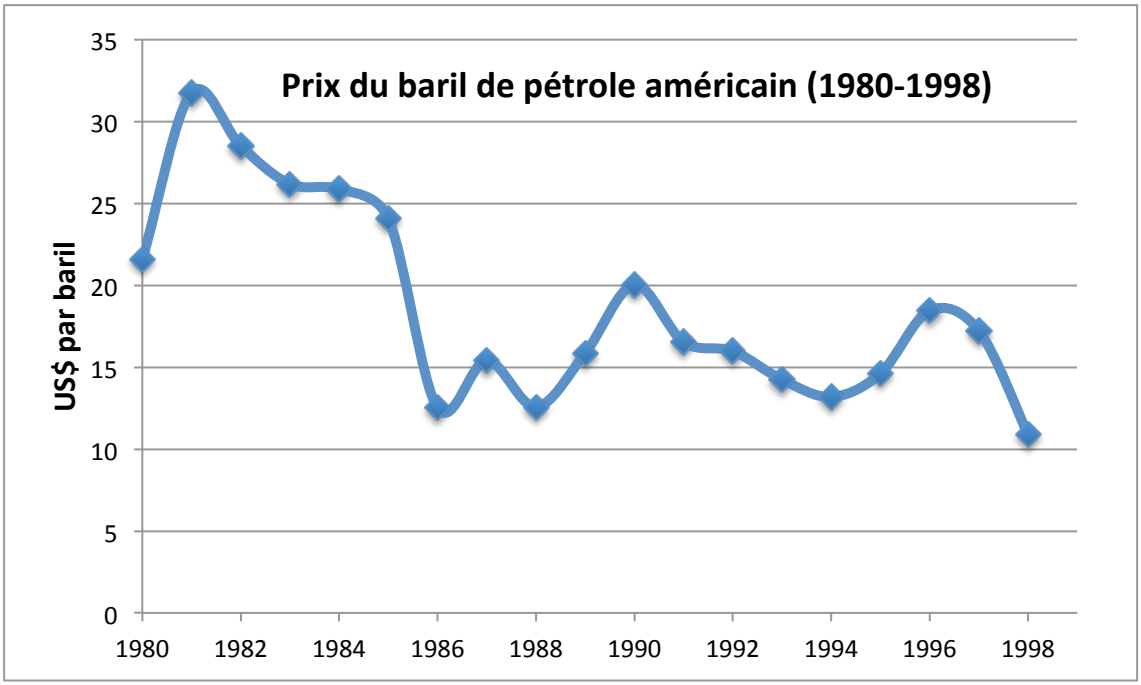
La remise en cause du système électrique et de ses institutions est aussi liée à des facteurs politiques. De manière croissante avec l'avancée du programme électronucléaire français, les oppositions des environnementalistes se sont faites plus visibles. Les voix s'élevant contre le système énergétique ont, à partir de cette époque, pris une place croissante sur l'agenda médiatique (Sainteny, 2000) et reçu une attention politique grandissante (*Ibid.*). Les Verts ont porté dans l'arène politique ces alternatives. L'organisation par François Mitterrand d'un débat sur l'énergie en 1981 témoigne de l'intérêt que cette nouvelle force politique et ces positions ont fait naître à cette période.

Cette montée en puissance politique (*Ibid.*), a dès lors permis aux Verts de gagner des ressources institutionnelles, et grâce à des stratégies d'alliances locales, ils ont commencé à accéder aux gouvernements locaux. Bien que limitée, cette expérience politique a eu un rôle important pour la suite, comme nous le décrivons dans la deuxième partie de cette thèse. Elle a permis de rassembler de premières ressources pour rendre plus visibles des propositions alternatives d'une action politique.

La participation des Verts au gouvernement de Lionel Jospin, en 1997, avec la négociation d'un programme majoritaire qui leur donne un large pouvoir d'influence sur les politiques environnementales et énergétiques, contribue à accroître l'ouverture des processus décisionnels dans l'énergie (Finon, 2009). Elle amorce une légère remise en cause de la centralisation du système énergétique, concrétisée par plusieurs lois qui confèrent aux collectivités territoriales, les régions en particulier, un pouvoir d'orientation en matière d'aménagement du territoire et de services collectifs, dont l'énergie (loi Voynet de 1999). La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité reconnaît et consacre la place des collectivités territoriales dans l'encadrement des services publics liés à l'énergie, et plusieurs textes réglementaires adoptés sous cette majorité mettent en place des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables (obligation d'achat, par exemple, avec le décret du 10 mai 2001).

Le contexte énergétique est également propice à la remise en cause des politiques énergétiques menées au cours des dernières décennies du XX^{e} siècle. La fin du cycle d'installation des centrales nucléaires, au début des années 2000, met la filière nucléaire en retrait des priorités d'investissements, alors que la question de leur renouvellement ne se pose qu'à partir du milieu des années 2010 (Finon, 2009).

En sus d'une contestation politique grandissante, des facteurs économiques et technologiques contribuent à la remise en cause du nucléaire civil (Finon, 2009, p. 186). Au cours de cette période, les prix mondiaux de l'énergie baissent, entraînés par la chute des prix du pétrole (graphique 1). Ils rendent moins évident le recours au nucléaire, notamment justifié à l'origine par sa compétitivité en période de prix des combustibles fossiles élevés (Finon, 2009).



Graphique 1 : évolution du prix du baril de pétrole au cours des années 1980. Source : Energy information agency, 2017, US Crude Oil First Purchase Price, [en ligne : consulté le 12 août 2017] : https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=F000000__3&f=A

L'essor de turbines à gaz plus faciles et plus rapides à construire, nécessitant des capitaux bien plus faibles accroît l'attractivité de cette technologie par rapport au nucléaire, notamment dans des secteurs en cours de libéralisation, comme au Royaume-Uni (Finon, 2009), puis en Europe.

La remise en cause des paradigmes historiques guidant le système énergétique est également liée à la poursuite de la décentralisation au tournant des années 2000. Elle favorise un nouvel essor des collectivités territoriales, qui gagnent en légitimité institutionnelle. Une partie d'entre elles se saisit des thématiques énergétiques, pour des raisons que nous développons plus loin.

Cette décentralisation conduit les collectivités à prendre en main des politiques publiques, déchargeant l'Etat de ses responsabilités, celui-ci « externalisant sur les collectivités locales les coûts d'une gestion rapprochée » (Duran et Thoenig, 1996, p. 592). Pour une partie des contempteurs de l'action traditionnelle de l'Etat, elle est aussi un moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique, puisqu'elle est conçue comme un moyen de disposer de structures plus spécialisées, plus souples (de Maillard, 2002).

De fait, dès les premières lois de décentralisation de 1982-1983, l'action de l'Etat se transforme. D'autres outils apparaissent nécessaires pour peser sur les politiques publiques territoriales : la puissance publique nationale recourt de manière croissante aux politiques contractuelles, à la négociation des objectifs et des engagements (Gaudin, 2012; Leroy, 1999), à l'incitation, empruntant des instruments de management au secteur privé. Cette évolution, qui vise dans un premier temps à permettre à l'Etat de conserver une capacité de pilotage malgré la décentralisation, a toutefois été mise à profit par certaines collectivités territoriales pour y négocier de nouvelles marges de manœuvre, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse.

Alors qu'en 2003 une nouvelle révision constitutionnelle ancre dans les institutions de la V^{e} République la décentralisation, plusieurs lois adoptées à cette période lui donnent une application concrète. Dans le domaine qui nous intéresse, la loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, citée plus haut, impose une consultation élargie des régions pour la réalisation de schémas de services publics. La même année, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale – dite loi Chevènement – affirme et redéfinit les structures intercommunales, consacrant trois types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Elle renforce l'échelon de l'intercommunalité, progressivement doté de prérogatives importantes dans le domaine de l'énergie.

La loi du 10 février 2000 évoquée précédemment renforce le rôle des collectivités territoriales dans ce domaine en mentionnant explicitement leurs missions de service public de l'électricité, d'aménagement du territoire, de sauvegarde des ressources naturelles et de protection de l'environnement. Par la suite, la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE) de 2005 souligne le rôle des collectivités territoriales en matière de maîtrise de l'énergie, en même temps qu'elle fixe l'objectif d'une division par quatre des émissions françaises de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 (par rapport à 2005).

La loi du 7 décembre 2006 accroît les capacités d'organisation et de direction des autorités concédantes organisatrices du service public de la fourniture d'électricité – communes et EPCI. De fait, conjointement aux réformes de décentralisation, davantage de

responsabilités sont données aux collectivités territoriales dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.

La réémergence d'un pouvoir local dans l'énergie a pris un nouvel élan avec le Grenelle de l'environnement, organisé dans la dynamique du Pacte écologique signé par les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007. La tenue de ce débat sur un vaste ensemble de thématiques environnementales, au premier rang desquelles l'énergie, pendant trois mois (septembre à décembre 2007), marque une évolution importante pour les politiques énergétiques. Même si la traduction législative a suscité moins d'enthousiasme et a été moins ambitieuse que les propositions adoptées par les parties prenantes, ce processus a permis de mettre à jour de nouvelles (op)positions, plus structurées, des rationalités émergentes en matière de transition énergétique (Boy et al., 2012), et de décentralisation du système énergétique. Les acteurs portant ces positions alternatives -décrits au chapitre suivant-, moins insérés dans la gouvernance actuelle du secteur ont alors disposé d'une tribune, gagné en visibilité et acquis des ressources institutionnelles. Par la suite, avec quelques nuances, le Débat national sur la transition énergétique (DNTE) de 2013 a renforcé ces positions.

L'existence d'une consultation nationale, rassemblant un ensemble d'acteurs concernés et aux intérêts divers (structuration autour de « collèges » représentatifs, par exemple pour le Grenelle : des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations syndicales et patronales ainsi que des associations, en interaction au sein de groupes de travail spécifiques à certains enjeux) préalable aux deux grandes lois à fort impact sur l'énergie des deux derniers quinquennats, témoigne aussi de cette plus grande ouverture d'une politique quasi-régalienne - même si, bien entendu, cela dépend des éléments mis en débat. Au moins à titre communicationnel, cela reflète l'importance prise par les processus d'association et de négociation. Ceux-ci sont désormais quasiment incontournables dans l'élaboration des politiques énergétiques, quelle qu'en soit l'issue et le but, qu'il s'agisse de diluer les enjeux, de dévier l'attention, de parvenir à un consensus, de faire émerger de nouvelles questions ou de légitimer de nouvelles orientations de politique énergétique.

De fait, l'organisation d'un débat pour l'élaboration de lois environnementales a permis la discussion de rationalités alternatives, même si les conclusions du Grenelle et du DNTE n'ont pas toutes été reprises et ont été filtrées par les gouvernements. Cela a été l'occasion, pour les acteurs alternatifs, d'insister sur le besoin de « mettre en place un

cadre réglementaire permettant aux exploitations agricoles, aux départements, aux régions de valoriser la production locale d'énergie renouvelable » et « d'équilibrer la production énergétique française en adossant au réseau centralisé des systèmes décentralisés permettant davantage d'autonomie » (Grenelle de l'environnement, document récapitulatif de la table ronde sur les énergies renouvelables, 23 novembre 2007). Ces conclusions ont permis d'engager l'accroissement du rôle des collectivités territoriales, tant par des mesures symboliques que par l'adoption de dispositifs renforçant leurs compétences (Schéma régional climat air énergie –SRCAE-, Plan Climat énergie territorial (PCET).

Le DNTE a aussi été un débat participatif, avec simultanément des échanges décentralisés et nationaux. Il a réuni des représentants de l'Etat, des parlementaires, des organisations patronales, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des élus locaux autour d'enjeux liés au climat et à l'énergie. Des débats spécifiques ont été organisés au niveau décentralisé, avec la possibilité d'échanger sur des thèmes définis localement et de les organiser de manière autonome. Des contributions d'une grande variété d'acteurs (associations de collectivités territoriales, associations environnementalistes, chambres consulaires, élus, organisations professionnelles…) ont été publiées dans le cadre de ces débats, permettant l'expression de positions très diverses et de mesurer les rapports de force de ces acteurs, de constater leur évolution et leur structuration depuis le Grenelle, et enfin de les mettre en regard des positions finalement sélectionnées dans les synthèses officielles.

Les lois Grenelle (2009 et 2010) posent les premières bases d'un pouvoir de direction, d'orientation des bouquets énergétiques locaux et de structuration des filières pour les conseils régionaux, avec les Schémas régionaux climat, air et énergie (SRCAE) ainsi que les Schémas de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables (S3RENR). Les SRCAE doivent être réalisés par les conseils régionaux, en co-pilotage avec les préfets de région et avec l'appui des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement (DREAL). Ils sont des outils de programmation et de prospective, de réflexion autour des ressources et des consommations à l'échelle régionale. Ils déclinent à ce niveau les engagements internationaux et européens de la France et constituent la feuille de route régionale dans les domaines de l'énergie et du climat, avec un impact sur un vaste ensemble d'activités (économie, emploi, formation professionnelle, aménagement du territoire, urbanisme, par exemple). Une partie – seulement- des objectifs arrêtés engage l'Etat. Les SRCAE restent des outils ambivalents et

dont le niveau de contrainte est faible, puisqu'ils ne sont pas opposables, bien que légitimés par le préfet. Ils font l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de cette thèse. Les collectivités infrarégionales doivent se positionner par rapport à ces objectifs, en y contribuant dans une certaine mesure à travers les Plans climat énergie territoriaux (PCET), les Schémas de cohérence territoriale, les Plans locaux d'urbanisme.

Le schéma ci-dessous décrit les relations établies entre ces différents schémas.

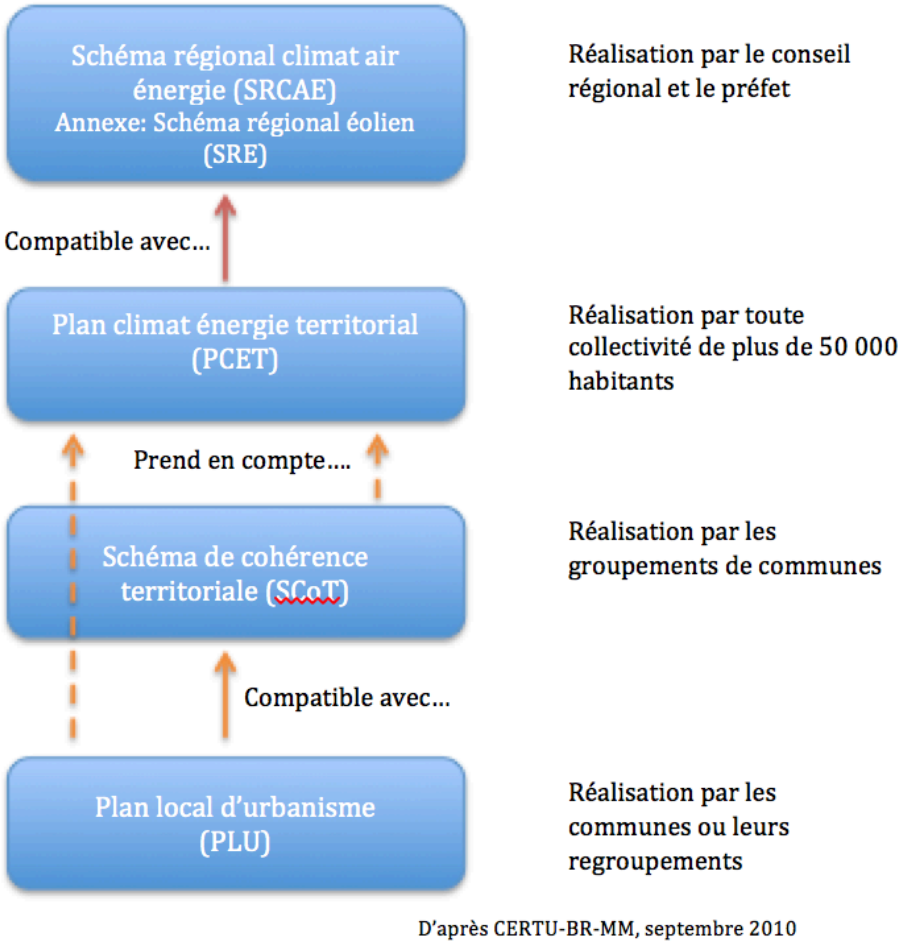


Schéma 1 : relations entre les différents schémas organisant l'action locale dans les domaines de l'énergie et du climat.

La compatibilité et la prise en compte impliquent des niveaux d'opposabilité, et donc de respect par un niveau inférieur des prescriptions du niveau supérieur quelque peu différents. La compatibilité impose de respecter les grandes orientations fixées par le document édicté par un échelon supérieur, la prise en compte est une injonction à ne pas les ignorer.

Il faut préciser ici que le SRCAE est décliné, pour sa partie infrastructurelle, par le schéma régional de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables (S3RENR), et qu'il définit des Zones de développement éolien (ZDE) en fonction du potentiel identifié. Les Programmes locaux de l'habitat et les instruments de programmation des réseaux de chaleur et de froid doivent être compatibles avec les SCOT et les PLU.

La loi de transition énergétique de 2015, débattue dans la foulée du DNTE, s'inscrit dans la même dynamique de transfert progressif de compétences aux collectivités territoriales que le Grenelle. Sa discussion a également été émaillée par des points de conflit, sur lesquels les administrations centrales, soutenues par des acteurs historiques, ont résisté pour limiter les évolutions, fortes, proposées par les acteurs alternatifs. Nous décrivons un peu plus loin ces rapports de force, qui situent d'éventuels basculements de l'équilibre du système énergétique.

Nous mentionnerons au fil de notre analyse les nouvelles dispositions législatives issues de cette loi qui concernent notre objet d'étude, sans toutefois nous y étendre, car, pour une grande partie d'entre elles, elles ne sont pas encore effectives. Notons toutefois qu'un chapitre entier de cette loi fleuve (215 articles) a été consacré au rôle des collectivités territoriales dans la transition énergétique.

Dans la suite de cette thèse, nous étudierons dans quelle mesure et comment les collectivités tirent parti de ces nouveaux instruments, qui peuvent fonder l'émergence d'un pouvoir local dans l'énergie.

Les collectivités se sont saisies inégalement des instruments mis à leur disposition depuis le début des années 2000. Nous verrons un peu plus loin comment les plus engagées se les sont appropriés, comment elles ont tiré parti de leurs forces, voire aussi de leurs faiblesses. Ces évolutions sont permises par l'approfondissement de l'intégration européenne.

B - L'Union européenne comme ressource des acteurs alternatifs

Avant d'étudier les enjeux de l'énergie et du climat, en lien étroit avec des dynamiques internationales, nous commençons par analyser le cadre économique européen. Dans plusieurs domaines, la législation européenne et les financements européens ont suscité des transformations plus ou moins rapides des politiques environnementales. A partir des années 1980 et plus spécifiquement, pour l'énergie, du

milieu des années 1990, l'intégration européenne et la construction d'un marché unique mettent à l'épreuve le modèle centralisé ayant soutenu la réalisation du programme électronucléaire français. Ce dernier touche à sa fin dans les années 1990 (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, 2009). L'interconnexion a été réalisée, les grandes infrastructures construites, l'accès à une électricité de qualité, sans pénuries, est achevé. Les besoins en matière de financement, et de contrôle public apparaissent moins importants. L'absence de concurrence semble, à première vue, perdre de sa pertinence : la mise en place du marché commun européen incite alors la Commission européenne à remettre en cause les grands monopoles nationaux et à décider de la libéralisation du secteur énergétique. Dès lors, en plusieurs étapes, l'Union européenne conduit l'ouverture à la concurrence des marchés nationaux de l'électricité et du gaz.

Cette ouverture à la concurrence se fait progressivement, avec trois « paquets » législatifs européens (1996, 2003, 2009), qui portent sur les énergies de réseau que sont l'électricité et le gaz. Ils requièrent la séparation des activités concurrentielles (production et fourniture) des activités de type monopolistique (transport et distribution). Les directives et règlements européens instaurent le libre choix du fournisseur pour les consommateurs, et la création d'un régulateur sectoriel chargé d'encadrer les conditions de l'activité de manière impartiale et suivant des principes d'efficacité économique. Ce transfert de prérogatives des administrations centrales vers une agence indépendante est partiel, comme nous le verrons un peu plus loin. En outre, les directives sont transposées progressivement et avec retard par le législateur français. La dernière étape en date de ce processus de réorganisation du système énergétique français s'est conclue en 2010 avec la loi sur la Nouvelle organisation des marchés de l'électricité (NOME).

L'ouverture du secteur permet l'entrée d'opérateurs concurrents, notamment pour la fourniture d'énergie aux collectivités territoriales, qui mettent cette situation à profit pour revoir les conditions de leur approvisionnement. Elle pousse les opérateurs historiques (EDF, et les entreprises publiques locales encore existantes) à développer des techniques commerciales, à adapter leurs offres et à démontrer leur capacité à répondre aux besoins spécifiques des collectivités. Ces opérateurs sont amenés à renforcer leur ancrage territorial et à individualiser les services qu'ils proposent, par exemple avec des garanties environnementales. Ce contexte donne ainsi la possibilité aux collectivités locales d'utiliser plusieurs leviers pour peser sur le secteur de l'électricité et leur offre l'opportunité de se repositionner dans le domaine de l'énergie.

Celles qui ont le plus investi ces sujets mènent une réflexion sur leur bouquet énergétique, réfléchissent à une mise en concurrence des différentes sources d'énergie, questionnent la légitimité des derniers monopoles au regard du droit européen –les réseaux de distribution gérés par un concessionnaire obligé, par exemple – pour renégocier leurs contrats de concession de distribution, obtenir des engagements bénéficiant à leur territoire, voire justifier des investissements dans les outils de production. La remise en concurrence des concessions hydrauliques, prévue à court-moyen terme, en fonction de la résistance de l'Etat français aux injonctions de la Commission européenne, conduit aussi les entreprises à mener des stratégies d'ancrage territorial pour valoriser leur activité.

Ces réformes liées à l'intégration européenne rendent dans certains cas plus attirante la possibilité ouverte aux collectivités de produire elles-mêmes de l'énergie, en créant des opérateurs publics locaux ou en s'insérant dans des structures déjà existantes.

A ces dynamiques d'ouverture sectorielle, s'ajoute l'apparition sur l'agenda médiatique de problèmes publics transversaux, bousculant les logiques classiques de l'action publique. Les enjeux environnementaux, comme la question du changement climatique, en font partie. Des acteurs (associations environnementalistes, entreprises, associations d'élus) se saisissent de ces sujets et formulent des propositions alternatives de politiques publiques, en mettant en avant des définitions concurrentes de l'intérêt général. A partir des questions de changement climatique et de développement des énergies renouvelables, ils assignent d'autres priorités au système énergétique, et se positionnent sur d'autres échelons d'action publique. Ils mettent à l'épreuve les organisations classiques de l'Etat, sectorielles, verticalisées et spécialisées, en se présentant hors des cadres d'action publique traditionnelle. Ils questionnent des « organisations qui prétendaient auparavant avoir une représentation monopolistique de certains intérêts face à l'Etat » (Nay 2002, p. 4), comme les opérateurs historiques.

Ces nouveaux acteurs, qui cherchent à transformer le système énergétique en vigueur, recherchent des appuis à l'échelle européenne, puisque celle-ci permet une transformation des politiques publiques nationales. Elle est également un moyen d'accroître la légitimité de ces propositions concurrentes. C'est en partie de cette manière que la question environnementale s'est imposée dans les politiques publiques nationales et qu'elle a été intégrée au secteur de l'énergie. Les financements de premiers programmes de recherche et développement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont

venus de fonds européens d'innovation, et le traité de Maastricht constitue une des étapes majeures pour le développement d'une législation environnementale en France.

Par la suite, en même temps qu'ont été lancés les processus d'ouverture à la concurrence et d'harmonisation au niveau européen, de nouveaux objectifs et principes directeurs ont été assignés au secteur de l'énergie par l'Union européenne. Ils ont ensuite été déclinés par les Etats membres, ces derniers impliquant les collectivités territoriales pour la réalisation de ces ambitions. Ainsi, l'UE a adopté en 2009 le paquet climat-énergie ou « Paquet 3x20 », à savoir une série de trois directives instaurant les objectifs suivants à horizon 2020, les deux premiers étant contraignants[1] : 20% de la consommation d'énergie produite de source renouvelable, 20% de réduction d'émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, et 20% d'amélioration de l'efficacité énergétique par rapport au tendanciel à l'horizon 2020[2].

Ce sont ces objectifs qui ont été transposés dans le droit français avec les lois Grenelle I et II de 2009 et 2010. Celles-ci mettent en place des obligations en matière de territorialisation des objectifs climat-énergie, d'association des collectivités à ces objectifs, et multiplient le recours aux instruments de planification (investissements, productions) et de réglementation[3] (Boy et al., 2012). Elles assignent de nouveaux objectifs aux politiques publiques, en particulier dans les domaines des énergies renouvelables et de la maîtrise de la demande d'énergie. Cela peut entraîner un retour de l'intervention publique, sous des formes renouvelées, à rebours de l'effacement perçu dans d'autres domaines.

C'est également sous l'impulsion de l'Union européenne que les principaux mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, électriques notamment, ont été introduits dans la législation française. Il s'agit par exemple de la priorité d'accès au réseau de l'électricité renouvelable, ou encore du mécanisme de l'obligation d'achat[4] de l'énergie renouvelable d'un producteur. L'association d'acteurs « extérieurs » à l'élaboration des politiques publiques et donc à la régulation traditionnelle du système énergétique (associations, citoyens, par exemple) résulte aussi de politiques européennes (Mancebo,

[1] Leur non-respect peut être assorti de sanctions.

[2] En 2017, à l'heure où ces lignes sont écrites, un nouveau « paquet » énergie climat est en discussion pour l'échéance 2030.

[3] A l'image des réglementations thermiques des bâtiments, ou des obligations de réalisation de bilans d'émissions de GES pour les entreprises (plus de 500 employés).

[4] Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

2010). La loi Voynet de 1999 sur l'aménagement du territoire, qui introduit des dispositions en matière de participation des citoyens à la décision politique locale, est ainsi la traduction en droit français de directives européennes.

De fait, l'intégration européenne est un des facteurs de recomposition de l'action publique, et de transformation du système énergétique, en particulier électrique. Elle a favorisé la prise en compte de nouvelles préoccupations environnementales, comme celles liées à la transition énergétique.

C - La transition énergétique actuelle

La montée en puissance des enjeux du changement climatique, dans les années 1990, à la suite des conférences environnementales onusiennes (Sommet de la Terre de Rio en 1992, par exemple), la publication des premiers rapports du GIEC, à partir de 1990, l'adoption du protocole de Kyoto, font émerger ces sujets sur la scène médiatique et politique. Les sujets de développement durable s'installent alors dans le débat public, avec les principes de participation, de subsidiarité –repris par l'Union européenne-, de proximité (Convention de Rio de 1992). Ils fondent les arguments des collectivités locales, qui revendiquent davantage de prérogatives dans ce cadre.

En France, la montée en puissance politique des Verts, leur arrivée au gouvernement (1997-2002), suscitant la rédaction du rapport Cochet (2000) sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et la participation d'un nombre étendu d'acteurs aux décisions de politique énergétique, appuient la prise en compte politique de ces sujets. La dynamique de médiatisation des enjeux environnementaux accroît la visibilité d'acteurs portant ces thématiques, et permet l'élaboration ainsi que la diffusion de rapports marquant l'opinion.

En outre, la modération des prix de l'énergie observée entre 1985 et le début des années 2000 -se poursuivant jusqu'au choc pétrolier de l'été 2008- pousse les environnementalistes, promoteurs des politiques de maîtrise de la demande d'énergie et du développement des énergies renouvelables – et, peut-être de manière moins visible, des tenants du nucléaire -, à rechercher de nouveaux moyens de légitimer leurs solutions, en l'absence de crise d'approvisionnement.

De fait, la stratégie des acteurs alternatifs, porteurs d'un projet de décentralisation des systèmes énergétiques, change. En vue d'entretenir ces dynamiques de développement des énergies locales et de limitation de l'empreinte environnementale, elle tient désormais compte de la montée en puissance du sentiment d'urgence climatique avec l'accumulation

des preuves scientifiques (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 1990, 1995, 2001, 2007, 2013). La transition énergétique proposée au début des années 2000, dont les définitions mises en avant varient toutefois, relève de cette prise de conscience. Les acteurs porteurs d'alternatives mettent désormais en avant des objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre, en même temps que, dans la plupart des cas, celui de la sortie du nucléaire, pour justifier et appuyer leur position.

La vision que ces acteurs défendent est ainsi celle du passage d'un bouquet énergétique, et surtout, électrique, majoritairement centralisé –l'énergie produite l'est à près de 90% par de grandes unités de production (77% pour le nucléaire, 12,6% pour l'hydraulique - Réseau de transport d'électricité, 2015) –à un système énergétique satisfaisant les consommations principalement à partir d'énergies renouvelables décentralisées. Cela implique également une diminution des consommations. Le scénario négaWatt illustre depuis 2003 cette vision de la transition énergétique, car il mise sur une division par deux de la consommation d'énergie finale à l'horizon 2050 par rapport à 2015 (négaWatt, 2017) afin de satisfaire la demande résiduelle par des énergies renouvelables, tout en sortant du nucléaire, le tout en projetant de lutter contre le changement climatique. Il faut ici souligner que la plupart des politiques territoriales de transition énergétique étudiées ici s'inscrivent dans cette vision.

La définition d'une transition énergétique proposée par les acteurs doit être étudiée avec attention, car elle traduit leurs conceptions de ce que devrait être le système énergétique. Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, des propositions contemporaines évoquent aussi la nécessité d'un passage d'un mix énergétique majoritairement fossile, vers un mix décarboné, ce qui implique l'électrification des usages, le développement du nucléaire avec, dans une moindre mesure, le recours aux énergies renouvelables, ainsi qu'un important effort de maîtrise des consommations. Le scénario Négatep expose cette vision de la transition énergétique (Acket & Bacher, 2010). Par rapport aux acteurs évoqués au paragraphe précédent, la priorité identifiée est celle de la sortie des énergies fossiles, et non pas celle du nucléaire. Elle ne prône pour le moment pas de décentralisation des systèmes énergétique.

Puisque nous avons choisi d'étudier la montée en puissance des acteurs locaux, nous choisissons une définition de la transition énergétique actuelle qui désigne le passage à un bouquet énergétique plus décentralisé – ce qui correspond aux objectifs fixés par l'article 1 de la loi de transition énergétique 2015 – ainsi que le changement d'échelle des efforts et

des résultats en matière de maîtrise de la consommation d'énergie. Nous ne formulons pas d'hypothèse sur la place du nucléaire, qui pourrait aussi bien s'insérer dans un système davantage décentralisé, en fonction du niveau de décentralisation choisi.

Par énergies renouvelables, nous entendons plusieurs formes d'énergie. L'énergie solaire radiative, exploitée avec des technologies comme le solaire thermique, le solaire à concentration et le solaire photovoltaïque en constitue une. Elle donne lieu :

- à des transformations de la biosphère : photosynthèse, permettant la croissance des plantes ;
- au vent, créé par les gradients de pression liés aux différences de température des sols exposés au rayonnement solaire ;
- au cycle de l'eau, par l'évaporation puis les précipitations ;
- aux courants océaniques et à la houle, qui sont influencés par les régimes de vents ;
- à la différence de température entre la surface des océans tropicaux et les eaux profondes situées sous la thermocline[1] (Smil 2010, p. 3), qui peut aussi être exploitée (énergie thermique des mers).

La géothermie est la chaleur dégagée par la Terre, évacuée par convection par le manteau terrestre se refroidissant, et en partie due à la radioactivité naturelle. Cette chaleur est captée par l'Homme à différentes profondeurs. L'énergie des marées est issue des forces de gravitation de la Lune et du Soleil[2].

Ces sources d'énergie sont exploitées de plusieurs manières par les sociétés humaines :

- l'énergie solaire captée directement ;
- l'énergie mécanique du vent (éolien) ;
- la biomasse et ses différents usages (combustion pour créer de la chaleur voire de l'électricité, transformation en gaz, ou en carburant liquide comme l'éthanol) ;
- l'énergie potentielle de gravitation et l'énergie mécanique de l'eau, avec l'hydroélectricité, les usines marémotrices et houlomotrices, voire les hydroliennes ;
- la récupération de la chaleur de la Terre (géothermie).

Ces technologies peuvent être utilisées à différentes échelles, suivant les conditions techniques, économiques, voire sociales de l'exploitation. Il est ainsi possible d'exploiter des fermes solaires de grande puissance (Al Noor au Maroc, prévue à 580 MW crête ; Cestas en Gironde : 300 MWc), raccordées au réseau de transport ; des parcs éoliens en mer allant jusqu'à 630 MW (Royaume-Uni), autant que des petits barrages hydrauliques, des éoliennes ou des panneaux solaires de quelques kilowatts sur toiture.

L'étude des transitions énergétiques du passé nous enseigne que ces processus n'impliquent pas uniquement une évolution des techniques de production, des infrastructures et des sources d'énergie utilisées, mais aussi des institutions qui gouvernent ces systèmes, de leur hiérarchisation et de leurs prérogatives (Smil, 2010, p. 12). Cela

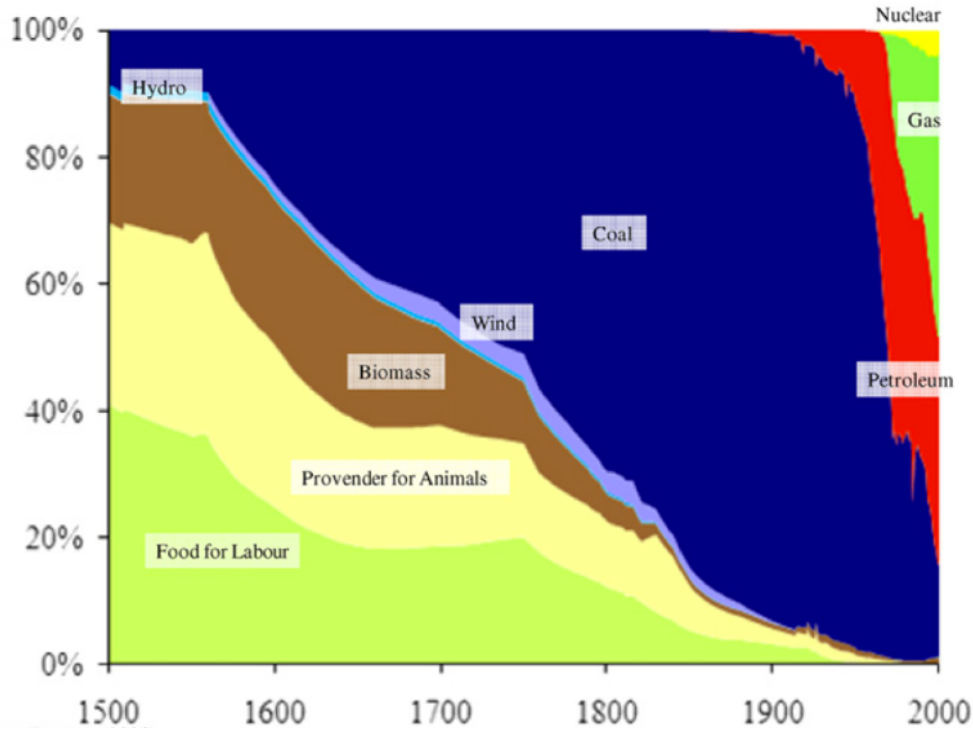
[1] La thermocline est une strate océanique d'environ 200 mètres d'épaisseur, dont la température fluctue, contrairement aux eaux profondes qui demeurent autour de 4°C (Smil, 2010, p. 3).

[2] Pour être complet sur cet exposé des sources d'énergie, soulignons la différence entre renouvelable et inépuisable. Certaines ressources peuvent se renouveler mais sont épuisables à l'échelle humaine, comme la biomasse. D'autres sont renouvelables et inépuisables à échelle humaine, comme le solaire ou la géothermie.

implique donc d'étudier de manière approfondie l'ensemble de ces éléments : physiques et techniques, mais aussi politiques, sociaux et institutionnels.

La situation que nous questionnons dans cette thèse est ainsi la diffusion de systèmes techniques de petite taille, de productions décentralisées et renouvelables, par rapport à une situation où les unités de production de forte puissance sont majoritaires. Cela implique ainsi un changement de type de production dominante (croissance de l'exploitation des énergies renouvelables), de forme des systèmes techniques (renouveau des petites unités de production), et des moyens de les gouverner. Au regard de la place de l'électricité dans le développement de la société française, des techniques de gouvernement employées pour gouverner le secteur et du rôle que celui-ci a joué dans l'affirmation de l'Etat français après la Seconde guerre mondiale, il nous semble important de comprendre les transformations portées par ce nouveau contexte.

Par le passé, les transitions énergétiques se sont toujours effectuées du fait de la disponibilité de sources alternatives moins coûteuses, plus abondantes, plus efficaces (Fouquet, 2010 ; Smil, 2010).

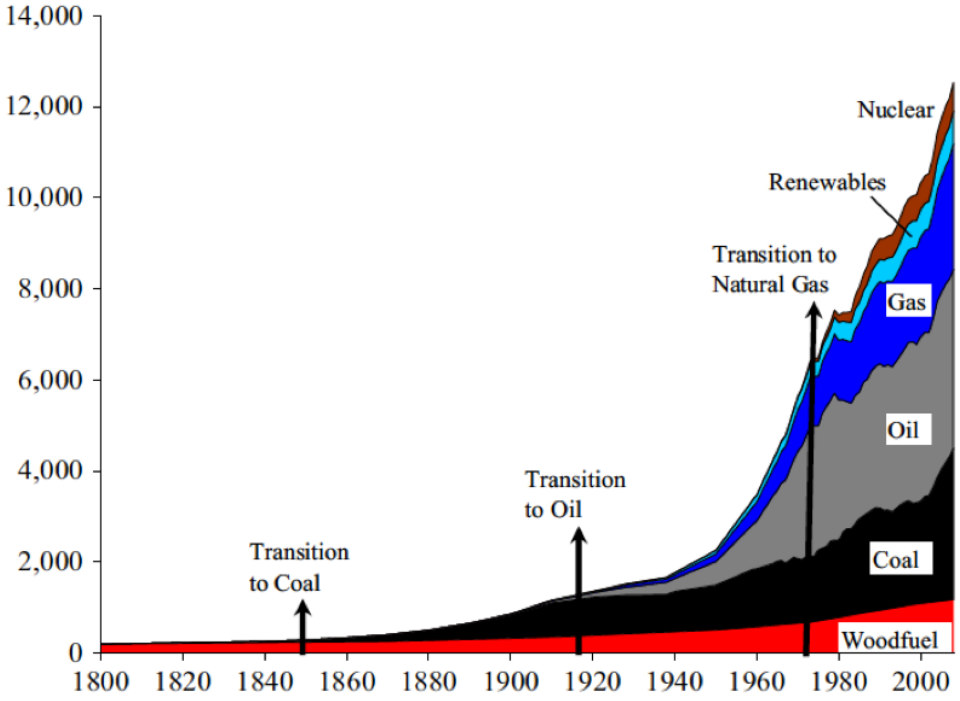


Graphique 2 : évolution de la consommation énergétique primaire du Royaume-Uni entre 1500 et 2000, part des sources d'énergie respectives (pourcentage) (Fouquet, 2008).

Sur cette série longue, on constate qu'au Royaume-Uni, les premières sources d'énergie étaient le travail humain et animal, ainsi que la biomasse. Elles ont été

remplacées au XVIII[e] siècle (première révolution industrielle) par le charbon. L'hégémonie de ce dernier a été renversée par les produits pétroliers à partir du milieu du XX[e] siècle. Dans les années 1980, le gaz et le nucléaire ont commencé à prendre une place substantielle dans le bouquet énergétique britannique.

Le graphique 3 illustre les transitions à l'échelle mondiale depuis 1900. Chaque transition s'est accompagnée d'une hausse de la consommation d'énergie.



Graphique 3 : évolution de la consommation mondiale d'énergie, 1800-2010 (mégatonnes équivalent pétrole - Mtep) (Fouquet, 2009).

La transition énergétique contemporaine, imposée par la limitation des ressources fossiles (épuisables à court-moyen terme - Hubbert, 1956) et les contraintes climatiques, suppose l'adoption de sources à plus faible densité énergétique, plus coûteuses, et la diminution des quantités consommées. Une telle transition n'ayant jamais été observée par le passé (Smil, 2010), nous tâcherons de comprendre comment s'y prennent les acteurs porteurs de solutions alternatives, tels que les collectivités locales, pour tenter de rendre possible cette transition ; ainsi que les effets que peut avoir sur l'Etat cette situation inédite et les évolutions qu'elle implique.

Au regard du rôle tenu par les politiques publiques dans la structuration de l'Etat ; et compte tenu de l'importance prise au XX[e] siècle par les politiques de l'électricité et, plus largement, de l'énergie, dans l'affirmation et l'organisation de l'Etat, il est possible de

formuler l'hypothèse selon laquelle la transformation profonde des systèmes énergétiques pourrait avoir des impacts majeurs sur celui-ci. Ces recompositions, à plus ou moins long terme, plus ou moins rapides et pilotées, auront lieu dans un contexte énergétique très différent des situations observées par le passé. Il est donc d'autant plus intéressant de comprendre les reconfigurations amorcées dans ce nouveau cadre : leurs formes, notamment, ainsi que la place des différents acteurs impliqués.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales disposent de nouvelles opportunités pour légitimer leur retour dans la gouvernance de l'énergie. Depuis le début des années 2000, elles ont obtenu des prérogatives dans ce domaine, que nous résumons ici. Ces compétences les mettent en capacité de mener des politiques publiques plus approfondies sur ces thématiques. Elles peuvent ainsi agir sur leurs consommations propres, leurs activités –qui représentent 12% des émissions de gaz à effet de serre de la France (ADEME, 2014), ou leurs investissements. Elles peuvent intégrer les enjeux énergétiques dans l'ensemble de leurs politiques publiques, mobiliser les acteurs locaux (entreprises, citoyens), et sensibiliser les parties prenantes. Elles disposent d'importantes prérogatives en tant que responsables de l'aménagement du territoire à leur échelle. Elles sont, rappelons-le, autorités concédantes du service public de distribution d'énergie, et potentielles productrices d'énergies renouvelables. Leurs politiques sociales et d'éducation leur donnent des opportunités pour impliquer plus largement, d'autres acteurs, autour de ces sujets. Le tableau ci-dessous synthétise les principales compétences des collectivités territoriales.

Collectivité	Compétences
Communes et EPCI	Planification locale : PCAET, SCOT, PDU[1] ; Réseaux de distribution d'électricité et de gaz ; Développement économique local ; Urbanisme, notamment plans locaux d'urbanisme, permis de construire ; Transports au niveau local
Départements	Action sociale (précarité énergétique)
Régions	Développement économique, planification, programmation des investissements ; Aménagement du territoire ; Transports régionaux ; Planification environnementale et énergétique (SRADDET/SRADDT, SRCAE), qualité de l'air ; Education et formation professionnelle

Tableau 2 : compétence réglementaires des collectivités territoriales. Adapté de Dégremont-Dorville, (2014), à jour des évolutions des lois MAPTAM, NOTRe, et de transition énergétique (TECV).

Les conseils régionaux sont depuis 2014 (loi MAPTAM) chef de file en matière de politique climat-énergie, ce qui signifie qu'ils « organisent les modalités de l'action commune » (Constitution, art. 72) des collectivités territoriales dans ce domaine, suivant des moyens concrets qui restent à définir, et notamment ceux conditionnant la coordination avec les métropoles et EPCI.

La loi de transition énergétique d'août 2015 introduit plusieurs extensions des prérogatives des collectivités territoriales, telles qu'un accès élargi aux données possédées par le gestionnaire de réseau de distribution, en vue d'informer leurs politiques climat-énergie (PCAET), ou le développement d'expérimentations locales en matière de maîtrise de la demande (art. 199). La mise en place tardive, par rapport au calendrier de nos travaux, des conditions de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions ne rend pas possible leur prise en compte effective, d'autant plus que leur appropriation par les acteurs est embryonnaire.

Cet exposé des compétences des collectivités incite à se poser plusieurs questions :

1. Dans quelle mesure se les sont-elles appropriées ?
2. Disposent –elles des moyens de les exercer ?

[1] PDU : Plan de déplacements urbains. SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

3. Comment qualifier ces moyens : peuvent-elles les employer de manière autonome ? Quels instruments utilisent-elles ?

C'est en répondant à ces questions que nous serons en mesure de préciser la place des collectivités territoriales dans les politiques énergétiques ainsi que leur évolution. Nous nous consacrons à cette tâche dans la deuxième partie de cette thèse. Cela permettra d'évaluer les effets de ces dynamiques.

Cette place doit être mise en perspective avec la situation et le positionnement des autres acteurs du système énergétique, qu'il s'agisse des différentes administrations d'Etat, du régulateur sectoriel (Commission de Régulation de l'Energie –CRE-, voire Autorité de la concurrence), entreprises de l'énergie, associations… La section qui suit a pour but d'éclairer ces rapports de force et d'exposer ce jeu d'acteurs, afin de mieux comprendre comment il se recompose et de qualifier ses dynamiques.

Chapitre IV : Cartographie analytique des principaux acteurs de l'énergie en 2017, étude de leur positionnement et des reconfigurations possibles

Introduction

Après avoir analysé les éléments structurants du système énergétique actuel, ainsi que les dynamiques qui le traversent et le contexte dans lequel il s'inscrit, nous allons appréhender la manière dont les acteurs –historiques et nouveaux – se positionnent et tentent de tirer parti de cette situation. Cartographier la diversité de leurs intérêts, leurs rapports de force internes, les ressources qu'ils mobilisent permet d'avoir une vision plus claire des forces en présence et de la manière dont elles s'insèrent dans les dynamiques décrites ci-dessus.

Dans cette thèse, notre objectif est de comprendre dans quelle mesure, avec quelle coalition et comment ce système pourrait évoluer. Pour pouvoir analyser l'importance et les impacts à moyen terme des politiques publiques alternatives mises en place dans les collectivités territoriales (partie II), il convient de comprendre leurs moteurs, de connaître les alliances qui les portent, et leurs objectifs. C'est la raison pour laquelle ce chapitre identifie les relations et les positions des principaux acteurs engagés dans la gouvernance du système énergétique.

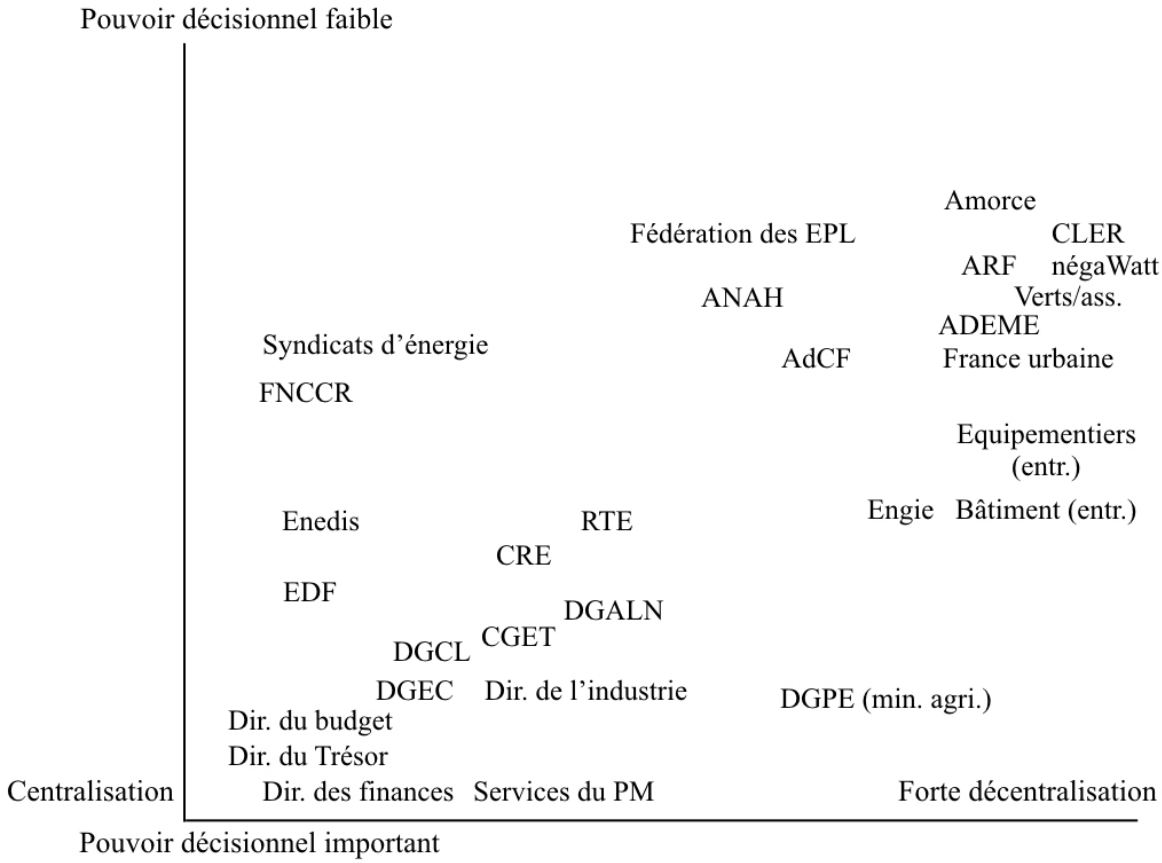
Nous avons choisi de les hiérarchiser par rapport à leur niveau d'adhésion, de soutien et de capacité d'ancrage de la centralisation des politiques énergétiques, électriques en particulier. En effet, comme cela a été vu ci-dessus, l'électricité constitue le sujet principal des propositions alternatives formulées, c'est donc avant tout sur cette thématique que nous étudierons le positionnement des différents acteurs. Comme cela a également pu être exposé précédemment, le système électrique a été un élément de centralisation des institutions françaises, et a appuyé l'affirmation de l'Etat dans la deuxième partie du XX^{e} siècle.

Les acteurs que nous considérons ici se distinguent donc par l'importance de leur pouvoir décisionnel au sein du système actuel, et par leur positionnement au regard des processus de décentralisation. Nous les classons donc par rapport à un référentiel qui est celui du système historique : pouvoir décisionnel au sein de celui-ci, et position par rapport

à son éventuelle évolution vers davantage de décentralisation. Cela permet de repérer le potentiel d'évolution de ce système.

Ce jeu d'acteurs doit être considéré de manière dynamique : au sein même de chaque institution/acteur, le niveau d'adhésion à la position principale varie, il n'est pas toujours partagé de manière homogène. Par exemple, les différentes directions du ministère de l'Environnement et de l'Energie n'ont pas un positionnement similaire par rapport à ces questions. La position qui prévaut n'est pas toujours soutenue par toutes les parties au sein d'une entité, ce qui peut conduire à des évolutions ultérieures de cette position, et/ou à un affaiblissement du pouvoir décisionnel au sein du jeu d'acteurs tel que représenté ici. En outre, les ressources qu'une partie des membres de ces entités peuvent mobiliser pour appuyer leurs positions sont pour partie au sein du système actuel, mais elles peuvent aussi être renforcées par des ressources extérieures. Le soutien par des ressources externes peut entraîner une évolution des rapports de force, par exemple vers la concrétisation des objectifs stratégiques des acteurs actuellement minoritaires concernés.

Le graphique 4 présente une première version synthétique de cette cartographie. Il vise uniquement à clarifier la représentation du jeu d'acteurs considéré. Il illustre une analyse qualitative, il ne représente pas de relation quantifiée ou statistique.



Graphique 4 : positionnement des principaux acteurs du système électrique français. Abréviations : Dir. : direction. PM : Premier ministre. DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat. DGCL : Direction générale des collectivités locales. DGPE (ministère de l'Agriculture) : Direction générale de la performance des entreprises (a remplacé la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires -DGPAAT- en mai 2015). CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires. DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. CRE : Commission de régulation de l'énergie. RTE : Réseau de transport d'électricité. FNCCR : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. AdCF : Assemblée des communautés de France. ANAH : Agence nationale de l'amélioration de l'habitat. ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. ARF : Association des régions de France (renommée Régions de France fin 2016). CLER : Comité de liaison des énergies renouvelables. Le nom complet de la direction des Finances est « direction générale des Finances publiques ». La direction de l'Industrie, plus connue sous ce nom, est désormais dénommée « direction générale des Entreprises ».

Plus le pouvoir décisionnel est important et le positionnement favorable à la centralisation, plus les acteurs se situent près de l'origine du graphique. Nous avons choisi de préciser les directions impliquées dans le pilotage du système plutôt que les ministères. Elles constituent en effet des entités plus homogènes que ces derniers, de par la spécificité de leurs missions, le recrutement de leurs agents, et la relative stabilité de leur périmètre par rapport à celui des ministères. La tutelle de ces unités administratives est parfois

partagée entre les ministères : les influences qu'elles subissent sont donc parfois diverses ou même contradictoires. La pérennité des structures permet toutefois de donner un aperçu général de leur positionnement.

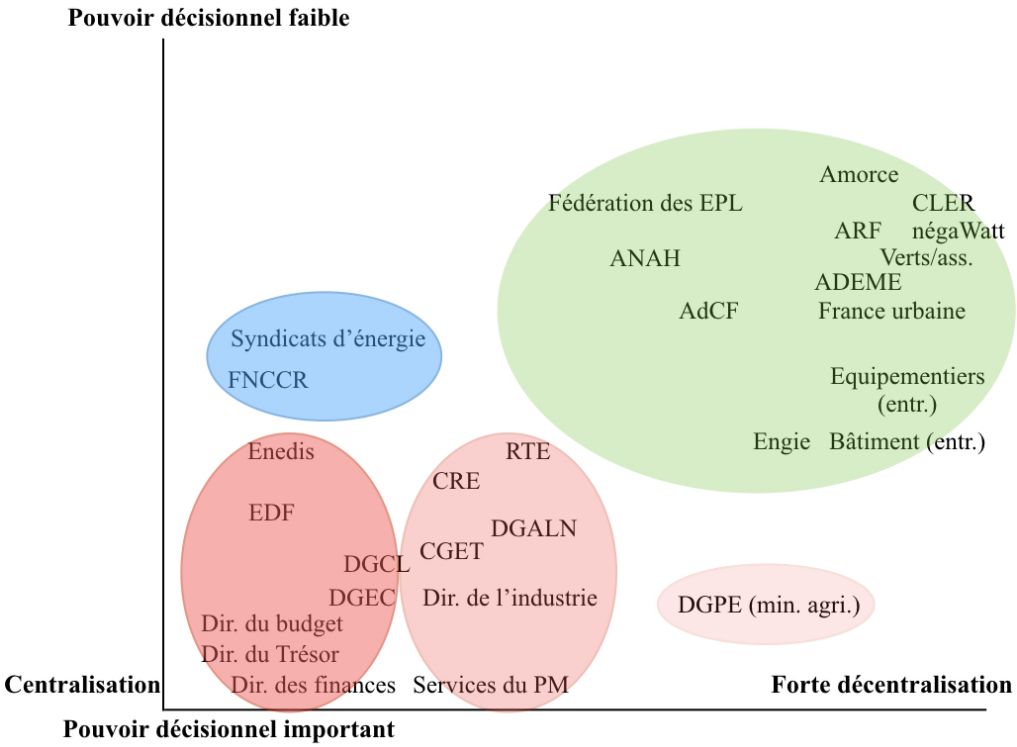
Les trois directions les plus proches de l'origine sont sous tutelle du ministère de l'Economie et des Finances. La Direction générale de l'énergie et du climat, la DGEC, qui est l'ancienne direction de l'énergie et des matières premières, est souvent sous la co-tutelle du ministre de l'Economie et du ministre de l'Environnement et de l'Energie. La Direction générale des collectivités locales, la DGCL, est insérée dans le ministère de l'Intérieur, tandis que la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la DGALN, est généralement sous l'autorité conjointe du ou des ministres de l'Environnement, du Logement et de l'Aménagement du territoire. Le CGET est un établissement public administratif sous la tutelle du Premier ministre, et qui rassemble plusieurs directions à vocation interministérielle spécialisées sur l'aménagement du territoire (il inclut l'ancienne Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, la DATAR). La Direction générale de la performance des entreprises, la DGPE, est sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Les ministères peuvent, en fonction des politiques publiques, s'appuyer sur des directions dédiées, par exemple le ministère de l'Economie avec la DGALN. La présence de co-tutelles entraîne régulièrement des contradictions relatives aux directives et orientations politiques qui sont imposées aux directions, et peut en retour susciter des pratiques d'autonomisation.

L'analyse des structures aurait aussi pu être plus fine –il peut par exemple être jugé, pour certains cas, artificiel de présenter EDF en une seule entité, mais notre objectif n'est ici que de proposer un positionnement qualitatif global. Des forces internes à chaque acteur et à chaque institution, portant des positions différentes, interagissent, que l'analyse qui suit se propose de préciser. Certaines sont centrifuges, d'autres centripètes. La présence de ce jeu interne relationnel plus ou moins ouvert et vigoureux peut entraîner l'évolution du positionnement général et de la capacité décisionnelle de l'institution, selon le niveau de cohérence et de cohésion interne aux institutions. Cette représentation doit donc être considérée de manière dynamique, ces facteurs sont susceptibles de faire évoluer les rapports de force et les positions portées. Pour des raisons de simplification, elle porte sur le niveau français. Puisqu'il s'agit d'évaluer les évolutions du système actuel, historiquement organisé à l'échelle nationale, nous considérons les acteurs européens et

locaux comme des facteurs d'évolution, dont nous étudions les modes d'intervention. Ce graphique représente donc la scène nationale et ses acteurs traditionnels.

Nous traitons le cas des cabinets ministériels et des structures transversales attachées au Premier ministre (par exemple, dans ce graphique, les « Services du PM ») car ils nous ont semblé illustrer la stabilité des positions des gouvernements. En effet, quelles que soient les personnes (membres du cabinet et ministres) considérées, lors de nos entretiens successifs, les positions mises en avant se sont inscrites dans la ligne institutionnelle « traditionnelle » préalablement identifiée. Du fait de l'influence de ces structures sur les décisions prises en matière d'action publique, il nous a semblé pertinent de les analyser.

Certains points sont proches et leur positionnement l'un par rapport à l'autre peut être discuté. Des développements ultérieurs, plus longs, relatifs à leurs ressources, permettent d'apporter des éléments en vue de les distinguer. Rappelons qu'il s'agit d'une indication qualitative de la répartition générale des acteurs, susceptible d'évolution. C'est une des raisons pour lesquelles il nous a semblé cohérent de rassembler les acteurs par cercles (voir ci-après), au regard de leur capacité d'influence sur les politiques publiques et de leur adhésion à la centralisation actuelle. Ces groupes sont matérialisés sur la deuxième version du graphique de positionnement.



Graphique 4 bis : répartition par groupes des principaux acteurs de l'électricité.

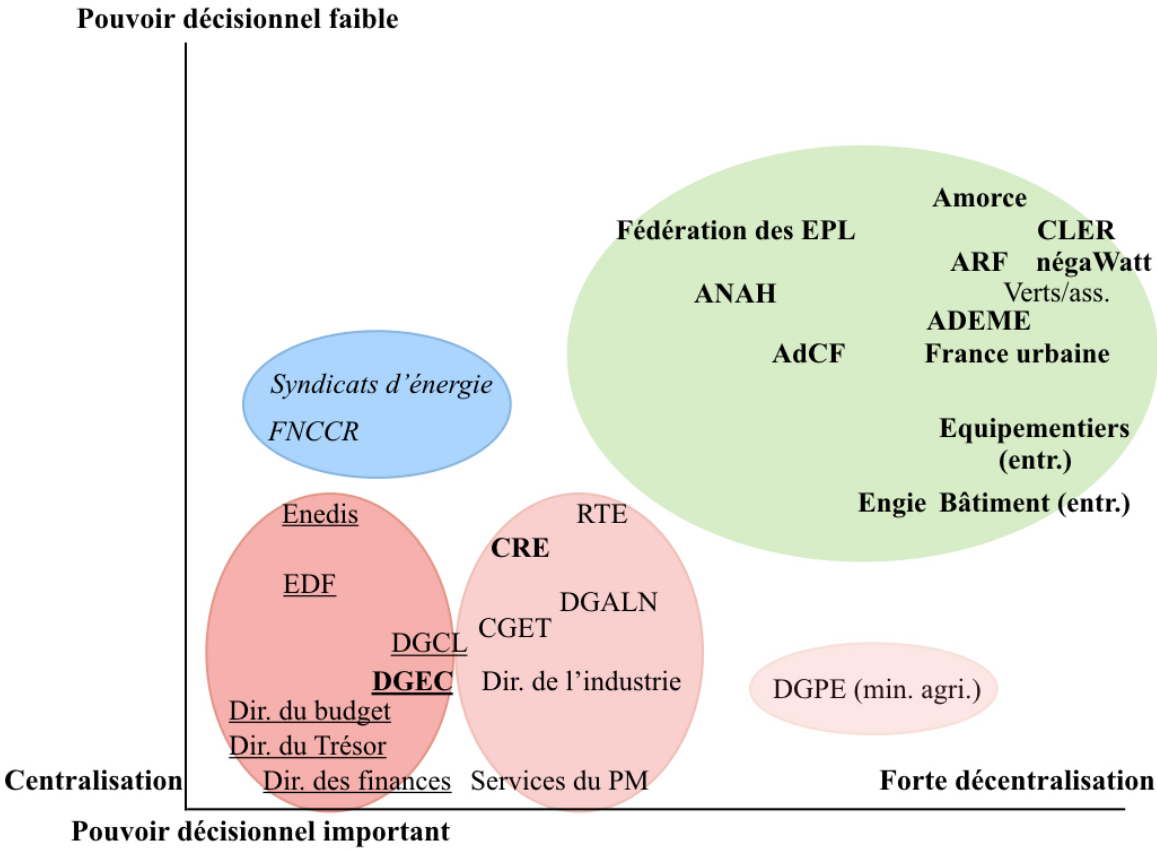
Nous distinguons en rouge foncé les acteurs du « premier cercle décisionnel » se situant au cœur du système centralisé, qui participent à son ancrage. Les plus puissants se situent au ministère de l'Economie, puis au ministère chargé de l'Energie (DGEC), au ministère de l'Intérieur. L'opérateur historique, entreprise publique (société anonyme dont le capital est possédé par l'Etat à 83%) ainsi que le gestionnaire de réseau public de distribution font également partie de ce cercle, au sein duquel ils font valoir l'intérêt de l'organisation centralisée du système énergétique. Parmi les acteurs à fort pouvoir décisionnel, qui font partie d'institutions administratives ou ayant une capacité de direction d'infrastructures clés, mais plus ouvertes à une décentralisation modérée du système électrique, il est possible de trouver les services du Premier ministre, qui mènent également une politique industrielle et de développement économique. Dans ce groupe (groupe rouge numéro 2), peuvent être trouvés la direction de l'Industrie (ministère de l'Economie), dont les positions sont donc distinctes d'une partie des autres directions de son ministère de tutelle. La DGALN est également plus favorable au développement territorial, des capacités de gouvernement local et de prise en main de certains problèmes publics par les acteurs locaux. La CRE, qui dispose de prérogatives en matière d'organisation du système énergétique et de fonctionnement concurrentiel des marchés, introduit des mesures d'ouverture du système historique, qui pourraient être utilisées par des acteurs alternatifs

pour favoriser sa décentralisation. Elle tempère l'influence des acteurs du premier cercle. RTE, qui gère l'infrastructure de transport d'électricité, un élément clé en matière de sécurité d'approvisionnement, s'inscrit aussi dans des problématiques d'aménagement du territoire, et se rapproche des enjeux de transition énergétique locale, gagnant en autonomie par rapport à ses tutelles traditionnelles. Enfin, parmi les acteurs publics influents (groupe rouge numéro 3, le plus pâle), se trouve le ministère de l'Agriculture (DGPE), historiquement impliqué avec l'électrification rurale, et dont le secteur sur lequel il a autorité maîtrise des ressources clés en matière d'énergie renouvelable. Il semble le plus ouvert au développement territorial.

Un autre ensemble peut être identifié dans la zone bleue du graphique, avec les acteurs du bloc communal et départemental. Ils disposent traditionnellement d'une forte influence (voir chapitres précédents), dont ils ont progressivement été dépossédés au fil du XX^{e} siècle. Alliés des acteurs du groupe rouge foncé, ils s'activent en faveur du maintien du système actuel, notamment avec la péréquation et l'égalité d'accès au service public. Ils s'appuient sur leurs compétences historiques pour résister à un groupe concurrent qui monte en puissance, celui que nous avons distingué par la couleur verte. Cette concurrence est au cœur de notre travail de recherche.

Les acteurs promouvant la décentralisation sont les moins puissants dans le système actuel. Ils constituent le groupe matérialisé en vert. Il rassemble avant tout des « nouveaux acteurs » du système électrique, ayant un intérêt dans sa décentralisation. Ce sont des acteurs « périphériques » de ce système, avec des nouveaux entrants : une entreprise du gaz se développant dans le « multi-énergies » et concurrençant l'usage de l'électricité, Engie, des entreprises bénéficiant de l'essor des villes, quartiers et réseaux intelligents, des associations. Ce groupe rassemble des acteurs privés et publics. Parmi ces derniers, se trouvent des associations de collectivités qui bénéficieraient de la nouvelle dynamique de transition énergétique territorialisée, et des agences d'Etat, comme l'ADEME. Ces dernières appuient les politiques de décentralisation, de par leurs missions traditionnelles et leur recrutement (Labussière, 2017).

Ce groupe gagne en influence, suivant des dynamiques représentées dans la troisième version du graphique, ci-dessous. Comme les précédents, il s'agit d'une représentation qualitative, destinée à synthétiser notre propos. Elle ne se fonde pas sur des données statistiques.



Graphique 4 ter : influence des dynamiques actuelles de transition énergétique sur les acteurs.

En gras, figurent les acteurs qui bénéficient des dynamiques de transition énergétique, gagnant donc en influence. En italique, nous avons représenté ceux dont l'influence et menacée – ce qui peut en retour éventuellement donner lieu à des stratégies d'adaptation. Les acteurs dont nous avons souligné le nom sont ceux identifiés comme étant concentrés sur la défense de leurs prérogatives. Ces trois types d'institutions constituent des lieux clés faisant l'expérience de l'évolution du système énergétique, en tant qu'acteurs de sa décentralisation ou du maintien de sa configuration actuelle. Ce sont ceux dont nous suivrons principalement les interactions et le positionnement.

La section qui suit vise à préciser les dynamiques internes à ces groupes, à détailler les ressources et les stratégies des acteurs. Elle clarifie leurs relations, en vue de comprendre comment celles-ci peuvent évoluer à la lumière des dynamiques actuelles de transition énergétique.

Notre grille d'analyse porte sur le référentiel centralisation/capacité d'organisation du système afin de distinguer les potentielles évolutions au regard de la situation actuelle, ainsi qu'une éventuelle transition énergétique territoriale. Elle est volontairement

simplifiée afin de ne pas limiter les catégories d'analyse et d'appréhender les formes d'intervention conduisant à des évolutions. C'est la raison pour laquelle nous nous appuyons sur ce cadrage tout au long de ce chapitre.

Nous présentons dans un premier temps les acteurs historiques, piliers du système électrique et énergétique actuel, et facteurs de centralisation. Il s'agit d'abord des administrations centrales de l'Etat.

A - Les acteurs centralisateurs et historiques : les facteurs d'ancrage du système actuel

Ici, nous représentons les institutions suivant une maille plus large, afin d'être en mesure de retracer la pluralité des positions qu'ils rassemblent, avec les influences des différentes directions détaillées ci-dessus.

1. L'Etat - le ministère de l'Economie

Le ministère de l'Economie demeure le ministère le plus puissant, tant par le rôle de son administration que ses moyens d'intervention. C'est lui qui intervient dans les entreprises où l'Etat est actionnaire, à travers ses représentants. Ainsi, dans les entreprises de l'énergie comme EDF, où l'Etat est actionnaire à 83,10%, et Engie (28,65%), ce sont des hauts fonctionnaires issus de la Direction du Trésor et/ou de l'Agence des participations de l'Etat qui prennent part aux grandes décisions stratégiques.

Il a également un pouvoir décisionnel décisif en matière de budgets d'intervention pour l'ensemble des acteurs publics, dont le ministère de l'Environnement et de l'Energie. Il est associé aux décisions qui ont trait à la fiscalité de l'énergie. Ses principes d'action actuels sont dans la continuité historique de ce que nous avons décrit plus haut : les priorités sont toujours de limiter le poids des engagements de l'Etat dans le secteur de l'énergie (direction du Budget, notamment), de produire une énergie, et plus particulièrement, de l'électricité au coût le plus faible possible, et de faire contribuer ces avantages compétitifs au rééquilibrage du budget de l'Etat. Il a ainsi pratiqué une politique de versement de dividendes importants dans les entreprises où il est l'actionnaire principal (Cour des comptes, 2015)[1], et il exerce une forte pression pour limiter le financement des énergies renouvelables (données d'entretien, hauts fonctionnaires impliqués dans les

[1] En 2014, l'Etat a par exemple reçu 2 milliards d'euros d'EDF, et 1 milliard de GDF-Suez, alors que l'ancien monopole gazier avait enregistré une perte de 9,3 milliards d'euros l'année précédente (Cour des comptes, 2015).

négociations liées aux orientations des politiques énergétiques, services du Premier ministre, ministère de l'Environnement, 2014, 2015). Il reste un des principaux soutiens de la centralisation du système énergétique, et un frein institutionnel ainsi que financier à sa décentralisation.

Un des arguments avancés par les représentants du ministère de l'Economie – partagées au sein de certaines administrations centrales comme la DGEC ou la DGALN-, exprimant une réticence quant au transfert de responsabilités pour les collectivités territoriales, est celui du manque de capacités d'expertise, de gestion, et de stabilité dans les principes d'action politique locale, ne permettant pas une prise en main efficace des sujets. Cette position illustre une préoccupation commune à ces directions, qui souhaitent limiter l'essor de systèmes énergétiques décentralisés, autonomes, pour des raisons d'efficacité technique et économique. Ces raisons deviennent, on le verra, un des « champs de bataille » et une des thématiques sur lesquelles les acteurs alternatifs tentent de se positionner pour faire valoir leur légitimité ; et qu'ils tentent également de dépasser.

La Direction générale de l'industrie –actuellement Direction générale des entreprises – au sein du ministère de l'Economie est chargée du développement des filières industrielles françaises, en vue de trouver de nouveaux relais de croissance pour l'économie nationale. Elle intervient notamment par des appels d'offres pour soutenir la recherche et développement dans de nouvelles technologies de l'énergie, comme ce fut le cas pour le Programme des Investissements d'Avenir/Nouvelle France Industrielle (Commissariat général à l'investissement, 2017; ministère de l'Economie, 2014). Cet aspect pourrait venir en contrepoint des logiques présentées ci-dessus, et introduire un élément de changement dans les logiques traditionnelles. Cependant, cette observation est à nuancer.

En effet, la direction générale de l'Industrie poursuit des politiques industrielles dont les objectifs sont de renforcer l'indépendance énergétique, la compétitivité, et de faire émerger ou de soutenir des « champions français » dans l'énergie, qui pourraient remporter des marchés à l'export, ce qui fait passer à l'arrière-plan les questions de décentralisation. Sa priorité est le développement économique. C'est à l'aune de ces critères que le ministère de l'Economie décide du soutien aux politiques publiques de transition énergétique. Cela explique en partie l'insistance de la part des ministères d'intervention – ministère de l'Environnement, par exemple – et des collectivités locales à souligner les apports de leurs activités au développement économique territorial. Il s'agit d'un principe

de filtrage des politiques publiques important, facteur d'inertie du système électrique et énergétique, et qui détermine une partie des stratégies et des discours des acteurs locaux.

Nonobstant, si les partenaires industriels de cette direction sont avant tout des institutions centralisées (grandes entreprises privées, publiques, établissements publics industriels), le soutien à des initiatives de recherche et développement appuie indirectement l'essor de petites et moyennes entreprises dans les secteurs sélectionnés, par exemple au sein de pôles de compétitivité. Par ailleurs, les activités soutenues par cette direction contribuent à l'émergence de nouvelles activités économiques et au développement territorial. C'est en ce sens qu'elle peut être considérée comme étant plus ouverte aux thématiques de l'essor de systèmes d'acteurs locaux. Elle fait donc valoir des positions légèrement différentes des directions du Budget, des Finances publiques et du Trésor, ce qui peut favoriser une évolution de l'institution.

Le ministère de l'Economie et des Finances est puissant face au ministère de l'Environnement et de l'Energie. Ce dernier, qualifié régulièrement de « ministère dépensier » par les fonctionnaires de Bercy, est dépendant des positions de ces derniers. Les représentants du ministère de l'Environnement en appellent régulièrement au président de la République et à ses conseillers, cherchant à tirer parti de l'importance des arbitrages de l'Elysée dans les hiérarchies institutionnelles de la V^{e} République, solution principale pour s'imposer face à Bercy. Un des enjeux est donc de faire valoir l'intérêt des propositions respectives auprès du chef de l'Etat et de ses collaborateurs. Les arguments présentés et les rationalités utilisées pour valoriser les projets de transition énergétique sont donc largement déterminés par ce rapport de force. Ainsi, les agents interrogés (2015) au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, sous tutelle du Premier ministre mais, de par leur recrutement, proches des services du ministère de l'Environnement), qui sont au cœur des arbitrages entre maintien du référentiel actuel, de ses fondamentaux, et développement territorial, nous ont-ils affirmé (2014) que :

> *« pour inverser les rapports de force ou obtenir des ajustements, en particulier en situation de contrainte budgétaire, il faut convaincre la présidence de la République et Matignon en priorité, et montrer qu'on peut apporter des bénéfices en termes de compétitivité et d'emploi, pour faire plier les Finances ».*

Cela signifie que bien que des ministères et des directions puissantes verrouillent le système énergétique, des ajustements sont possibles, par la recherche d'alliances et d'arbitrages favorables, ainsi que le recours à des arguments concurrençant ceux des

tenants du système actuel. De fait, il convient maintenant de s'intéresser spécifiquement à l'action du ministère de l'Environnement, afin de voir comment il se positionne dans ce jeu d'acteurs.

2. L'Etat - le ministère de l'Environnement et de l'Energie

Le ministère de l'Environnement et de l'Energie est au cœur du gouvernement des systèmes électrique et énergétique. Les directions qui le composent généralement depuis 2007 témoignent de la diversité de ses missions et des positions tenues par les administrations qui en font partie. Le jeu de négociations et de pouvoir est particulièrement intéressant à étudier pour déterminer où les principes décentralisateurs pourraient gagner en influence, et de quelle manière.

Tout d'abord, le ministre de l'Environnement et de l'Energie[1], conseillé par son cabinet, conserve des attributions étendues en matière de d'encadrement des activités dans ce domaine. Il détermine le niveau des tarifs réglementés d'électricité et de gaz (vente, utilisation des réseaux, accès à la production nucléaire par les concurrents d'EDF) sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Sous le contrôle des institutions européennes (Commission et Cour de justice de l'UE, CJUE), il définit les régimes et niveaux de subvention des énergies renouvelables et des nouvelles pratiques (autoconsommation, autoproduction[2]), leur cadre réglementaire (niveaux d'injection et de soutirage, puissance, type d'installations concernées). Par la sélection des bénéficiaires des subventions et les filières ciblées, il oriente encore les grands investissements, comme c'est le cas pour l'éolien en mer, pour lequel 3 GW sur la façade atlantique ont été attribués par appel d'offres en 2010-2012. Pour ces tâches, il s'appuie sur une partie de son administration centrale, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Il dispose aussi de services extérieurs, avec les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DREAL), qui sont ses relais en région.

Le montant des subventions attribuées dans le cadre d'appels d'offres ou d'appels à projets (AAP), par exemple de 500 000 à 2 millions d'euros sur trois ans par collectivité sélectionnée dans le cadre de l'AAP Territoires à énergie positive pour la croissance verte

[1] Pour plus de simplicité en matière d'écriture, le masculin est employé à titre générique pour désigner les ministres, bien que ces postes soient exercés par des personnes des deux sexes.

[2] L'autoconsommation désigne le fait de consommer l'intégralité ou une partie de l'énergie produite sur le même site. L'autoproduction désigne le fait de produire l'intégralité ou une partie de l'énergie consommée sur le même site (Groupe de travail national sur l'autoproduction de l'électricité renouvelable, 2014).

(TEPCV) de 2015, semble toujours conférer une influence majeure à ce ministère dans l'orientation des politiques énergétiques.

L'administration centrale chargée de l'énergie garde le contrôle sur les contrats de concession de distribution, puisque les cahiers des charges suivent un modèle type défini par une négociation nationale, principalement entre la DGEC, Enedis et la FNCCR.

Par ailleurs, le ministère de l'Energie est chargé du contrôle réglementaire des grandes infrastructures, de la sécurité, avec les Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il encadre de manière plus ou moins directive le bouquet énergétique de la France, à travers une programmation pluriannuelle (Programmation pluriannuelle de l'énergie, PPE, notamment), qui fixe sa trajectoire d'évolution.

De fait, par ses prérogatives en matière réglementaire et les fonds qu'il peut attribuer aux acteurs de l'énergie, le ministère en charge de l'énergie dispose d'attributions permettant de peser sur l'évolution du secteur, qu'il s'agisse de maintenir sa centralisation ou d'en modifier à la marge les orientations.

Le ministère de l'Environnement et de l'Energie est composé de plusieurs grandes directions centrales, comme la DGEC ou la DGALN, elles-mêmes composées de sous-directions, dont les missions sont variées, puisqu'elles peuvent traiter des questions d'exploration minière, de sécurité industrielle, de fiscalité carbone, de biodiversité, ou de rénovation thermique des bâtiments. Ces thématiques, et les partenaires impliqués, présentent des caractéristiques plus ou moins centralisées et proches des acteurs locaux, ce qui donne lieu à des positionnements diversifiés, qui ont pu être repérés dans le graphique 4. Cela signifie donc que le ministère de l'Environnement et de l'Energie est un des acteurs de la centralisation historique du système électrique, dont les tenants (ex-DGEMP qui constitue une partie de la nouvelle DGEC, par exemple), de par leurs missions et leur recrutement (ingénieurs des grands corps de l'Etat), pérennisent son assise. Mais cela signifie aussi que cette position majoritaire ne fait pas l'unanimité au sein du ministère, où d'autres directions sont plus favorables aux logiques de spécialisation territoriale. De fait, si ce positionnement historique privilégie l'ancrage dans un système centralisé, des évolutions progressives, touchant une multitude d'aspects de celui-ci, pourraient entraîner une reconfiguration générale, dont les contours restent à définir –ce qui fait l'objet de notre partie II.

La DGEC fait ainsi partie des entités dont l'action s'organise autour du maintien des grands équilibres du système actuel. Au sein du ministère de l'Energie, elle est entre autres chargée de surveiller la cohérence de la déclinaison dans les collectivités territoriales des politiques énergie-climat. Son rôle est donc de décliner les objectifs nationaux, et de s'assurer que les politiques territoriales ne remettent pas en cause les principes fondamentaux de l'action publique nationale dans le domaine de l'énergie. Les agents interrogés au sein de cette direction (2014-2016) nous ont systématiquement indiqué de la manière suivante leur rôle :

> *« nous sommes garants de la péréquation, de la sécurité d'approvisionnement, et du maintien de la compétitivité du système énergétique ».*

Le respect de ces principes fonde les positions défendues par la DGEC au sein du ministère de l'Environnement et vers l'extérieur. Elles sont motivées par les principes suivants :

> *« nous sommes prêts à négocier tant qu'on ne sort pas de ce triptyque {péréquation, sécurité d'approvisionnement, compétitivité}, qui est la base de la politique énergétique nationale (...) L'autonomisation des territoires est porteuse de dangers, avec le risque d'une fracture entre les collectivités ayant des ressources et des compétences et les autres, ainsi que la crainte d'une rupture des solidarités de réseau ».*

Cela implique que les choix d'investissements restent arbitrés à la maille nationale, et qu'ils soient optimisés à cette échelle. Dans ce cadre, la vision et l'utilité donnée aux SRCAE est légèrement différente de celle perçue par les Régions. Pour les hauts fonctionnaires de la DGEC interrogés (2014-2015), leur but est de régionaliser les objectifs énergie-climat nationaux et de faciliter leur acceptation. Cela traduit donc une vision descendante. Un de nos interlocuteurs dans cette direction (2014) précise ainsi la conception défendue par la DGEC, chargée d'encadrer leur élaboration :

> *« le but est que ces objectifs fixés à l'échelle nationale soient mieux acceptés localement, qu'ils fassent sens, que les Régions connaissent mieux leurs potentiels précis et se les approprient. Sinon cela {cette déclinaison} se passe moins bien ».*

Pour cela, notre interlocuteur reconnait l'importance de permettre aux régions de réaliser des arbitrages politiques, mais, insiste-t-il,

> *« dans le cadre des potentiels techniques identifiés avec les services de l'Etat (...) avec des politiques locales en cohérence avec la programmation nationale, tenant compte des potentiels identifiés ».*

A la DGEC, il est admis que cette association des collectivités à une politique étatique favorise la prise de compétence des premières, et pourrait accroître leur

indépendance – elle a en tout cas donné lieu à des revendications fortes-, dans une mesure qui pourrait dépasser les capacités de contrôle de l'Etat. Cependant, il s'agit d'une concession visant à maintenir plus sûrement des pans de son pouvoir d'intervention déjà fragilisés. Le transfert de responsabilités aux collectivités permet de pallier le retrait partiel de l'Etat de l'ingénierie territoriale (voir partie II), et de faire en sorte que les collectivités soient désormais en première ligne des politiques d'attractivité et de valorisation des ressources locales, qui demandent d'importants investissements (infrastructures, financements, structuration des bassins d'activités).

Nonobstant, les hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés à la DGEC et dans les cabinets ministériels (2014, 2015, 2016) – composés principalement de fonctionnaires de cette direction ou dont le cursus professionnel est similaire – se sont montrés ouverts à des ajustements, à la marge, de l'organisation du secteur de l'énergie. Cette position est illustrée par la récurrence de l'emploi d'expressions du type:

> *« il ne faut pas opposer les modèles les uns aux autres*[1] *» et « il y a de la place pour toutes les énergies »,* ou encore que *« les énergies renouvelables doivent être développées sans remettre en cause l'équilibre actuel du modèle énergétique ».*

Ces variantes expriment la volonté de maintenir la centralisation, tout en acceptant des compromis perçus comme marginaux –mais qui pourraient faciliter l'essor du modèle alternatif, comme nous le verrons en partie II. Ainsi, les mêmes acteurs, au cours des mêmes entretiens (2014, 2015, 2016), insistent-ils sur cet aspect de leur mission :

> *« on veut faire émerger un modèle bis ».*

ce qui signifie qu'il n'est pas question de soutenir un nouveau modèle. Il s'agit avant tout de procéder à des ajustements du système actuel. Les énergies décentralisées sont reconnues comme pouvant être prises en main par les collectivités territoriales, afin que les controverses liées à leur développement soient prises en charge par les élus locaux.

Ce développement est présenté comme étant nécessaire par ces administrations, mais elles cherchent à le limiter et à l'encadrer. Avec la maîtrise des consommations, l'essor des renouvelables est considéré comme un moyen de sécuriser l'approvisionnement en période de forte demande d'électricité (pointe électrique), mais pas comme un élément majeur du bouquet énergétique. Lors de nos entretiens, les acteurs mentionnés ci-dessus (2014-2016) nous ont affirmé à plusieurs reprises que le développement de politiques énergétiques et, en particulier, électriques décentralisées est conditionné au respect de l'équilibre du réseau

[1] Une variante étant qu'il « *ne faut pas opposer les énergies les unes aux autres ».*

national. Tout en accédant en apparence à des revendications environnementalistes, il s'agit avant tout de maintenir la sécurité énergétique française. Ce choix de garder le contrôle sur le bouquet énergétique et les investissements peut aussi, en partie, se traduire par le développement centralisé des renouvelables, par exemple avec de grands parcs éoliens en mer, encadrés directement par l'Etat.

De fait, un haut fonctionnaire, membre du cabinet de la ministre de l'Environnement et de l'Energie nous affirme ainsi (2015) que

> *« les projets des régions sont des productions marginales par rapport au système centralisé (…) Les régions peuvent mener des projets pour répondre aux objectifs fixés par la loi, soutenir des filières locales, mais la corde de rappel électrique est assez forte. L'Etat gère les tarifs et avec la CSPE, il détermine le modèle économique des énergies renouvelables. Les élus doivent faire avec ».*

Cela limite donc les concessions que sont prêts à accepter directement les agents de la DGEC et des cabinets ministériels. Cela se traduit par ailleurs dans les formes d'encadrement des politiques locales, avec le recours croissant aux appels d'offre, à la mise en place de concours pour sélectionner les projets à soutenir, en fonction des critères fixés par les administrations centrales. Les marges de manœuvre que souhaitent laisser les acteurs centraux aux collectivités territoriales, dans les domaines qu'elles peuvent investir, sont étroites. Comme nous l'explique un des agents de la DGEC (2015),

> *« l'Etat n'impose pas ses choix, mais il finance ceux qui répondent le mieux à ses critères »,*

Pour l'avenir, la position du ministère (mêmes sources) est clairement exprimée :

> *« on maintiendra le nucléaire, car ce sera toujours la majorité de la production d'électricité. Cela reste la principale source de production d'électricité pour la France à l'horizon 2030, cela restera très majoritaire, avec en complément, 40% d'énergies renouvelables dont 20% d'hydraulique. Ce serait absurde de changer de mix énergétique. C'est déjà un effort énorme de passer à 50% de nucléaire, un effort du même ordre que celui de l'Allemagne (…). Compte tenu des investissements réalisés dans les centrales, de la mise en sûreté, il n'est pas illégitime pour un Etat de dire qu'il va utiliser cela pour distribuer de l'énergie peu chère pour ses entreprises. Dans ce cadre, on peut diversifier un peu le mix, de la même manière que l'ont fait nos opérateurs historiques, dont Areva, qui sont des opérateurs d'énergies renouvelables ».*

Pour ces hauts fonctionnaires, cette diversification est destinée à lisser l'effet de « falaise » de la fin de l'exploitation des réacteurs nucléaires mis en service entre 1978 et 1987. En effet, des réacteurs représentant une capacité de 41,37 GW, soit 65% du parc actuel, atteindront 40 ans, la durée de fonctionnement initialement prévue, entre 2018 et

2027. Ce laps de temps est très court, trop pour permettre un remplacement immédiat par des centrales nucléaires. Cette diversification n'est donc pas vue comme un moyen de remettre en cause la structure du bouquet électrique français. Les politiques d'efficacité énergétique sont aussi développées dans ce but de préserver la sécurité du système.

Des lignes rouges nous ont été réaffirmées lors de nos entretiens avec des membres de la DGEC et des cabinets ministériels (2014-2016), qui marquent les positions de négociation au ministère de l'Environnement et de l'Energie. Ce sont les points sur lesquels le ministère est le moins susceptible de consentir à des concessions directes, et qui soulignent les principes fondamentaux auxquels ses dirigeants et la plupart des agents sont attachés. Ainsi, pour nos interlocuteurs,

> *« si on permet trop de décentralisation dans l'énergie et de développement des renouvelables, cela conduira à casser la péréquation nationale. Cela va donner naissance à un modèle à plusieurs vitesses. Certaines régions auront la chance d'avoir le potentiel en énergies renouvelables, les autres, tant pis pour elles. Le consommateur paiera plus cher dans certaines régions que dans d'autres. Mais à partir du moment où il y a une subvention aux énergies renouvelables qui est importante et qui est payée par le consommateur, par tous, on ne peut pas différencier entre ceux qui en bénéficient et les autres. On ne peut pas créer d'injustices fondamentales (...) Le seul moyen de garder cette cohérence, c'est de garder le système actuel, la péréquation, avec un monopole dans la distribution ».*

C'est donc le respect des principes fondateurs du système électrique actuel – financement national, mêmes conditions de consommation - qui guide l'opposition à un développement important des renouvelables, à la spécialisation des territoires, et à la décentralisation de la gouvernance.

L'administration chargée de la régulation du système énergétique reste majoritairement défavorable à ce que les conseils régionaux, qui pourtant le revendiquent (*via* leurs SRCAE et plans climat, mais aussi par des prises de position associatives[1] ; données d'entretien, responsable des questions environnementales à l'ARF, 2015), aient un rôle dans l'attribution des subventions tarifaires aux énergies renouvelables –et donc, qu'elles participent aux appels d'offres de la CRE. Le ministère de l'Environnement, en concertation avec le ministère de l'Economie, et avec l'appui de la CRE, cherche à conserver le contrôle des investissements et des équilibres économiques du secteur.

[1] La lecture des cahiers d'acteurs du DNTE est à ce titre instructive (Débat national sur la transition énergétique, 2013).

Les seuls transferts considérés comme acceptables par ses représentants sont liés aux problématiques d'adaptation au contexte local et d'acceptation. Les Régions sont, dans ce cadre, pour les hauts fonctionnaires du ministère de l'Energie, des autorités en mesure d'aider l'Etat à atteindre ses objectifs en matière d'énergies renouvelables. Ce n'est que dans ces limites qu'elles peuvent disposer d'une compétence de planification. Ainsi, souligne un de nos interlocuteurs (cabinet, ministère de l'Environnement et de l'Energie, 2015),

> *« ce pouvoir doit être circonscrit, afin de ne pas avoir trop d'influence sur les infrastructures et de limiter l'impact financier de leurs décisions. Il ne faut pas que, si par exemple Rhône-Alpes décide de développer le solaire, cela pèse plus que de raison sur la CSPE*[1] *».*

De fait, sur l'électricité en particulier, ce sont les autorités centralisées (ministères de l'Economie et de l'Energie, CRE), qui réalisent les arbitrages finaux, et dont l'action vise à préserver cette situation. Le même interlocuteur (2015) souligne ainsi l'enjeu perçu au sein du ministère :

> *« si les collectivités territoriales ont trop de pouvoir, on perd la régulation du tarif et la régulation nationale. Cela impacte la péréquation car cela appelle aussi des investissements supplémentaires sur le réseau ».*

Les énergies renouvelables moins développées (géothermie : 0,9% de la production d'énergies renouvelables, solaire thermique : 0,4%, déchets : 4,9%, biogaz : 2,5% ; source : Service de l'observation et des statistiques, 2017), n'entrant pour le moment pas en concurrence avec l'électricité, elles bénéficient d'un soutien plus affirmé. Ainsi, il nous est expliqué par un haut fonctionnaire du cabinet de la ministre de l'Energie (2015) que

> *« lorsque cela n'a pas beaucoup d'enjeu sur le financement de la CSPE ou les finances publiques, par exemple pour la chaleur renouvelable, on laisse le champ un peu plus libre. Cela passe par l'ADEME, mais si c'est de l'électricité, cela passe par la CSPE et la CRE »,*

c'est-à-dire par une régulation centralisée, sur laquelle les collectivités territoriales n'ont pas de prise. Cette « ligne rouge » fixée autour de la maîtrise des investissements et des coûts dans le domaine de l'électricité, est d'autant plus apparente qu'elle n'existe pas sur d'autres sujets liés à l'énergie, comme l'efficacité énergétique, un domaine où l'autonomie décisionnelle des collectivités territoriales est plus importante. Il nécessite des financements importants, la connaissance des enjeux locaux (climats, usages, patrimoine immobilier, filières économiques, situation sociale) : le transfert de responsabilités par

[1] Contribution au service public de l'électricité, prélevée sur la facture électrique et qui finance les dispositions sociales et environnementales. En 2015, elle était de 6,3 milliards d'euros (Commission de régulation de l'énergie, 2017).

l'Etat en est facilité. Les administrations centrales laissent le champ plus ouvert aux collectivités dans des secteurs appelant au soutien de filières locales, dans un contexte où lui-même réduit sa présence institutionnelle (Lascoumes, 2014), où les investissements à engager sont coûteux et diffus, comme dans la rénovation thermique des bâtiments. Nonobstant, l'appropriation de compétences dans ces domaines pourrait accroître la capacité d'intervention des acteurs porteurs d'une vision alternative à celle du ministère, et remettre en cause progressivement ses positions.

Par ailleurs, les principes fondamentaux identifiés par les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement et de l'Energie pourraient être progressivement mis à mal par une succession de mesures réglementaires adoptées par leurs propres dirigeants à titre de concession aux porteurs d'alternatives, par exemple avec la multiplication des tarifs spécifiques à destination des producteurs d'énergies renouvelables pour l'utilisation des réseaux (autoconsommation collective, par exemple). Si cette situation de « grignotage » des éléments sous-tendant les bases du système actuel se poursuivait, elle pourrait signaler une perte importante de capacité d'orientation de la part de ce ministère.

Nos interlocuteurs au sein de la DGEC et des cabinets ministériels (2014-2016) nous ont rapporté et souligné l'importance des stratégies d'influence des régions et des grandes villes à l'échelle européenne. Très actives, elles font valoir leurs positions et leurs argumentaires auprès des institutions européennes et de leurs pairs. Ce constat souligne la prise de conscience au sein de ce ministère de l'émergence d'un rapport de force, d'une remise en cause de ses principes d'action. Il peut aussi guider la mise en place d'une stratégie de contre-influence tenant compte des points de contestation et des apories du système actuel.

Nos entretiens se sont déroulés entre 2014 et 2017, alors que la ministre de l'Environnement et de l'Energie était Ségolène Royal. Cette situation constitue une illustration particulièrement intéressante du rôle des principes directeurs relatifs à l'institution qu'elle a dirigée. Ainsi, alors qu'elle avait été pendant dix ans présidente du conseil régional de Poitou-Charentes, et que ces mandats lui avaient permis de lancer de nombreuses initiatives locales (Agence régionale de l'énergie et du climat, AREC, Poitou-Charentes, 2014; Conseil régional de Poitou-Charentes & Préfet de la région Poitou-Charentes, 2013), dont un plan climat volontaire (2005) et un observatoire climat (2007), visant à renforcer la capacité d'intervention et la visibilité de l'action de sa région dans l'énergie, son accès au pilotage de ce ministère stratégique ne s'est pas traduit par une

action fortement décentralisatrice. Ainsi, des membres du cabinet interrogés, proches collaborateurs de la ministre (2015) ont décrit de la manière suivante ces principes d'action:

> *« maintenant, au Ministère, il faut suivre une dimension stratégique, d'indépendance énergétique. Ségolène Royal connaît et porte les questions de transition énergétique au niveau local, mais là il faut les croiser avec des enjeux de sécurité nationale et de souveraineté, il faut aussi maintenir les prix bas pour le consommateur et la péréquation. A cette échelle, il faut prendre en compte les enjeux sociaux et économiques ».*

Ce discours tenu donne à penser qu'une personnalité politique s'étant engagée de longue date sur les questions de montée en compétence des collectivités territoriales, de leur exemplarité, ayant revendiqué le développement de politiques de transition énergétique au niveau local, mette ensuite au premier plan les principes directeurs traditionnels du système électrique lorsqu'elle rejoint le ministère de l'Energie.

Les critères de légitimation utilisés par les agents de la DGEC, et relayés par les administrations déconcentrées qui en dépendent, les DREAL, pour s'opposer aux revendications fortes de certaines collectivités s'inscrivent dans la poursuite des principes fondamentaux de l'Etat dans l'énergie. Les agents mettent en avant le même type de travers de la part des collectivités territoriales que ceux pointés au ministère de l'Economie, à savoir le déficit d'expertise locale. Ainsi, ils nous ont quasiment systématiquement souligné des niveaux d'ambition très importants, au-delà des capacités identifiées dans les études techniques du ministère. Par exemple, un agent de la DGEC (2014) affirme

> *« devoir très fréquemment rappeler aux collectivités les critères physiques, sachant qu'en plus, ces décisions ont des conséquences techniques. On ne veut pas sur-dimensionner les installations techniques, il faut limiter le coût et les conséquences sur le réseau. L'Etat est garant de cela ».*

Les agents pointent donc les défaillances en termes de faisabilité technique et économique des projets des collectivités territoriales, insistant sur le rôle de la DGEC et des DREAL pour assurer le fonctionnement du système. La mise en avant des enjeux relatifs au coût et au dimensionnement du réseau indique une position visant à limiter la part des énergies renouvelables, en particulier électriques, décentralisées, dans le bouquet énergétique. En effet, du fait de la variabilité de la production des principales sources (éolien, solaire), leur exploitation implique de sur-dimensionner les installations et d'importants investissements d'adaptation du réseau. Cela explique la position de la DGEC

relative à une limitation de l'essor des énergies renouvelables dans les collectivités territoriales. Le maintien de cette position suppose des capacités de contrôle importantes de la part des services déconcentrés (DREAL), pour limiter les initiatives et l'autonomisation des acteurs locaux. En constatant la perte de ressources des services déconcentrés, l'instabilité des périmètres (voir partie II de cette thèse) (Lascoumes, 2014), il est possible d'en douter, et de signaler que la position clé tenue par la DGEC pourrait à l'avenir être affaiblie, voire dépassée par la dynamique portée par des acteurs alternatifs.

Les agents de la DGEC interrogés (2014) et des DREAL (2015, 2016) craignent qu'avec un retrait institutionnel amorcé –les nouveaux schémas régionaux relatifs à l'énergie sont, depuis 2017, réalisés de manière plus autonome par les conseils régionaux – cette tendance s'accentue et donne lieu à de fortes disparités d'engagement entre régions. Pour eux, elle pourrait susciter la multiplication de décisions reposant davantage sur des bases politiques que sur des analyses technico-économiques, jugées insuffisantes à ce jour. Il est vrai que les collectivités disposent historiquement d'une expertise plus faible que les administrations de l'Etat, mais ce déficit de légitimité technique des décisions locales doit être nuancé au regard des arbitrages politiques qui guident parfois aussi les décisions de l'Etat central (tarification, choix du bouquet énergétique). La gestion de l'énergie par l'Etat suit régulièrement des logiques politiques, la tarification ayant longtemps été gérée par le ministère des Finances (direction des Prix) en tant qu'instrument de pilotage économique et dans le cadre de la maîtrise de l'inflation. L'opérateur public EDF est utilisé comme outil de politique publique, même lorsque cela conduit à accroître son endettement (reprise d'une partie des activités d'Areva en 2016-2017, politique de distribution de dividendes).

A la DGEC, les agents soulignent aussi leur ressenti de

> *« l'incapacité des collectivités territoriales à se coordonner, l'absence de concertation entre collectivités limitrophes »*

pour justifier le maintien d'un contrôle centralisé du système énergétique. C'est donc une illégitimité structurelle, en quelque sorte l'absence d'une vision systémique qui est mise en avant par les acteurs traditionnels. Il s'agit également d'un terrain sur lequel les porteurs d'alternatives tentent de démontrer l'inverse, et nous verrons dans la partie II de cette thèse dans quelle mesure ils y parviennent.

De fait, le ministère de l'Environnement et de l'Energie se situe au carrefour des dynamiques de centralisation et de décentralisation, mobilisant les arguments traditionnels pour justifier le maintien de la centralisation, tout en offrant des prises aux acteurs

alternatifs pour engager des recompositions. Si cela crée des opportunités à ces acteurs de gagner en capacité d'action, ces compromis ne sont conçus par les hauts fonctionnaires et les dirigeants du ministère que comme des adaptations marginales, destinées à garantir la pérennité de l'organisation actuelle.

Les inerties institutionnelles et la poursuite des principes structurant le système électrique s'observent également lors de la fixation des grandes orientations de politique énergétique de la France. Quelles que soient les personnes en charge de celle-ci, l'importance des lignes directrices historiques et de l'enjeu de leur préservation nous ont semblé jouer un rôle majeur dans les arbitrages effectués.

L'exemple des arbitrages du cabinet du Premier ministre, qui témoignent de la vigueur du paradigme centralisateur historique

En dehors des principales directions ministérielles, des structures de l'appareil gouvernemental prenant part à des décisions politiques importantes relatives aux systèmes énergétiques illustrent la vigueur de ces paradigmes. Nous avons pu conduire une série d'entretiens au sein de plusieurs services du Premier ministre (2014-2015), qui constituent un exemple intéressant du suivi et du maintien des logiques d'intervention des politiques énergétiques. Malgré une alternance politique (2012), malgré un accord de gouvernement avec les écologistes en vue d'une transition énergétique décentralisatrice[1], malgré aussi la relative instabilité de ces structures primo-ministérielles, la politique énergétique, telle qu'observée, conçue et conduite par les acteurs que nous avons interrogés, fait preuve d'une réelle stabilité et s'inscrit dans la ligne directrice observée dans la deuxième partie du XX^{e} siècle. Cela souligne la force de l'inertie d'un système très intégré, aux principes directeurs recueillant une forte adhésion, et dont les retours sur investissement sont importants et mieux identifiés.

Les principes prévalant dans les arbitrages réalisés sur les sujets identifiés comme à fort enjeu politique et stratégique par le gouvernement en place s'inscrivaient ainsi dans la continuité des politiques antérieures. Les questions de tarification, d'encadrement des marchés de l'énergie[2] y sont toujours considérées comme relevant de domaines régaliens. Comme nous l'explique un conseiller du Premier ministre (2015),

[1] EELV-PS, *2012-2017 : socialistes et écologistes, ensemble pour combattre la crise et bâtir un autre modèle de vivre ensemble*, novembre 2011, 26 p.

[2] Rappelons ici que ces domaines sont censés être davantage encadrés par des autorités de régulation depuis le début des années 2000.

« ce sont des sujets traités de manière centralisée, par le Premier ministre et le président de la République, et qui ont vocation à le rester ».

Ces points constituent des éléments fondamentaux d'organisation du système électrique actuel, et représentent, de manière constante, une priorité de l'action publique nationale. Cela dessine donc, en contrepoint, les espaces de conflit avec les acteurs alternatifs, mais aussi les potentiels d'évolution rapide, dans les domaines moins controversés.

Lors de notre enquête de terrain au sein de ces services, nous avons pu confirmer des possibilités de desserrement des contraintes sur certaines thématiques. En s'inscrivant à leur tour dans un logique de sécurisation de l'approvisionnement énergétique, de développement économique, et avec des objectifs de lutte contre la précarité énergétique, des marges de progression existent pour les acteurs alternatifs. Néanmoins, même si l'énoncé des priorités en matière de transition énergétique – sortir des énergies fossiles, pour limiter la vulnérabilité économique et sociale aux hausses de leur prix, favoriser la compétitivité industrielle – peut correspondre aux orientations promues par les porteurs d'alternatives que nous étudions, ces objectifs favorisent la prééminence du système en place. En effet, ils apparaissent actuellement plus aisément atteints (gestion des infrastructures et des investissements, caractéristiques techniques, inertie institutionnelle) dans le cadre d'un système piloté de manière centralisée, dans lequel la production d'origine nucléaire reste majoritaire. La mise en place d'un système plus décentralisé tel que promu par les acteurs locaux suppose un redimensionnement des unités de production, des investissements massifs dans les réseaux et le stockage d'énergie, entre autres. Cela implique un coût en termes économiques et de gestion systémique. Quel que soit ce coût – l'analyse de l'état de l'art en la matière n'est pas l'objet de cette thèse -, la présence de ces contraintes, auxquelles s'ajoutent des éléments physico-techniques (gestion et équilibre des réseaux), donnent un avantage majeur au système actuel.

Toutefois, des adaptations sont possibles, qui pourraient permettre une évolution lente de ce système. Ces ouvertures portent sur des thématiques considérées comme plus exposées aux controverses politiques et moins centrales dans le pilotage et le contrôle des politiques énergétiques. Il s'agit notamment d'impliquer les collectivités locales sur des questions délicates d'acceptation des énergies renouvelables, une position qui est donc partagée au sein de différentes administrations centrales. Pour un conseiller (2015), cela permet d'intégrer ces collectivités à la gestion du système énergétique tout en les confrontant à de nouvelles responsabilités. Dès lors,

« la position gouvernementale est de décentraliser la gestion des énergies renouvelables, notamment pour traiter et circonscrire à l'échelle où elles apparaissent les contestations ».

De fait, au sein du cabinet du Premier ministre, et d'une partie de ses services, si les arbitrages liés au niveau d'investissement et d'adaptation du bouquet énergétique sont considérés comme du ressort du centralisé, la prise en main des effets collatéraux et de la gouvernance opérationnelle des projets, éoliens notamment, mais aussi photovoltaïques – par exemple dans les cas où il existe des conflits dans l'usage des sols- a vocation à être décentralisée.

Des ajustements au système actuel sont donc envisagés, mais qui valorisent de manière très limitée la place des collectivités territoriales. Les principaux arbitres et décideurs en matière de politique énergétique sont prêts à transférer la gestion au quotidien des projets – avec les difficultés qui y sont liées-, mais pas encore de leur conférer un pouvoir décisionnel propre. Ainsi, comme nous l'explique un de nos interlocuteurs au cabinet du Premier ministre (2015),

« on peut territorialiser dans le cadre de projets à taille humaine, lorsqu'il y a des enjeux locaux et des besoins de concertation locale. C'est l'exercice de la représentativité et de la responsabilité locale dans les énergies renouvelables par les collectivités territoriales qui facilite l'installation des énergies renouvelables difficiles à accepter. Les opportunités des collectivités territoriales se trouvent là, leur action est adaptée à ces moyens de production. Par contre, sur les outils de production du type des centrales nucléaires, du gaz, de l'éolien offshore, vu la taille des unités de production et des investissements, cela relève de la politique de l'Etat (…) Dans ces limites fondamentales, on peut valoriser la concertation des territoires, pour savoir comment et où installer de petites unités de production d'énergie renouvelable, de manière cohérente ».

Dès lors, pour ces pilotes actuels du système énergétique, le rôle des schémas établis au niveau local est de préparer les conditions politiques de l'appropriation des enjeux de la transition énergétique et du développement des énergies renouvelables locales, à partir de grandes orientations fixées nationalement. Il revient alors aux collectivités territoriales de favoriser la structuration de filières locales, en lien avec les ressources, comme la biomasse, et les usagers de ces ressources (artisans, producteurs d'énergie, industries du bois, par exemple). Ce n'est que dans ce cadre que ces acteurs envisagent à l'avenir d'associer les Régions au pilotage du bouquet énergétique.

En outre, les tensions sur les ressources de l'Etat - endettement croissant, politiques de redressement budgétaire et de réforme de l'action publique (Bézès & Le Lidec, 2010;

Halpern et al., 2014; Lascoumes, 2014) peuvent appuyer le dessaisissement de certains sujets au profit des collectivités territoriales. La prise de responsabilités décisionnelles pour les collectivités territoriales sur certains sujets, lorsqu'ils sont considérés par les pilotes actuels du système énergétique comme sans enjeux sur ses grands équilibres, recueille des avis favorables parmi les hauts fonctionnaires interrogés ici. Par exemple, pour les métropoles, cela concerne le développement de nouveaux marchés (villes durables, services énergétiques, par exemple), de l'attractivité locale ; avec des Régions se chargeant du maintien des solidarités territoriales.

Ainsi, au plus haut niveau d'arbitrage politique, nous avons pu constater l'ancrage et l'adhésion aux principes directeurs du système historique, qui prévaut sur les logiques partisanes et la conjoncture politique. Cette position historique est ouverte à des arrangements, qui sont, encore moins qu'au ministère de l'Environnement, conçus pour engager une transformation profonde. Elle est appuyée par d'autres acteurs historiques.

Parmi ceux-ci, disposant d'une capacité d'influence forte sur la régulation et les politiques énergétiques, se trouve l'opérateur public Electricité de France. Son rôle clé dans la structuration, le développement, et l'ancrage du système actuel, avec un pouvoir important en matière de régulation économique, technique voire politique a été vu dans les chapitres précédents. Il s'agit maintenant d'interroger son positionnement actuel.

3. Electricité de France (EDF)

L'entreprise EDF est désormais une société anonyme, mais dont le capital est possédé à hauteur de 83% par l'Etat. Les relations avec celui-ci restent donc fortes, d'autant plus qu'elles s'appuient sur un héritage historique, tant en termes de régulation que de ressources humaines. La place d'EDF dans le bouquet électrique français (82% de la production en 2016 - RTE, 2017) conforte l'importance de son rôle. La part des modes de production centralisés dans son activité[1] (90% de la puissance installée est hydraulique ou nucléaire) (EDF, 2017a), ainsi que les revenus liés à l'exploitation des réseaux – les dividendes versés par Enedis à sa maison mère s'élevaient à 551 millions d'euros en 2016 (*Ibid.*), sur les 2 milliards reçus de l'ensemble des filiales du groupe -, des activités pour lesquelles il a des contraintes fortes en matière de continuité de l'approvisionnement, entraînent un positionnement défendant fortement le système actuel, centralisé.

[1] La capacité installée d'EDF en France continentale est de 92,3 GW (source : EDF, *Document de référence 2016*, 2017). L'hydraulique représente 20 GW et le nucléaire 63 GW.

Ce faisant, l'entreprise est soumise à un nouveau contexte, avec la médiatisation de nouvelles problématiques et demandes politiques, l'émergence de nouvelles activités économiques et la montée en puissance des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle des ajustements de la stratégie du groupe peuvent être réalisés, et qui s'appuient sur plusieurs branches d'activités et institutions. Ils visent à adapter et à marquer la prise en compte de ces nouvelles préoccupations pour assurer la pérennité et le maintien du système actuel, et concernent donc des évolutions « à la marge » de celui-ci.

A travers ses relais institutionnels locaux, EDF entretient des relations avec les acteurs territoriaux, prenant en compte leurs demandes pour les intégrer à sa stratégie. L'organisation locale de l'entreprise est principalement constituée de délégations régionales, chaque direction du groupe ayant ses propres représentants. Ce sont les interlocutrices des élus locaux. Leurs agents, qui participent à la négociation de nouveaux projets, interviennent lorsque des consultations locales sont menées entre parties prenantes (entreprises, associations, collectivités), et entretiennent des relations commerciales avec les clients actuels ou potentiels ainsi que les partenaires industriels. Les directeurs territoriaux -dont la dénomination varie- sont ainsi au contact des élus, des chambres consulaires, et des autres entreprises, pour assurer une présence sur le terrain et faire connaître les offres du groupe, communiquer et faciliter les relations dans le périmètre des sites de production d'EDF. Cela permet d'insérer l'entreprise dans les politiques publiques décidées localement, d'y faire valoir ses positions, voire d'en assurer une partie de la mise en œuvre.

Enedis, qui fait partie du groupe EDF, mais que nous traitons spécifiquement un peu plus loin, dispose aussi d'un réseau de représentants de proximité.

Par rapport aux évolutions portées par les enjeux de la transition énergétique, l'entreprise s'y engage de manière

> *« prudente au vu de l'instabilité réglementaire, fiscale et de la faible rentabilité de ces technologies »* (entretien, dirigeant territorial, EDF, 2017).

Cependant, en 2015, 35% des investissements opérationnels de développement bruts de l'entreprise ont porté sur les énergies renouvelables (y compris hydraulique) (EDF 2017) – un ratio supérieur à celui de son concurrent Engie (28%) (Engie, 2016, p. 19). Ces ratios incluent l'hydraulique, ce qui permet de remarquer l'engagement du groupe dans la transition énergétique, mais limite l'appréhension de son niveau d'investissements

décentralisés. Cela peut donner à penser que l'opérateur historique maintient son ancrage centralisé, mais s'engage aussi dans le champ de la transition énergétique.

Au sein du groupe, des projets de recherche et développement sur les systèmes énergétiques décentralisés sont menés pour identifier les technologies qu'il pourrait avoir un intérêt à accompagner, en fonction de critères d'analyse technico-économique.

Pour s'engager dans ces systèmes d'acteurs locaux en émergence, EDF s'insère dans des consortiums, avec des partenaires privés possédant des « briques technologiques » pertinentes (équipements de stockage, par exemple). Cela lui permet de tester par petites touches les conditions de rentabilité et de construction de nouveaux modèles d'affaires, sans s'exposer à des risques d'investissement. L'entreprise reste néanmoins en concurrence avec ces autres opérateurs sur le reste de ses activités. Par exemple, dans le cadre de partenariats avec Bouygues et Schneider Electric, les sociétés représentant le bâtiment et les équipementiers ont davantage intérêt à la création de systèmes locaux autonomes se passant de la contribution d'EDF pour développer leurs solutions.

L'ouverture des marchés impulsée au niveau de l'Union européenne a exposé l'opérateur historique à la concurrence et réduit ses parts de marché : une de ses préoccupations actuelles est de les maintenir, notamment au niveau français. La valorisation de l'ancrage local, l'acquisition de sociétés de services énergétiques comme Dalkia (2014), et le développement de partenariats expérimentaux à l'échelle territoriale dans le domaine de la transition énergétique participent de cette démarche de défense de ses positions.

EDF se positionne donc sur ces nouveaux marchés que sont des collectivités engagées dans des politiques de transition énergétique. Le contexte actuel remet en cause une partie de son modèle économique traditionnel, celui d'une organisation en situation de quasi-monopole, pilotée de manière centralisée, suivant des principes d'efficacité économique, négociant ses choix avec l'Etat. La difficulté pour EDF est de lier ces deux positions, entre la représentation au plus près du terrain, et la défense du système centralisé.

De fait, au sein même d'EDF, plusieurs visions cohabitent, entre des directions tournées vers l'action locale et la mise en place de nouveaux partenariats, et des directions chargées d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande sur l'ensemble du réseau, et qui sont attachées au maintien du système centralisé. Parmi les premières citées, certaines sont

dédiées aux clients « acteurs publics », qui constituent des marchés spécifiques, à la gestion des concessions, et à la réalisation d'opérations de maîtrise des consommations d'énergie (avec les certificats d'économie d'énergie, par exemple). Ces entités exercent une veille et une stratégie d'influence pour suivre l'évolution des conditions de ces activités.

Le développement de projets locaux de transition énergétique leur est d'autant plus difficile à faire valoir que ces nouveaux modèles n'ont pas encore de rentabilité et de modèle économique pérenne. Par ailleurs, la capacité d'investissement de l'ensemble du groupe EDF est également mobilisée par le besoin d'investissements productifs sur le long terme (grand carénage des centrales nucléaires existantes, nucléaire de nouvelle génération, notamment) et d'entretien du réseau, ce qui renforce la nécessité et la complexité des arbitrages à réaliser. Nonobstant, ne pas s'engager dans des projets de transition énergétique à l'échelle locale pourrait conduire l'entreprise à perdre des marchés. De fait, EDF prend en compte progressivement les nouvelles attentes relatives à l'essor des énergies renouvelables, à la décentralisation des systèmes énergétiques, afin de maintenir une place centrale dans son organisation et sa régulation. Cela lui permet, dans le même temps, de protéger son cœur d'activité historique.

Celui-ci est conforté par le recours, par EDF (communication institutionnelle, données d'entretien avec des dirigeants régionaux, 2017) aux mêmes arguments que ceux mis en avant par les acteurs étatiques présentés ci-dessus pour justifier la préservation du système actuel. EDF se présente comme le garant des principes de solidarité et d'égalité devant le service public. L'attachement au système énergétique présent y est justifié pour des raisons économiques –compétitivité de l'énergie nucléaire, sécurité d'approvisionnement- et sociales. Ce positionnement est contesté sur ce même terrain par les acteurs décentralisateurs, qui tentent de proposer des alternatives à cette organisation. Les institutions et les instruments proposés par les acteurs locaux (collectivités, associations) sont en partie définis par rapport à ce discours légitimant employé par EDF.

Un des arguments majeurs au sein d'EDF repose donc sur la poursuite d'un intérêt général défini au niveau national, en fonction de critères sociaux et économiques, ce qui pousse également ses opposants à proposer des visions alternatives de l'intérêt général, dont nous étudions la pénétration dans la deuxième partie de ce manuscrit.

En outre, pour tenter de résoudre le hiatus entre « modèle historique » et « modèle renouvelable de transition énergétique » - ce dernier semblant dans tous les cas assurer des financements et un soutien institutionnel[1] - EDF propose une vision alternative de la transition énergétique, qui permettrait d'asseoir son organisation actuelle. En effet, en mettant en avant la faible intensité carbone de ses moyens de production, l'entreprise peut tirer parti d'un des objectifs –relativement récents- assignés à la politique énergétique française, et mis en avant par les écologistes (voir chapitre précédent), à savoir la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Il défend ainsi une autre vision de la transition énergétique, à savoir le passage d'un bouquet énergétique majoritairement fossile et contribuant au réchauffement climatique (près de 70% de la consommation d'énergie finale est d'origine fossile - Service de l'observation et des statistiques, 2017), vers un bouquet à faibles émissions, priorisant la lutte contre le changement climatique, qui n'est pas nécessairement décentralisé.

Pour appuyer cette position, EDF soutient publiquement l'utilisation par la puissance publique d'instruments économiques permettant d'assurer la rentabilité de son parc de production décarboné (nucléaire et hydraulique notamment), par exemple un prix élevé du carbone à l'échelle européenne. Il soutient également le recours aux appels d'offres par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Etat pour sélectionner les nouveaux projets dans le domaine de la production, qui valorisent les plus attractifs économiquement. La transition énergétique souhaitée par l'opérateur s'inscrit ainsi principalement aux niveaux nationaux et européens, et privilégie des logiques centralisées.

Des tensions apparaissent donc sur la question du maintien des équilibres actuels et des principes de gestion du système électrique national, construit pour favoriser le développement des usages de l'électricité à moindre coût et avec une égalité d'accès à ce service public. Ces logiques d'organisation sont remises en cause par les politiques énergétiques décentralisées, et un hiatus existe entre ces deux visions, dont les porteurs semblent difficilement réconciliables. La suite de cette thèse examine ces jeux d'acteurs, ainsi que les rationalités pouvant émerger et les réorganisations possibles.

De fait, EDF adapte sa stratégie au contexte politique, réglementaire et énergétique, pour renforcer sa position et résister aux critiques du modèle actuel. L'entreprise propose

[1] Notamment au regard des dispositifs soutenus par l'Etat et l'Union européenne (Programme des investissements d'avenir, programme Horizon 2020), dispositifs de subventionnement des énergies renouvelables.

sa vision de la transition énergétique, et développe des partenariats locaux, pour marquer une prise en compte accrue des logiques de développement territorial. Pour ce faire, elle s'appuie en particulier sur l'action de ses délégations implantées dans les régions. Ses directeurs régionaux mettent ainsi en avant leur mission de

> *« combattre le monopole de l'image des centrales nucléaires sur EDF, montrer qu'on est un partenaire territorial »* (entretien, dirigeant régional d'EDF, 2017).

Dans la suite de cette thèse, nous tâcherons d'identifier dans quelle mesure cette évolution est réalisée, et nous étudierons dans quelle mesure elle permet de résister à la stratégie offensive d'acteurs alternatifs. La stratégie de l'entreprise EDF est appuyée par un de ses leviers, positionné en interface avec les acteurs locaux, sa filiale Enedis.

Enedis est le concessionnaire du service public de la distribution d'électricité (réseau correspondant à des tensions situées entre 20 kV et 400 V) pour 95% des Français – les 5% restants sont gérés par des entreprises publique locales de distribution (Cour des comptes, 2013). L'activité est monopolistique, avec un seul opérateur par concession. Les concessions relèvent des communes et de leurs regroupements, ce qui signifie que l'autorité concédante est très morcelée – bien qu'organisée au sein d'associations représentatives, comme la FNCCR -, face à l'opérateur national Enedis. Celui-ci est structuré suivant des logiques nationales, avec un budget, un plan stratégique et des investissements répartis à cette échelle. L'équilibre économique est atteint à la maille nationale, les zones les plus rentables (urbaines) finançant les zones les moins rentables (rurales). De fait, Enedis met en œuvre une péréquation entre les collectivités territoriales, qu'elle soit financière (principes de tarification, transferts financiers) ou technique, puisque son ingénierie s'applique à toutes les collectivités.

Le ciblage des investissements est effectué suivant des clés de répartition établies à l'échelle nationale, avec des objectifs, principes et rationalités définis à ce niveau. C'est ce qui est remis en cause par les collectivités territoriales souhaitant développer davantage leurs propres politiques énergétiques, et bénéficier de l'exploitation des ressources et avantages liés à leur territoire. Enedis est une des cibles principales des revendications des acteurs alternatifs. Ainsi, le fonctionnement centralisé de l'opérateur et les équilibres institutionnels font l'objet de fortes critiques de la part de ces collectivités engagées dans la prise en main des politiques énergétiques. Elles déplorent la dépossession de leur capacité d'intervention, de par l'impossibilité de choisir la manière de gérer ce service public, les faibles moyens d'orientation sur le concessionnaire obligatoire (les cahiers des charges

sont établis suivant un modèle type national – ce qui commence à évoluer, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse). A cela s'ajoute l'accès limité aux données d'exploitation de la concession et de situation des ouvrages concédés, qui, selon l'entreprise, doivent rester confidentielles en vertu du secret commercial ; et un pouvoir très restreint en matière d'investissements (voir chapitres précédents). Cette situation restreint la maîtrise, par les collectivités, de connaissances relatives aux consommations et aux besoins locaux d'énergie. Elle limite aussi l'appréhension de la pertinence de l'installation locale d'infrastructures de production d'énergie renouvelable. Ces éléments constituent des points de conflit entre les tenants de la décentralisation de la gestion de l'électricité et ceux du système actuel. L'évolution de cette répartition des compétences et des connaissances pourrait remettre en cause les prérogatives et à terme la légitimité de l'opérateur national de la distribution. Depuis quelques années, des adaptations – circonscrites, certes - ont été obtenues par les acteurs décentralisateurs, pour associer progressivement à la gouvernance des réseaux de distribution les collectivités locales. Par exemple, depuis la loi de transition énergétique de 2015, celles-ci peuvent accéder à des données de consommation plus précises, à la maille IRIS[1] (2000 habitants), pour informer l'élaboration de leurs plans climat.

Cependant, Enedis reste un opérateur clé dans le domaine du développement des énergies renouvelables, qui prend en charge leur raccordement au réseau, décide en grande partie des conditions d'évolution des réseaux (renforcement, modernisation, extension). Face à lui, les collectivités locales, à la légitimité affaiblie par plus de soixante-dix ans de centralisation, qui disposent d'une expertise inégale, pèsent peu. Les plus engagées dans des politiques locales de transition énergétique s'organisent depuis quelques années pour reprendre en main cet enjeu stratégique, et contestent la légitimité et les logiques d'action de l'opérateur, mais elles restent peu nombreuses. Leur expertise est encore en cours de construction. Nous détaillons la manière dont elles procèdent dans la deuxième partie de ce manuscrit. Elles peuvent en revanche s'appuyer sur des acteurs plus périphériques de la régulation du système actuel, parfois plus ouverts à leurs positions.

[1] Découpage territorial réalisé par l'INSEE. IRIS signifie Îlots Regroupés pour l'Information Statistique.

B - Les acteurs pouvant engager une modification des rapports de force

1. Le cas d'une partie des administrations centrales

Certaines institutions se situent en périphérie des cercles identifiés dans les différentes versions du graphique 2. Elles pourraient constituer des facteurs de transformation du système énergétique étudié, et déplacer les lignes d'affrontement. Les évolutions de leur positionnement sont donc particulièrement intéressantes à considérer.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), rattaché, jusqu'à janvier 2018, au Premier ministre, est un acteur situé à l'interface entre plusieurs dynamiques, entre les collectivités territoriales, leurs associations, et les grands ministères. Son attachement aux principes centralisés d'organisation du système électrique a été démontré, mais il faut souligner d'autres dynamiques qui le traversent et caractérisent son action. Elles illustrent les tensions internes à l'appareil d'Etat sur ces questions. Sa situation permet de révéler les oppositions entre les systèmes énergétiques en concurrence, les évolutions possibles à plus ou moins longue échéance et les espaces de verrouillage. En tant que service interministériel, ex-Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), il travaille au maintien de la cohérence du système actuel, mais il est favorable à son adaptation (observation participante, 2014-2016 ; analyse des publications ; données d'entretien, agent, 2014). Le CGET pilote l'élaboration des Contrats de plan Etat-Région (CPER), et a pour mission de coordonner les actions des collectivités. Dans ce cadre, il tente de favoriser la prise en main de l'énergie par les autorités publiques locales (développement économique, économies d'énergie, allègement de l'intervention de l'Etat) mais il joue aussi un rôle d'arbitre en vue de préserver les grands principes d'organisation du système énergétique. Sa position s'appuie sur la perception de la transition énergétique comme étant un nouveau moyen de développement, et de dynamisation de l'activité économique de certains bassins d'emploi, mais dont les enjeux financiers sont majeurs, ce qui justifie pour ses agents un cadre qui doit rester cohérent à l'échelle nationale. Là encore, nous retrouvons l'argument selon lequel l'Etat serait le seul garant de la pertinence et de l'efficacité de l'organisation de ce système, les collectivités territoriales perçues comme n'étant pas en mesure de prendre en main sa gestion (manque d'expertise, d'organisation).

Le CGET supervise ce qu'un de ses agents interrogés qualifie de « décentralisation contrôlée » (2014). Cela incite à se poser la question des effets des adaptations qu'il

propose : cela permet-il des ajustements à la marge du système actuel, et sa préservation, ou cela va-t-il entraîner des évolutions de plus grande ampleur, moins maîtrisées ? Cette interrogation justifie l'intérêt porté à ce type d'institution, courroie de transmission entre deux coalitions d'acteurs. En particulier, parce que le CGET participe à la construction d'une compétence et d'une expertise locale, l'absence de celle-ci étant considérée comme un obstacle majeur à la prise de responsabilités à cette échelle. Le transfert de ces capacités sera-t-il de nature à faire évoluer la situation, et si oui, comment ? Nous examinons cette question dans la deuxième partie de cette thèse.

De fait, si le CGET intervient dans le cadre du maintien et de la poursuite de logiques d'intervention centralisées, ses missions et les positions qu'il doit concilier constituent un espace de transformation possible du système électrique.

La position d'interface du CGET est confortée par celle d'autres acteurs publics impliqués sur ces questions. En effet, d'autres ministères interviennent plus ou moins fréquemment dans les politiques publiques de l'énergie. Ils viennent tour à tour appuyer les tenants d'une adaptation-transformation du système, ou du maintien de sa centralisation, en fonction des rapports de force internes aux directions administratives qui les composent. Par exemple, le ministère du Logement intervient sur les politiques d'efficacité énergétique, d'aménagement du territoire, et ses agents sont concernés par le traitement des problématiques d'urbanisme durable, de maîtrise des consommations, fréquemment associées aux réflexions relatives à la décentralisation des politiques énergétiques.

Au sein de ce ministère, intégré à la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), sous la co-tutelle, à l'heure où est écrite cette thèse, du ministère de l'Ecologie et du ministère de l'Egalité des territoires et du Logement (ancien ministère de l'Equipement), se trouvent des acteurs plus favorables à la décentralisation, comme le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA). Il illustre les divisions internes aux administrations d'Etat. Ses missions portent sur l'aménagement du territoire, les activités de production, de distribution d'énergie et de maîtrise de la demande dans les villes. Il possède un rôle de conseil et d'expertise au sein des ministères.

Sa proximité avec les problématiques urbaines est illustrée par la vision qui peut y être défendue, et qui nous a été décrite ainsi par un de ses agents (2014) :

> *« il serait souhaitable d'atteindre une insularité connectée (…) en tirant les conséquences techniques et sur les réseaux de la décentralisation*

politique (…) L'autonomisation des collectivités peut être renforcée, dans le cadre d'un mix décarboné ».

L'usage de ce dernier terme est ambigu, car il laisse la porte ouverte à la production d'électricité nucléaire, centralisée. La position tenue serait donc d'accroître fortement la décentralisation des politiques énergétiques, tout en semblant soutenir la production nucléaire. Cela situe cette entité à un carrefour institutionnel et stratégique.

Pour traduire ces positions, le service interministériel qu'est le PUCA mène des programmes de recherche associant collectivités territoriales, acteurs de l'urbanisme et de l'énergie intéressés par la décentralisation des questions énergétiques. Toutefois, l'influence de cette structure est très limitée, du fait de sa mission de recherche, avec des échéances de plus long terme que celui de la décision publique. De fait, ses orientations décentralisatrices au sein de l'Etat ont une autorité marginale. Elle est également dépassée dans ses positions et concurrencée dans son accès aux administrations par les associations de collectivités (Association des régions de France, Amorce[1], ANROC), les organisations non gouvernementales et les entreprises.

Il est possible de considérer l'action d'autres services ministériels, qui entretiennent des relations de proximité avec les collectivités territoriales et sont plus sensibles à leurs revendications. Ils peuvent aussi être une « porte d'entrée » des revendications des acteurs alternatifs, en vert sur notre graphique n°2. La Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) en est un exemple. Elle est intégrée au ministère de l'Environnement et/ou du Logement, et est entre autres chargée des questions de rénovation énergétique et d'urbanisme. Elle travaille régulièrement en relation avec les acteurs locaux (aménageurs, par exemple). Elle fait valoir des vues plus décentralisatrices par rapport aux institutions décrites au début de cette section, tout en étant plus mesurées que les positions portées par les acteurs contestataires du système actuel.

L'autorité politique constituée par le ministère de la Décentralisation – dont l'intitulé varie régulièrement - peut aussi être impliquée dans ces négociations. Il s'agit d'un ministère dédié à l'action locale et aux transformations de l'action publique, et qui assure le (co)-pilotage de grands services administratifs liés aux collectivités territoriales (Commissariat général au développement durable – CGDD- ; CGET cité plus haut ; Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, entre autres et

[1] Association représentative d'acteurs locaux (collectivités territoriales, entreprises concessionnaires, par exemple), dont nous détaillons le rôle un peu plus loin.

suivant les évolutions). Ce pilotage politique donne à un membre du gouvernement la possibilité de donner une impulsion et de faire valoir les capacités d'intervention et de contribution des acteurs territoriaux, mobilisant en ce sens un ensemble de services administratifs. Il porte donc au cœur des arbitrages gouvernementaux des propositions soutenant l'intervention des collectivités territoriales, par exemple, dans l'énergie, pour ce qui concerne l'exploitation de ressources locales comme la biomasse et la valorisation des déchets. Il peut impulser une ouverture vers la prise de responsabilité des collectivités territoriales, qui pourrait structurer progressivement des outils allant dans le sens de leur montée en puissance.

Les agents intégrés à cette structure recourent, comme dans les autres ministères, à des arguments (2014, 2015) relatifs au transfert de la gestion de sujets controversés liés aux énergies renouvelables et au financement d'investissements coûteux. Ils soulignent aussi l'intérêt d'anticiper ce qu'ils conçoivent comme l'évolution de la législation européenne et des critères d'obtention de fonds européens. La mise en avant de ces arguments « pragmatiques » allégeant la contribution de l'Etat, bien que relativement novatrice, reste cependant dans le cadre traditionnel des principes directeurs de l'action publique nationale. Ainsi, les hauts fonctionnaires de ce ministère soulignent (2015) la primauté de l'objectif d'égalité devant le service public et de maintien de la péréquation tarifaire, avec un pilotage national des investissements. Ils avancent aussi, comme dans les autres directions, l'insuffisance de l'expertise présente dans les collectivités, des capacités de coordination et d'organisation de celles-ci pour justifier le maintien d'une organisation majoritairement centralisée.

Enfin, le ministère de l'Agriculture, et en particulier la Direction générale de la performance des entreprises (DGPE), est aussi impliqué dans les questions d'approvisionnement énergétique et de production d'énergie, valorisant les ressources locales (usages de la biomasse, méthanisation agricole). Par ses missions, il pourrait soutenir l'émergence de programmes soutenant le développement des collectivités territoriales, contribuant à mettre en place des éléments appuyant le projet des acteurs alternatifs.

Le ministère de l'Intérieur, avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL), constitue aussi un acteur associé à la régulation du système, en interface entre les collectivités locales et l'Etat, tentant d'assurer la cohérence des institutions.

Il n'est pas possible de citer de manière exhaustive les acteurs participant à un échelon national et ministériel à la régulation du système actuel : nous avons tenté d'en dresser une esquisse, afin d'appréhender la situation actuelle et les possibilités d'évolution.

L'analyse de ce premier cercle d'acteurs donne à penser que celui-ci n'est pas isolé de propositions, bien que mesurées, favorables à davantage de décentralisation. Les principes structurant le système actuel restent fortement défendus par les administrations d'Etat au cœur du pilotage des politiques publiques, même si certaines, en relation avec les collectivités territoriales, se montrent relativement favorables à des évolutions.

Cela signifie entre autres que si la DGEC est une direction historiquement puissante pour la régulation du système énergétique, que ses prérogatives lui donnent un rôle éminent dans la gestion du secteur de l'énergie, qu'elle est soutenue par d'autres hautes administrations, sa position n'est pas unanimement partagée. L'action de l'Etat dans l'énergie, comme dans d'autres domaines, n'est pas monolithique. Elle offre des prises pour des acteurs extérieurs cherchant à faire valoir leurs alternatives à la gestion traditionnelle du système.

Cependant, si, au sein de l'Etat, quelques directions sont davantage sensibles au discours décentralisateur, le rapport de force reste, pour le moment, largement favorable à la centralisation. En outre, les administrations centrales et acteurs historiques tenants du système centralisé sont soutenus par des interlocuteurs traditionnels comme les syndicats d'énergie et leurs associations.

2. Les syndicats d'électrification et d'énergie

Le rôle historique des syndicats d'électrification a été décrit plus haut. Ils ne sont, par définition, pas intégrés aux structures de l'Etat et sont moins puissants que la plupart des acteurs présentés ci-dessus. Leur rôle dans la régulation actuelle du système énergétique est plus périphérique, mais ils se positionnent très fortement en faveur du maintien des équilibres présents. Ces acteurs représentent un des points d'ancrage du système électrique actuel. Ils s'inscrivent régulièrement dans des coalitions favorables à ce maintien, lorsque les enjeux le nécessitent, par exemple dans le cadre de l'élaboration de lois concernant les concessions de distribution d'électricité, comme la loi MAPTAM de 2014.

Ils exercent pour le compte des collectivités concédantes (communes, généralement) la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie. Ils disposent des

ressources consacrées à cette fonction, et donc d'une capacité d'investissement importante, avec une influence qui reste réelle sur le système politique local (départements, communes, parlementaires issus de zones rurales, sénateurs). Nous revenons ici sur leur positionnement actuel.

Menacés car remis en cause par les tenants d'une décentralisation du système énergétique, ils tentent d'affirmer la légitimité de leur action et de leur existence, directement, lors des débats locaux (réalisation de plans climat énergie territoriaux –PCET- et SRCAE, débats décentralisés du Débat national sur la transition énergétique -DNTE), ou via leurs associations représentatives comme la FNCCR. Certains s'engagent dans des activités nouvelles comme le numérique ou la transition énergétique, pour marquer leur capacité à gérer de nouveaux enjeux, étendre leur emprise sur les politiques publiques, en s'appuyant sur une expertise technique ancienne ainsi que leurs relations institutionnelles. En s'appropriant les questions d'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, du développement de la mobilité propre (déploiement de bornes de recharge de véhicules électriques, par exemple), ils s'engagent sur le même terrain que des collectivités luttant pour les supplanter, comme les métropoles. Néanmoins, leurs prérogatives et leur organisation sont contestées dans leur principe par une partie des acteurs décentralisateurs, auxquels ils tentent généralement de faire obstacle à la montée en puissance. De plus, ils ne sont que quelques-uns à prendre en compte ces évolutions du contexte énergétique, et à rechercher cette nouvelle légitimité.

Ils ont pour eux un ancrage local important et historique. En gérant de manière autonome les fonds d'électrification, en disposant d'une expertise peu répandue dans les collectivités territoriales, notamment les plus petites, ils ont des ressources pour maintenir leur influence. Leurs règles de gouvernance, souples et qui favorisent la stabilité, renforcent leur capacité d'intervention et la continuité de leur action. Elles leur permettent ainsi d'étendre leurs compétences de manière plus rapide que les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), puisqu'il faut que, dans le cas d'un syndicat, les communes s'opposent expressément à ce processus (clause d'*opt out*) pour ne pas être concernées, tandis que pour un regroupement de communes, cette extension doit être approuvée explicitement par les collectivités membres.

Les syndicats d'électrification se regroupent au sein d'associations nationales, qui portent collectivement leurs revendications. La FNCCR en est la principale.

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

La FNCCR est un acteur incontournable du système énergétique, comme le premier chapitre de cette partie l'a exposé. La Fédération a participé à la construction du système électrique actuel, mais elle en a perdu la maîtrise, du fait de la centralisation autour des services de l'Etat (ministère des Finances, ministère de l'Energie) et des grands opérateurs publics. Néanmoins, si son emprise s'est affaiblie, elle conserve une influence et des réseaux institutionnels importants dans ce domaine. Son rôle ayant été détaillé précédemment, nous nous contentons ici de l'évoquer brièvement, dans le cadre de la transition énergétique actuelle.

Elle est parvenue à négocier la place résiduelle des collectivités territoriales et le maintien de certaines prérogatives, comme celles définies par la loi de 1906 sur les concessions de distribution, et le gel de la situation pré-nationalisation concernant les entreprises locales d'énergie. Elle a obtenu un siège au conseil d'administration de l'entreprise publique EDF, et est très insérée dans les réseaux décisionnels (Picard et al, 1985). A l'extérieur du cercle des principaux décideurs, elle reste un interlocuteur majeur d'EDF et de l'Etat (Boutaud, 2016, p. 81). Elle est aussi très impliquée dans l'élaboration de la réglementation du secteur, par l'accès de ses membres à des postes gouvernementaux et la détention de postes clés au Parlement (présidences de commissions, statut de rapporteurs pour des lois la concernant) (Poupeau, 1999 ; Poupeau, 2015 ; Boutaud, 2016).

Au cours de la deuxième partie du XX^{e} siècle, elle a constamment défendu le modèle traditionnel des collectivités concédantes, favorable à la centralisation, mais en cherchant à tempérer les effets de la nationalisation (Poupeau, 2015).

Aujourd'hui, elle s'organise en faveur du maintien des équilibres actuels. Comme nous l'explique un de ses dirigeants (2015),

> *« elle soutient des politiques d'aménagement du territoire garantissant l'égalité d'accès de l'ensemble des territoires à l'énergie dans les mêmes conditions, quelles que soient leurs caractéristiques. (…) Nous incarnons des logiques d'universalité et de solidarité de la desserte, et soutenons la péréquation ».*

La FNCCR présente l'énergie comme un facteur de cohésion nationale, afin de préserver la légitimité des organisations qu'elle défend. Elle tente de limiter la prise d'autonomie des grandes métropoles, qui, à la faveur de la reprise de la compétence de

gestion des concessions des réseaux d'énergie, pourraient tenter de s'émanciper d'un système dont elles permettent la rentabilité.

Elle s'oppose de manière parfois virulente à l'autonomisation de ces collectivités disposant de ressources importantes, qui remet en cause cette redistribution qu'elle a contribuée à mettre en place, et met à l'épreuve son rôle central dans les institutions du système énergétique. Elle rejette ainsi ce que ses dirigeants présentent comme une

> *« usurpation du modèle autonomiste énergétique idyllique, qui n'est que de l'expérimentation non généralisable et qui repose sur des subventions publiques*[1]*. Nous sommes contre la micro-collectivité vivant en autarcie (…), contre la sécession des métropoles »* (entretien, dirigeant de la FNCCR, 2015).

Par la mobilisation de ses réseaux d'influence historique, elle tente de circonscrire les évolutions portées par les acteurs décentralisateurs. Dans ce cadre, elle continue d'adopter, comme par le passé, une attitude pragmatique. Si elle consent à quelques ajustements en termes de priorités d'intervention et de politiques publiques, elle défend vigoureusement les équilibres de 1946. Lors des débats publics (DNTE, par exemple) et de l'élaboration des lois de transition énergétique et de réforme territoriale de 2014 et 2015, elle a mobilisé son influence pour maintenir la place des collectivités concédantes dans le système décisionnel (secteur de la distribution, notamment) et ses financements.

La FNCCR met en avant la légitimité des collectivités concédantes et du bloc communal pour piloter la transition énergétique à l'échelle locale, du fait de l'expertise accumulée dans ce domaine, de la connaissance des équilibres politiques et des spécificités locales. Pour justifier de la pertinence de son action et conserver cette place au sein des institutions, elle peut utiliser sa position à l'interface du monde local tout en faisant valoir son soutien aux principes qui gouvernent actuellement le secteur de l'énergie.

Elle insiste sur l'importance d'un réseau d'acteurs constitué et produit d'équilibres historiques pour engager une transition énergétique. Elle souligne, comme par le passé la nécessité de conserver un appui étatique fort pour, comme le souligne un de ses dirigeants interrogés en 2015,

« *résister, s'affirmer face aux opérateurs privés* », tout en gardant une autonomie de gestion en fonction des besoins identifiés au niveau local.

[1] Notons cependant que le modèle défendu par la FNCCR repose également sur des subventions croisées.

Elle tente de limiter les évolutions du système actuel en mettant en avant plusieurs de ses principes de légitimation. Sa prise de position publique lors du Débat national sur la transition énergétique, le DNTE, insiste sur ces principes de solidarité, souligne son rôle historique et l'expertise associée (DNTE, 2013, p. 145). Elle est un ardent défenseur de la péréquation, qu'elle a mis en avant dans la plupart de ses interventions publiques. Dans ce cadre, elle la présente comme un véritable « *garde-fou afin d'éviter l'apparition de fractures territoriales* » (FNCCR, 2013b). Elle s'oppose à un modèle alternatif, arguant que « *les scénarios de séparation de la desserte électrique des pôles urbains et des territoires ruraux sont vecteurs de lourdes inégalités* » (*Ibid.*), estimant que, conformément au modèle qu'elle représente, « *la solidarité n'est efficace que dans le cadre de concessions suffisamment vastes unissant l'urbain et le rural* » (*Ibid.*), ce qui suppose de « *consolider ces grandes concessions à grande échelle, sur un modèle départemental, voire interdépartemental* » (*Ibid.*). Certains communiqués de presse illustrent bien ce soutien au modèle centralisé, comme celui publié en septembre 2013, intitulé « *La FNCCR et ERDF confirment leur attachement au modèle concessionnaire français* »(FNCCR, 2013a), faisant cause commune avec l'opérateur public, à l'heure où ce modèle était en discussion au Parlement.

Elle a eu gain de cause pour une partie des mesures prônées dans le cadre des lois de réforme territoriale et de transition énergétique (structures institutionnelles, attribution et maintien de compétences, par exemple). En particulier, elle a soutenu l'adoption du mécanisme de « représentation-substitution », par lequel les métropoles ayant récupéré la compétence de gestion de la distribution d'énergie des communes qu'elles ont absorbées reprennent les sièges de ces dernières au sein des syndicats. Elles ne s'autonomisent donc pas, et n'affaiblissent pas les syndicats. De fait, le pouvoir des métropoles sur l'organisation du système énergétique reste morcelé et limité. Elles restent en minorité dans la gouvernance des syndicats, ce qui permet à la FNCCR et aux collectivités qu'elle représente de freiner l'ascension de ce contre-pouvoir.

La FNCCR est ainsi un acteur disposant d'une forte influence historique, qui, bien que concurrencé par la montée d'acteurs alternatifs, conserve l'accès à des canaux décisionnels importants. Elle est un élément de stabilité du système actuel, attachée au maintien de ses équilibres. Elle a activé ses réseaux pour sécuriser une place importante aux collectivités concédantes dans les nouveaux dispositifs décisionnels (PCAET, SRCAE) et cherche, dans ce cadre renouvelé, à obtenir de nouvelles compétences, pour asseoir son

rôle et lui donner une nouvelle légitimité. Nous en donnons quelques exemples dans le chapitre traitant des discussions parlementaires de 2015, dans la deuxième partie de cette thèse.

De fait, elle est un acteur sur la défensive, qui tente de s'approprier une version tempérée de la transition énergétique à l'échelle territoriale. L'inertie de ses structures et des institutions qu'elle représente la rend toutefois vulnérable à un dépassement (influence, adaptation au contexte réglementaire et environnemental) par les acteurs alternatifs. Elle peut être d'autant plus marginalisée que des acteurs relativement récents prennent en charge la régulation du secteur sans forcément tenir compte des logiques politiques qu'elle met en avant.

3. La Commission de régulation de l'énergie

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) figure parmi les acteurs centralisés qui participent présentement à la gouvernance du secteur de l'énergie, et qui contribuent à son évolution. Elle a été créée le 24 mars 2000, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des secteurs de l'électricité et du gaz[1]. Elle est une autorité administrative indépendante (AAI) sectorielle : elle veille au respect de la libre concurrence dans ces secteurs (libre accès aux réseaux, fonctionnement des marchés). Elle fait donc partie de l'Etat, mais est dotée d'une indépendance statutaire pour poursuivre sa mission. Elle participe à la fixation des tarifs d'accès aux réseaux, intervient en tant qu'arbitre des relations contractuelles entre opérateurs et utilisateurs[2]. Elle exerce un contrôle sur les investissements (réseaux, infrastructures de production), le fonctionnement des opérateurs de réseau, en coordination avec l'Autorité de la concurrence. Elle dispose de pouvoirs d'enquête et de sanction. Enfin, elle a un pouvoir de définition des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz, et de proposition dans le cadre des mécanismes de soutien aux infrastructures de production d'énergie renouvelable et d'accès à l'électricité nucléaire. La CRE est un des piliers de la libéralisation des secteurs de l'énergie, impulsée à l'échelle européenne. Elle intervient en tant qu'arbitre, régulateur, sur des éléments clés d'organisation du secteur, remettant en cause la place de l'Etat et des opérateurs publics.

[1] Loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité

[2] Pour une description détaillée : http://www.cre.fr/presentation/missions

Elle participe donc à l'ouverture du système énergétique, et notamment électrique, à la redéfinition des activités exercées par ses acteurs, et permet son évolution, sans toutefois pencher en faveur de plus ou moins de décentralisation.

Cette remise en cause reste partielle, et ne contredit pas les principes d'action exposés plus haut au sujet des administrations centrales. La plupart des décisions de la CRE sont soumises à l'approbation des ministres concernés et au contrôle de leur administration. Leur impact politique pousse également les responsables gouvernementaux à faire pression sur la CRE, et parfois à prendre des décisions différentes de celles préconisées par le régulateur sectoriel (Reverdy, 2014, 2016). Sa capacité institutionnelle est plus faible que les administrations centrales, ce qui limite ses pouvoirs d'investigation, par exemple. Nous retenons l'expression d'un de ses présidents, Philippe de Ladoucette, lors de son audition par la Commission spéciale pour l'examen du projet de loi de transition énergétique : « nous sommes indépendants, mais dans une certaine mesure… » (11 septembre 2014). Des divisions internes, entre des Commissaires aux trajectoires professionnelles très différentes[1] peuvent ralentir sa prise de décision et affaiblir certaines positions. Cependant, elle gagne en pouvoir sur l'organisation des systèmes énergétiques, en autonomie et en expertise.

Enfin, pour ce qui concerne la décentralisation, son rôle est ambivalent : d'une part, la régulation qu'elle exerce se situe à une maille centralisée, suivant les mêmes principes d'organisation du secteur en France (Gabillet, 2015). En ce sens, elle accroît sa centralisation, sous la forme d'un marché concurrentiel. D'autre part, elle fait respecter l'ouverture du secteur à de nouveaux acteurs, consacrant l'opportunité pour des opérateurs alternatifs de développer des offres concurrentes, avec des modèles d'affaires différents, pouvant valoriser des systèmes d'acteurs locaux. Son action présente de forts enjeux pour les promoteurs des énergies renouvelables, qui espèrent en obtenir un soutien plus important, à même de permettre leur montée en puissance. Les acteurs favorables à la décentralisation de l'énergie surveillent avec intérêt les mesures sur lesquelles la CRE se prononce en matière de subventionnement des énergies renouvelables et d'encadrement réglementaire, et cherchent à faire valoir auprès de cette autorité administrative leurs positions. Elle permet donc le desserrement du verrou de l'Etat (Le Galès, 1999) sur le

[1] Pour un aperçu de celles-ci, se référer à la présentation des Commissaires sur le site de la CRE : CRE, *La* commission [en ligne, consulté le 12 avril 2017]. Disponible sur : http://www.cre.fr/presentation/organisation/la-commission

secteur, l'ouverture d'opportunités pour de nouveaux acteurs, créant un potentiel d'évolution. En outre, si elle a pour mission de faire respecter l'organisation actuelle du système, elle défend des principes d'action légèrement différents des logiques traditionnelles d'intervention de l'Etat.

4. Réseau de transport d'électricité (RTE)

Comme Enedis, RTE appartient à EDF. Cependant, cet opérateur dispose d'un niveau important d'autonomie, garanti par la réglementation européenne et française, et surveillé par la Commission européenne et par la CRE. Par ses fonctions, il est un des acteurs centraux du pilotage et du fonctionnement du système électrique. Son autonomisation au sein de ce système le conduit à s'ouvrir à des reconfigurations de celui-ci. C'est la raison pour laquelle nous le classons parmi les acteurs pivots, pouvant se montrer réceptifs à des transformations.

RTE est l'opérateur chargé de l'exploitation du réseau de transport d'électricité en haute et très haute tension - 63 kilovolts (kV), 90 kV et 150 kV pour la haute tension ; 225 kV et 400 kV pour la très haute tension. Il a été créé en 2000, lorsqu'EDF a dû séparer ses activités ouvertes à la concurrence (production et fourniture d'énergie) et celles à caractère monopolistique (transport et distribution).

RTE a pour obligation de garantir un accès à son réseau à tous les acteurs du marché de l'électricité, tant EDF que ses concurrents ; de veiller à la sécurité et à la stabilité de ce réseau à court, moyen et long terme, et ainsi de procéder aux investissements nécessaires.

L'opérateur du réseau de transport est amené à négocier avec les collectivités sur plusieurs sujets. Il existe tout d'abord la question de l'emprise territoriale de ses ouvrages, RTE devant interagir avec les collectivités territoriales pour le déploiement de son réseau.

Mais surtout, la filiale d'EDF est consultée lors de l'élaboration des Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) et des projets d'implantation d'unités de production d'énergie renouvelable, lorsque celles-ci sont raccordées au réseau de transport. Cela suppose en effet des investissements (raccordement, gestion des injections, adaptation et renforcement du réseau), avec un impact technique et financier pour l'opérateur du service public. Une négociation a donc lieu entre les collectivités territoriales, RTE, et le préfet, qui représente l'Etat et est garant de l'équilibre financier du système, établi à maille nationale.

Sur des sujets proches, RTE participe au programme expérimental Réseaux Electriques Intelligents (REI), intégré au Programme des Investissements d'Avenir, visant à tester les conditions d'intégration des énergies renouvelables décentralisées, des solutions de maîtrise de la demande d'énergie et la modernisation des réseaux.

Dans le cadre de ses missions de sécurité d'approvisionnement, et du fait de la tutelle de l'Etat en matière de poursuite de politiques de transition énergétique, RTE coopère avec les collectivités locales et les acteurs locaux pour favoriser l'appropriation des données liées à l'énergie (développement de plateformes de données ouvertes, participation à des observatoires de l'énergie). L'entreprise poursuit aussi des programmes de maîtrise de la demande, comme EcoWatt en Bretagne et en PACA, en collaboration avec des parties prenantes locales (DREAL, Directions départementales des territoires - DDT-, ADEME, conseils régionaux et départementaux, syndicats d'électrification, par exemple) dans les zones où le réseau est fragile.

RTE est donc un acteur centralisé, filiale d'EDF, dont les investissements sont décidés à une échelle nationale, exploitant une concession de l'Etat à la même maille, et gérant des équilibres techniques à ce niveau. Mais l'entreprise se présente aussi comme un partenaire des collectivités territoriales, puisqu'elle expérimente une reconfiguration des systèmes techniques et des jeux d'acteurs à une échelle décentralisée. Outre cela, elle est incluse dans les discussions relatives aux plans climat régionaux, et dans les principales institutions régionales de l'énergie. Sa communication accorde une place importante à ces activités menées en partenariat avec les acteurs locaux dans le système électrique du XXI^{e} siècle, à travers les descriptifs de ses activités (RTE, 2017c) et de ses publications, comme les Bilans électriques régionaux (RTE, 2017b). Quel que soit l'effet de cette communication, cela souligne l'intérêt de l'entreprise de s'inscrire dans le nouveau système qui pourrait émerger, se considérant comme concernée par son émergence. En outre, en s'imposant comme un partenaire des collectivités territoriales, revendiquant un rôle proactif dans l'évolution du système électrique, elle pourrait chercher à obtenir une place centrale dans une éventuelle nouvelle gouvernance. C'est la raison pour laquelle nous la considérons comme un acteur pouvant favoriser des recompositions du système électrique, même si RTE se situe au cœur des infrastructures de centralisation.

Après avoir exposé la situation des acteurs traditionnels du système actuel, leurs ressources et leurs stratégies face au contexte qui les met à l'épreuve, nous allons désormais porter l'attention sur la manière dont les acteurs contestant directement le

système actuel –en vert sur le graphique 2 bis – saisissent ces opportunités. Pour cela, nous analysons leur position, leurs intérêts, et leurs ressources, afin de voir dans quelle mesure ils pourraient engager une reconfiguration du secteur de l'énergie. La partie suivante (II) de cette thèse aura pour but de décrire cette tentative de recomposition.

C - Caractérisation des principaux acteurs prônant davantage de décentralisation

1. Les acteurs pionniers, les plus engagés dans les politiques énergétiques décentralisées

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

L'ADEME est un acteur institutionnel conférant des ressources importantes aux acteurs alternatifs. En effet, elle est un opérateur de l'Etat –c'est elle qui, nous en préciserons les modalités en partie II, pilote une grande partie des financements associés aux politiques de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de la consommation d'énergie. Elle dispose donc également de la légitimité étatique, tout en s'écartant des principes historiques qui gouvernent le secteur de l'énergie. Créée en 1991, elle remplace notamment l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) et intervient dans les domaines des énergies renouvelables et de la diminution des consommations d'énergie. Ses missions relèvent de la recherche et de l'expérimentation de nouvelles solutions technologiques, ainsi que de la diffusion d'information.

Dans ce cadre, elle attribue des subventions. Elle mobilise son propre budget –qui relève du budget de l'Etat, et donc des lois de finances annuelles-, pilote des fonds, comme le Fonds chaleur (soutien à la chaleur renouvelable), ainsi que ceux liés aux programmes industriels comme les Investissements d'avenir (Commissariat général à l'investissement, 2017b). Son public cible est diversifié, puisqu'elle met en œuvre des partenariats avec des entreprises (de la très petite entreprise à l'opérateur national et international), l'ensemble des acteurs publics (administrations, collectivités territoriales de toutes tailles et de tous niveaux), et les particuliers.

Sa mission et son histoire institutionnelle, avec la succession de l'AFME, expliquent son approche décentralisatrice de l'énergie. En effet, les personnels issus du transfert des fonctions de l'AFME sont en partie opposés au système centralisé et à la prééminence du nucléaire dans le bouquet électrique (Labussière, 2017). Le développement des pratiques et

technologies conduisant à maîtriser la demande d'énergie et, en particulier, d'électricité, constitue un moyen de limiter le recours à l'approvisionnement centralisé. De même, le soutien à des productions d'énergie renouvelable de taille restreinte est un petit pas vers davantage d'autonomie. Les caractéristiques de ces actions favorisent un ancrage territorial important, que promeuvent les personnels de l'AFME, puis de l'ADEME. Le nucléaire étant un mode de production centralisé, la valorisation des potentiels locaux est un moyen de tenter de s'en affranchir.

L'ADEME est organisée de manière décentralisée. Elle a une direction et un pilotage national, avec des missions poursuivies à cette maille (études, programmes de recherche, partenariats, par exemple), mais ses structures déconcentrées, présentes dans chaque région, disposent d'une grande autonomie d'action. Même si elle doit mettre en œuvre les décisions du ministère de l'Environnement (appels à projets, par exemple), en tant qu'agence, les ADEME régionales ne sont pas soumises au même contrôle hiérarchique que les DREAL.

Le directeur régional[1] décide des priorités d'intervention de l'agence qu'il dirige à cette échelle. L'ADEME nationale a des priorités d'action, mais les ADEME régionales disposent d'une certaine liberté en matière d'attribution des fonds et de conclusion de partenariats. Leur influence est importante, notamment parce que l'ADEME attribue et gère une part substantielle (voir partie II de cette thèse) des crédits de l'Etat dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région (CPER) dans l'énergie.

En tant qu'agence, elle est donc dotée d'une relative autonomie, et peut développer et déployer une expertise en dehors de celle de l'Etat central et des collectivités. L'Agence entretient son propre réseau d'acteurs, en soutenant et menant des actions concertées avec des associations environnementales locales, comme dans le cadre des Espaces info énergie (EIE). Elle est aussi partenaire d'agences locales de l'énergie, d'observatoires climat-énergie territorialisés, par exemple. Ce faisant, elle confère des ressources à ces acteurs locaux, participant à l'émergence de pouvoirs territoriaux.

En tant qu'opérateur de l'Etat, elle s'appuie sur une légitimité étatique, ce qui donne de la crédibilité à ses engagements, facilite la conclusion de partenariats avec des collectivités locales et des entreprises. La plupart des interlocuteurs (2014-2017) que nous avons interrogés au sein d'associations et d'entreprises ont mentionné qu'un des intérêts

[1] L'emploi de l'expression au masculin est générique.

d'un rapprochement avec l'ADEME résidait dans l'élargissement de leur champ d'intervention (nouveaux partenariats, participation à des expérimentations, diffusion de technologies) et l'obtention d'un soutien (financier d'abord, mais aussi logistique).

L'ADEME tente de se présenter comme un acteur facilitateur, représentant la légitimité de l'Etat, ce qui lui permet aussi d'imposer sa vision et de suivre ses propres lignes directrices, face à des acteurs plus réticents à la mise en œuvre de politiques territoriales de transition énergétique. Cette stratégie lui permet d'assurer la continuité de certains projets, de favoriser l'institutionnalisation de telles démarches, au-delà des alternances politiques locales. Elle est donc un élément clé de la diffusion et de l'ancrage de politiques énergétiques décentralisées, s'appuyant sur sa légitimité étatique ainsi que sur les ressources rassemblées en matière d'action territoriale depuis la création de l'AFME (ingénierie, réseaux d'acteurs, personnel).

L'ADEME est un des partenaires essentiel des collectivités territoriales, en particulier des conseils régionaux, car elle est un des principaux financeurs des politiques énergétiques décentralisées (renouvelables, efficacité énergétique), en particulier avec les CPER. Elle partage des principes d'action, une organisation et des moyens d'interventions communs avec les Régions. Ainsi, elle s'associe à la plupart des programmes menés dans les conseils régionaux dans le domaine de la transition énergétique, une maille d'intervention qui correspond à son positionnement stratégique historique.

De ce fait, l'ADEME pèse au niveau national en faveur de la décentralisation du système énergétique, se distinguant des administrations centrales. Elle joue un rôle d'aiguillon au sein de l'appareil d'Etat, par ses prises de position – à l'image de la diffusion du scénario de bouquet électrique 100% renouvelable - et ses activités (attribution de budgets, définition de programmes d'intervention). Au niveau territorial, elle soutient aussi l'acquisition de ressources et la construction de capacités d'action publique dans le cadre d'un système énergétique, notamment électrique, plus décentralisé. Elle est donc un acteur central du mouvement de transformation du système actuel. Nonobstant, elle a une place périphérique par rapport aux administrations centrales (graphique 2), et est dépendante des arbitrages du ministère de l'Economie, du Premier ministre et du Président de la République pour ce qui concerne ses ressources.

A la lumière de ces contraintes, il est intéressant d'analyser quelles stratégies elle déploie pour poursuivre ses missions et soutenir l'émergence de pouvoirs décentralisés.

Nous revenons plus en détail sur son rôle dans la deuxième partie de cette thèse, afin d'en estimer les conséquences.

Ce faisant, au niveau national, l'ADEME entretient plusieurs programmes d'intervention en commun avec d'autres opérateurs. Elle s'associe notamment à l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) sur les questions de précarité énergétique et de maîtrise de la demande d'énergie des bâtiments. L'ANAH est une agence de l'Etat, dont la mission porte sur la rénovation des logements. Dans ce cadre, elle finance des programmes de réhabilitation thermique, ciblant des ménages précaires. Elle noue un nombre croissant de partenariats avec les collectivités territoriales, qui engagent des actions sur ces thématiques. Elle est délégataire d'une partie des financements de l'Etat.

Le rôle de l'ANAH dans la régulation du système énergétique est périphérique, mais elle renforce, en tant qu'opérateur de l'Etat, la solidité financière et réglementaire des projets locaux qu'elle soutient. Elle contribue à consolider la coalition nouée par l'ADEME, et appuie l'action d'acteurs non étatiques.

L'action de ces institutions s'appuie sur et est soutenue par des acteurs non étatiques, au premier rang desquels les associations.

Les associations environnementalistes

Les associations environnementalistes[1] sont un des premiers types d'acteurs proposant une décentralisation du système énergétique. Avec les Régions – nous verrons plus loin leurs relations croisées - elles sont un des partenaires principaux de l'ADEME, partageant une partie des objectifs de celle-ci, avec des ressources humaines souvent communes (Labussière, 2017).

Elles sont organisées à plusieurs échelles, du local à l'Europe en passant par le niveau national. Nous les décrivons de manière approfondie en partie II, mais quelques éléments de cadrage sont nécessaires.

Elles sont nombreuses, et nous ne prétendons pas à l'exhaustivité. Parmi celles-ci, figure le Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER), association environnementale nationale créée en 1984. Le CLER rassemble des personnalités engagées professionnellement et personnellement dans le développement des énergies renouvelables

[1] Ici, nous traitons des associations dont les membres sont des individus, affiliés à titre privé. Les associations institutionnelles (associations de collectivités territoriales), sont étudiées plus loin.

et la lutte contre le nucléaire. Il promeut une vision décentralisée et sans nucléaire de la transition énergétique, avec le développement des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et des efforts de sobriété. Il s'agit d'une fédération d'associations plus petites, ou actives à un niveau infranational, regroupées pour défendre à l'échelle nationale ces objectifs.

Les collectivités territoriales et les citoyens sont les principales cibles de son action, mais elle exerce aussi des stratégies d'influence au niveau national. L'association suscite la médiatisation d'enjeux (stratégies de communication), agit comme groupe de pression lors des débats publics (Grenelle de l'environnement, DNTE) et de consultations (Conférence environnementale, par exemple), et pour tenter d'influer sur la législation, lors de la préparation de lois ou de négociations. Elle intervient ainsi au sein des ministères et auprès des parlementaires favorables.

Dans ce cadre, le CLER s'inscrit au sein d'une coalition d'associations, qui partagent, sur ces points, le même type d'objectifs et se rejoignent pour des échéances médiatiques et législatives clés. Il s'agit par exemple de France Nature Environnement, du Réseau Action Climat, qui sont aussi des fédérations d'associations locales, spécialisées sur des thématiques proches et qui recherchent des alliances sur ces sujets. Mentionnons également des associations comme les Amis de la Terre, Agir pour l'environnement ou négaWatt. Des appartenances croisées entre associations et le multi-positionnement de leurs membres, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse, renforcent la cohérence de cette coalition autour de ces sujets.

En particulier, le CLER a pu coordonner la mobilisation des associations de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans la perspective du DNTE et, avant cela, de l'élection présidentielle de 2012. Pour cela, il s'est appuyé sur des financements internationaux, avec l'organisation European Climate Foundation[1]. Grâce à ce soutien, en 2011, le CLER a pu structurer des propositions communes, dans le but d'influencer la campagne électorale et d'entraîner un positionnement des acteurs politiques par rapport à ces enjeux. Le scénario négaWatt a été le support concret de ces revendications, réutilisé par les Verts dans leur négociation avec le candidat socialiste François Hollande, et intégré à son programme présidentiel. Ce scénario et ce

[1] Qui soutient également le cercle de réflexion Agora Energiewende, spécialisé dans la promotion d'un système électrique entièrement renouvelable. Il a été créé par la Fondation Mercator et la Fondation européenne pour le climat.

positionnement en faveur d'une sortie du nucléaire est entré dans le paysage politique et a été une des références et des enjeux de discussion du DNTE.

La coordination entre ces associations assure l'unicité des positions portées, évite la dispersion des prises de parole, et permet de donner plus de poids à un mouvement mutualisant ponctuellement ses ressources (médiatiques, expertises, participation institutionnelle), comme lors du DNTE (Cahiers d'acteurs, 2013 ; données d'entretien, représentants associatifs, 2016, 2017). L'étroite collaboration des organisations non gouvernementales engagée par le CLER, avec une structuration très en amont du DNTE, la préparation d'argumentaires détaillés et leur diffusion auprès d'acteurs ciblés (associations de collectivités, par exemple), sensibilisés, a joué en faveur de l'adoption de mesures favorables au mouvement territorial.

Au fil du temps, la mobilisation structurée des associations a aussi accru leur visibilité, mettant en débat et médiatisant le référentiel alternatif qu'elles portent, l'insérant dans les réflexions et remettant en cause l'hégémonie du référentiel centralisateur.

La formulation de ces positions, leur appui par des exemples, leur diffusion large au niveau territorial, ont rendu plus audibles et plus convaincantes ces alternatives. Elles ont sensibilisé le grand public, ont acquis une plus large audience et ont pu tenter de démontrer qu'elles n'étaient plus uniquement symboliques, mais représentaient une réelle force politique au niveau local et même une influence nationale.

Le CLER est ainsi parvenu, depuis le Grenelle, à obtenir des mesures en matière de réglementation thermique des bâtiments (exemple de la Réglementation thermique RT 2012), de soutien aux énergies renouvelables (facilités réglementaires, par exemple), et de diminution de la part du nucléaire dans le bouquet électrique français.

L'article premier de la loi de Transition énergétique (LTECV) reprend plusieurs propositions et amendements soutenus par l'association négaWatt et promus par le CLER, notamment en matière de plafonnement de la production d'électricité d'origine nucléaire et de division par deux de la consommation d'énergie en 2050. Ces associations ont aussi été actives dans le cadre des lois de réforme territoriale.

Cependant, si son pouvoir médiatique est croissant, et si le CLER tend à nouer des coalitions avec des interlocuteurs étatiques (ADEME, mais aussi certaines directions ministérielles), son influence au sein des institutions traditionnelles de l'énergie reste aux

marges de la régulation du système énergétique. Il n'a par exemple pas de prise directe sur les tarifs d'achat d'énergie renouvelable.

En sus de stratégies d'influence directe, les associations se sont progressivement engagées dans le champ politique (Sainteny, 2000), donnant naissance à des partis écologistes comme les Verts ou Génération écologie.

Les partis écologistes, les Verts

Une partie des personnalités actives dans des associations environnementales a poursuivi son engagement par la voie politique, portant dans ce champ ces propositions de décentralisation énergétique. Le mouvement de l'écologie politique s'est structuré dans les années 1970, prenant notamment son essor à travers la candidature symbolique de René Dumont à l'élection présidentielle de 1974. Les idées portées par les Verts s'inscrivent, dans l'ensemble, dans la même ligne de pensée que celles des associations décrites plus haut.

Même si des exceptions existent, les écologistes promeuvent une position de sortie du nucléaire. C'est dans ce cadre, et suivant une vision fédéraliste des institutions françaises, qu'ils demandent la décentralisation des politiques énergétiques, avec la demande d'efforts en matière d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

S'ils mettent principalement en avant la fermeture des centrales nucléaires, ils n'interviennent pas uniquement de manière frontale sur ce point. Ils mettent également en œuvre des stratégies de contournement, visant à privilégier d'autres modes de transformation de l'énergie et d'autres usages. Ainsi, comme nous l'explique une assistante parlementaire de Denis Baupin, député Europe Ecologie les Verts (EELV) entre 2012 et 2015, rapporteur de la loi de transition énergétique (TEPCV), la focalisation des débats sur le nucléaire permet d'avoir plus d'autonomie sur d'autres sujets importants :

> *« les conflits, l'affichage et le temps consacré aux premiers articles de la loi sur le retrait du nucléaire nous arrangent bien pour la suite, car de fait personne ne s'y intéresse, ce qui nous laisse les mains libres »* (2015).

Cela leur permet de faire adopter des mesures très exigeantes en matière d'efficacité énergétique dans les bâtiments et d'éviction du nucléaire, de développement des énergies renouvelables, et de soutien au financement participatif et local. Cela donne une marge de manœuvre pour placer des dispositions favorables, moins visibles, mais qui posent les

bases d'alternatives au système actuel, financé de manière centralisée, et ne privilégiant pas, historiquement, la réduction des consommations.

Les Verts donnent la priorité aux collectivités territoriales pour ce qui concerne la gouvernance de l'énergie. Lors des dernières lois de réforme territoriale et de transition énergétique, ils ont ainsi tenté de traduire cette position :

> *« nous souhaitons que la loi fixe un cadre, et que la mise en œuvre soit faite par les territoires, qui sont responsables de politiques structurantes, d'outils déterminants. Ils sont aussi les mieux à même de connaître nos enjeux »* (assistante parlementaire de Denis Baupin, 2015).

L'opposition est claire et constante au « modèle EDF », au mode de financement actuel des investissements, à la gestion nationale du réseau de distribution et des capacités de production d'énergie renouvelable. Notre interlocutrice, lors du même entretien, expose ainsi cette vision :

> *« cette dépendance au système et au monopole, qui dépossède les alternatifs de leviers d'action, nous conduit, ainsi que les collectivités territoriales, à mener un bras de fer, avec la menace d'un retour en régie. Les collectivités s'organisent, se mobilisent, via leurs syndicats, leurs associations. Quand on a commencé à se mobiliser, on s'est rendus compte d'un blocage sur le système énergétique très centralisé, et la loi de transition énergétique {l'entretien a été mené pendant sa période d'examen au Parlement} est l'occasion de revenir sur ce sujet là ».*

Chacune des propositions mises en avant par les écologistes contribue à tenter d'écorner ce « modèle », comme nous le verrons un peu plus loin.

De fait, la reprise en main de la production, un contrôle accru des réseaux de distribution par les collectivités locales, avec l'accès aux données de consommation, sont des revendications de l'ensemble des Verts que nous avons interviewés sur ce sujet. Cela signifie une remise en cause claire de la prééminence du système centralisé de production, et une gestion des réseaux à la maille locale. Les élus Verts souhaitent développer les réseaux locaux, favoriser l'autonomie énergétique et les alternatives portées par les énergies renouvelables, pour, comme nous l'explique l'assistante parlementaire de Denis Baupin interrogée en 2015,

> *« éviter que l'électricité 100% verte soit réinjectée dans le réseau EDF ».*

Les membres du parti écologiste souhaitent s'appuyer quasiment exclusivement sur les ressources présentes dans les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de l'énergie ou du financement, mettant par exemple en avant un éventuel essor du financement participatif. Ils souhaiteraient par exemple accorder un rôle clé à des acteurs comme Energie partagée,

fonds d'investissement participatif, dont ils soutiennent le développement face à l'opérateur historique EDF.

Pour convaincre de la pertinence de ce changement, ils soulignent systématiquement (données d'entretien 2015-2017, analyse des prises de position lors du débat législatif de 2014-2015) l'importance des retombées économiques locales de ces projets menés dans les collectivités, se positionnant ainsi sur le même champ argumentatif que les défenseurs du système centralisé, celui des bénéfices économiques. Ils tentent de démontrer la légitimité de leur alternative dans ce domaine, et l'appuient aussi en mettant en avant d'autres rationalités et des référentiels concurrents.

Pour gagner en influence, diffuser et faire adopter ces positions, les écologistes emploient aussi d'autres stratégies. Les accords politiques et de gouvernement constituent pour eux un moyen de gagner en influence dans le jeu politique et institutionnel. Il leur faut donc mettre en avant l'intérêt qu'un plus grand parti peut avoir à s'allier avec eux. Ainsi, comme nous l'explique une assistante de Denis Baupin (2015),

> *« on essaie de s'allier ou d'avoir au pouvoir un parti qui, pour des raisons politiques, souhaite ne pas s'attirer l'hostilité des écologistes »,*
> pour ensuite jouer sur ce rapport de force.

Une partie des écologistes complète une activité politique traditionnelle (élections locales, régionales, nationales et européennes) par un engagement continu avec le mouvement associatif environnementaliste, avec lequel ils entretiennent d'importantes relations, que ce soit par des appartenances multiples ou des partenariats. Ils s'appuient sur l'action des groupes d'influence associatifs, que ce soit au niveau des institutions françaises ou des institutions européennes, pour soutenir leurs positions et disposer de plusieurs canaux de transmission de celles-ci.

Pour accroître la visibilité de leurs propositions et tenter de convaincre de leur intérêt, les écologistes, appuyés par les associations, relaient des études allant dans ce sens, des rapports thématiques, comme ceux publiés par l'association négaWatt, tentant de démontrer la faisabilité d'une sortie du nucléaire. Ils compensent leur faible présence sur la scène institutionnelle par des stratégies médiatiques.

Pour peser face au système en place, ces propositions politiques sont construites avec une large coalition d'acteurs favorables à une transformation du système énergétique. Au-delà des associations, on trouve par exemple de petites sociétés comme Enercoop (société coopérative fournissant de l'électricité renouvelable) et Energie partagée

(association et fonds de financement participatif pour le développement des énergies renouvelables). On trouve également des chercheurs, appartenant par exemple à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI, Sciences Po), qui apportent un soutien technique aux élus Verts. En fonction des sujets, des convergences existent avec des associations de collectivités comme Amorce, qui participent à la coordination des positions, en vue de l'adoption d'une vision commune. Les associations de collectivités ont également été approchées par les parlementaires Verts, avec un discours adapté selon le type de représentation de chacune.

Dans le cadre de l'élaboration de la loi de transition énergétique, des alliances ont également été nouées en fonction des enjeux et des thématiques avec des acteurs parfois opposés, car, comme nous l'a expliqué une assistante parlementaire de Denis Baupin (2015),

> *« GDF –Engie- n'a pas les mêmes intérêts qu'EDF, donc on a fait jouer les uns contre les autres ».*

Des entreprises cherchant à maîtriser la demande d'énergie ont aussi été sollicitées, par exemple de grands opérateurs immobiliers comme Bouygues, voire des entreprises énergo-intensives.

D'autres points de divergence existent, qui opposent les écologistes et les tenants de la centralisation, et, pour certaines, qui ne font pas non plus consensus parmi les écologistes. Par exemple, la question du niveau souhaité de décentralisation du bouquet énergétique, et du coût de cette transformation, reste non tranchée. De même, des controverses existent au sujet de la solidarité interterritoriale. Pour les soutiens d'une alternative, il est possible de repenser les conditions de la solidarité, réorganisée par exemple à l'échelle régionale, notamment avec les plateformes de la rénovation, les partenariats de type « territoires à énergie positive (TEPOS) » (voir partie II) et le partage de moyens (ingénierie, financements). Les tenants du système actuel insistent sur la nécessité du maintien de son organisation nationale, seule à même, selon eux, de parvenir à équilibrer les investissements sur l'ensemble du territoire, cela en maintenant la péréquation tarifaire.

Le cas du droit à l'expérimentation est également source de tensions, avec la crainte, pour l'Etat, d'une perte de cohérence et de la maîtrise des politiques publiques, face à des collectivités et des acteurs locaux souhaitant gagner en autonomie. En sus de cette liberté réglementaire demandée lors de la discussion des lois de réforme territoriale et de

transition énergétique, la coalition soutenue par les écologistes revendique une décentralisation accrue des financements et de leur gestion.

Sur une partie de ces points, elle est soutenue par des acteurs privés.

2. Les acteurs économiques et l'ouverture de nouveaux marchés

Les entreprises

Le rôle et le positionnement des entreprises dépendent de leur champ d'activité. Certaines cherchent à préserver l'équilibre centralisé du système, d'autres tentent de le décentraliser pour y gagner de nouvelles opportunités.

Dans l'énergie, certaines entreprises se déploient dans un cadre international, comme les grands énergéticiens européens tels qu'E.ON, RWE, Engie. De fait, lorsqu'elles investissent, même au niveau local, elles s'inscrivent dans des logiques d'action centralisées, organisées à une autre échelle. La mise en œuvre de projets au niveau local répond à des besoins d'ancrage territorial et d'image, en vue d'apparaître comme un opérateur de la transition énergétique (Engie en France, par exemple) du XXI^{e} siècle et de gagner des parts de marché.

En revanche, des entreprises de l'énergie de taille plus réduite, opérant sur des marchés spécifiques ou à des mailles géographiques restreintes cherchent à se distinguer, ce qui peut s'inscrire dans une trajectoire de remise en cause du fonctionnement traditionnel du système. Certains cherchent à capter des marchés de niche, comme Quadran[1], d'autres sont des opérateurs créés et dirigés par des personnalités environnementalistes dont le but est de faire émerger des projets de production d'énergies renouvelables décentralisées (Energie partagée, par exemple).

Des entreprises issues d'autres secteurs que l'énergie interviennent progressivement dans ce domaine (Eiller, 2015), comme l'illustre le schéma suivant.

[1] En passe d'être racheté par le producteur et fournisseur Direct Energie.

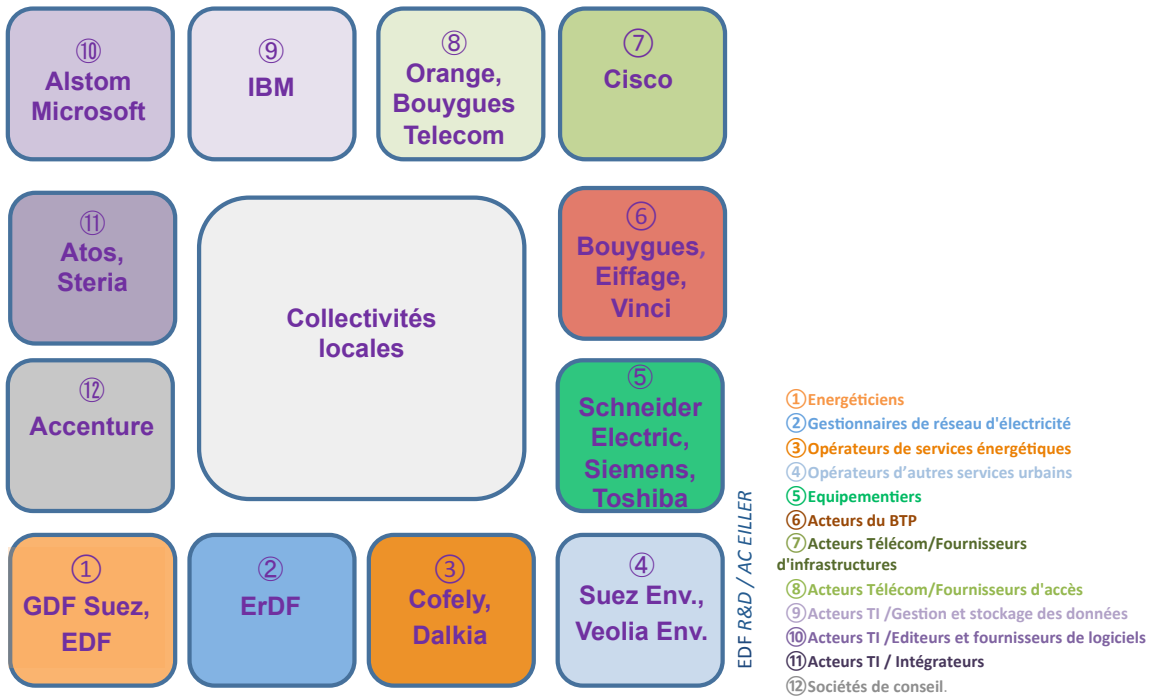


Schéma 2 : douze familles d'acteurs impliquées dans le marché des villes durables, mars 2013. Tiré de Eiller, 2015.

Ces nouveaux entrants du marché de l'énergie cherchent à tirer parti de l'émergence de marchés émergents au niveau local. Les entreprises du bâtiment, comme Bouygues, Vinci ou Eiffage, souvent en partenariat avec des équipementiers (comme pour Embix, co-entreprise entre Alstom et Bouygues) se positionnent sur le marché du bâtiment (ou le quartier) autonome (ou dit « intelligent »), développant de nouveaux types de constructions, vendant des équipements de maîtrise de la demande d'énergie, et installant des capacités de production d'énergie renouvelable à petite échelle.

Les entreprises des télécommunications comme IBM, Microsoft, Cisco, ou Logica s'insèrent aussi dans ces marchés émergents (Eiller, 2015). Elles tentent de capter une partie de ces opportunités dans le domaine de la maîtrise de la demande et de son pilotage dans le bâtiment.

Les grandes entreprises de services urbains, comme Véolia, par exemple, se positionnent sur des activités dans le domaine de l'optimisation de la gestion de la ville – suivant les thématiques de la *smart city*[1]-, de l'optimisation des flux (déplacements, déchets, gestion de l'eau, par exemple) et des services liés à l'énergie.

[1] Saujot, M., Erard, T. (2015). Les innovations de la ville intelligente au secours de la ville durable ? Décryptage à partir des enjeux de données, Working Papers n°02/2015, Iddri, Paris, France, 22 p.

Ces trois types d'entreprises partagent un intérêt important pour la décentralisation, et notamment dans l'énergie. Cela constitue un nouveau relais de croissance, car la prise de compétence des collectivités, l'essor des thématiques de maîtrise des consommations et de recours aux énergies renouvelables locales leur ouvre la possibilité de développer de nouvelles activités.

Dans ce cadre, elles poursuivent des stratégies d'influence au niveau européen, à travers les consultations menées par la Commission européenne, au niveau français pour soutenir des initiatives de recherche et développement et faciliter le test de leurs technologies, et surtout au niveau local. A cette échelle, elles développent leurs relations avec les élus et les acteurs locaux (associations, chambres consulaires, entreprises aux activités complémentaires, pôles de compétitivité) pour se faire connaître et assurer leur ancrage local. Cela leur permet de gagner de nouveaux marchés dans les services urbains par exemple, et d'être associées à de nouveaux projets, leur donnant la possibilité d'expérimenter leurs nouvelles offres. Ces trois types d'opérateurs se rapprochent des espaces décisionnels locaux pour disposer de lieux d'expérimentation, avec une réglementation parfois adaptée, mais plus fréquemment avec le soutien financier de programmes européens, de l'Etat et des collectivités locales. Il s'agit d'une occasion de développer leurs réseaux institutionnels de proximité et de faire valoir l'intérêt de leurs produits.

Dès lors, des coalitions se forment, entre ces entreprises, les collectivités locales et des associations environnementalistes, en vue de faciliter la montée en puissance de ces nouveaux systèmes énergétiques locaux. Le Gimélec relève de cette tentative de rassembler des entreprises qui bénéficieraient de la décentralisation du système énergétique, et s'organisent pour l'accélérer. Il s'agit d'une association d'industriels, qui représente en particulier les équipementiers intervenant dans le secteur de l'énergie, comme ABB, Alstom, Legrand, Schneider Electric ou Siemens. Ceux-ci se positionnent sur les secteurs du transport et de la distribution d'énergie et sur « l'aval compteur », comme la gestion active de l'énergie.

Ainsi, pour constituer une coalition influente, les membres du Gimélec opèrent des

> *« rapprochements avec les décroissants écolos, pour une convergence vers le plus petit dénominateur commun pour avancer. On gagne en légitimité, en se rapprochant des associations et de la société civile, comme le Réseau Action Climat, France Nature Environnement,*

Greenpeace, le CLER, Effinergie[1]*, les écolos comme Denis Baupin, et on souhaite comme eux mettre en place un système énergétique décentralisé (…). On partage parfois les mêmes financements »* (entretien, représentant du Gimélec, 2014).

Cette coalition exerce des stratégies d'influence en vue d'accentuer la territorialisation du système électrique. En participant à des instances de coordination des filières et de consultation mises en place par les ministères (Environnement, Industrie, services du Premier ministre), en intervenant en amont des projets de loi, elle cherche à susciter l'adoption de mesures favorables aux filières de l'efficacité énergétique, de la maîtrise de la demande et des énergies renouvelables.

En sus de cette action au niveau centralisé, ce type de coalition mène des campagnes d'influence auprès d'élus susceptibles de prendre des positions favorables, du fait des ressources locales, du type de territoire et de bassin d'emploi mais aussi du poids politique des élus.

Parmi les sociétés privées, il faut également citer les bureaux d'études et cabinets de conseil aux collectivités locales. Leur rôle est important, puisqu'ils sont sollicités pour la préparation, l'organisation de la concertation, la rédaction, voire même l'évaluation des politiques publiques, comme les plans climat-énergie, des collectivités locales. Ils ont donc une place importante, puisqu'ils contribuent à informer, élaborer et cadrer la stratégie et les politiques énergétiques locales. Dans certains cas, ils structurent la coalition d'acteurs concernée par ces politiques, et encadrent leurs interactions. Suivant le niveau de maîtrise de la collectivité locale, ou de délégation au bureau d'étude, ce dernier a donc une influence majeure sur les décisions prises et les orientations choisies.

Les bureaux d'études sont aussi sollicités pour la conduite plus ou moins autonome de programmes financés par les collectivités territoriales, qui ne disposent pas toujours des ressources humaines pour s'en charger directement. Par exemple, la sélection des lauréats d'appels d'offres régionaux peut leur être confiée. De même, l'encadrement direct ou le suivi de projets soutenus par le conseil régional, à destination de petites collectivités, peut être conduit par ces sociétés, qui acquièrent la maîtrise de l'ensemble des jeux d'acteurs locaux, et une connaissance détaillée de la situation territoriale.

[1] Association promouvant les économies d'énergie dans le bâtiment, étudiée dans la deuxième partie de cette thèse.

Ils fournissent aussi des outils d'analyse qui viennent informer les choix et politiques décidées, notamment lorsque les collectivités se lancent dans des initiatives novatrices, comme le Schéma directeur des énergies à Lyon, établi avec le soutien d'Artelys.

Les collectivités locales, dont le besoin d'ingénierie et d'accompagnement est important, constituent un marché naissant prometteur pour ce type d'entreprise. Elles peuvent recourir à leurs services pour s'approprier de nouveaux sujets et compétences, répondre aux nouvelles demandes de l'Etat (appels à projets, par exemple), alors que celui-ci (services déconcentrés et ministères) semble s'effacer et leur donner davantage d'autonomie. En ce sens, il est possible de considérer que le positionnement des bureaux d'études les conduit à appuyer plus ou moins directement les dynamiques décentralisatrices.

Certains, créés à partir d'un engagement environnementaliste, prennent une position explicitement favorable à une territorialisation des politiques énergétiques, qu'ils traduisent dans leurs activités de planification territoriale, à l'image de négaWatt, qui mène ce type d'activités.

Une partie de ces bureaux exerce à l'échelle locale, d'autres opèrent à l'échelle nationale, avec des points d'entrée territoriaux. Lorsqu'ils sont sollicités pour des missions similaires dans plusieurs collectivités, ils sont en mesure d'acquérir une vision étendue des potentiels de transition énergétique, de bénéficier rapidement d'effets d'échelle dans l'acquisition de l'expertise, et de démultiplier leur vision des politiques énergétiques. En se situant au cœur de l'élaboration des stratégies locales, ils développent une connaissance et une capacité d'influence importante dans ce domaine. La question de savoir s'ils pourraient un jour remettre en cause l'avantage historique des services de l'Etat voire d'EDF en matière de connaissance des ressources territoriales ne se pose pas forcément aujourd'hui, mais peut-être sera-t-elle pertinente à l'avenir.

Puisqu'ils apparaissent comme de potentiels nouveaux relais de croissance, créateurs d'activité et d'attractivité au niveau local, ces nouveaux systèmes économiques sont soutenus par les chambres consulaires situées dans des collectivités où les enjeux liés à l'énergie sont importants.

Les chambres consulaires

Les chambres consulaires sont très présentes dans ce jeu d'acteurs pour soutenir l'activité des entreprises locales, par l'aide à l'obtention de financements, au montage de

projets à destination des petites et moyennes entreprises, le transfert d'expertise, ainsi que la facilitation des relations avec les services de l'Etat. Leur objectif est de stimuler le développement économique local, et il se traduit par des actions visant à diminuer la facture énergétique des entreprises consommatrices (agroalimentaire, par exemple), et soutenir la demande d'équipements innovants permettant de baisser cette consommation. Dans certains cas, et en particulier ceux étudiés dans cette thèse, elles s'activent aussi pour construire le tissu d'entreprises en mesure de proposer une offre pertinente en matière de rénovation thermique des bâtiments, par exemple ; et pour mettre en relation des entreprises aux activités complémentaires (rénovation des bâtiments et installateurs de panneaux solaires, notamment) ; puis diffuser les pratiques et informations afin d'ouvrir le marché pour ces acteurs.

De fait, lorsqu'elles ont choisi la transition énergétique comme un vecteur d'activité à développer, les chambres consulaires soutiennent l'émergence de nouveaux systèmes économiques locaux. Positionnées à l'interface entre plusieurs entreprises de différents secteurs et de différentes tailles, elles doivent composer avec des intérêts variés : leur rôle est avant tout d'appui, de facilitation, et de soutien à l'activité économique locale. Il constitue cependant un intégrateur de ces nouveaux jeux d'acteurs, participant à leur structuration. Ce n'est que dans cette mesure que ces organismes peuvent éventuellement contribuer à ce mouvement d'affaiblissement du système électrique actuel. Pour le reste, ils ne cherchent pas à affronter celui-ci, ne pouvant contrevenir frontalement aux principes d'action d'une partie des entreprises présentes sur leur territoire, et s'inscrivant dans un cadre national – en tant qu'établissements publics d'Etat.

3. L'implication différenciée des associations institutionnelles relevant des collectivités territoriales

Les associations institutionnelles, rassemblant des collectivités territoriales, font partie des cibles recherchées par les nouveaux acteurs du système énergétique, car elles représentent des marchés émergents –les collectivités territoriales -, mais aussi de potentiels partenaires pour construire des alliances. Elles sont intéressées par le développement économique et social de leurs collectivités adhérentes, et promeuvent les intérêts institutionnels de l'échelon d'action publique qu'elles représentent. L'énergie fait partie de ces moyens d'affirmer leur capacité de gouvernement et de gagner des ressources.

La manière dont elles revendiquent une évolution de leurs compétences en la matière dépend du type de collectivité considéré, et correspond à des organes représentatifs dédiés, même si des coalitions plus larges existent. Nous en donnons un bref aperçu, en en décrivant quelques-unes. Nous avons sélectionné celles dont l'action pourrait entraîner une reconfiguration des systèmes énergétiques actuels, vers plus de décentralisation.

Pendant ou après notre enquête de terrain, certaines associations ont changé de nom et, pour certaines, ont fusionné avec d'autres partageant les mêmes intérêts. Cela ne remet pas en cause les analyses qui suivent, et que nous avons confirmées avec des données postérieures (prises de position, observation participante). Néanmoins, par souci d'exactitude, nous conservons les dénominations et organisations antérieures, qui correspondent à celles en vigueur lors de la plus grande partie de notre enquête de terrain (2014-2017).

L'Association des communautés urbaines de France (ACUF)

L'Association des communautés urbaines de France (ACUF, devenue France urbaine après avoir fusionné avec l'Association des maires des grandes villes de France, AMGVF) est une des associations représentant les intérêts des grandes collectivités urbaines. Dans l'énergie, un des enjeux principaux des villes qu'elle défend est de gagner en expertise, pour s'affirmer face aux concessionnaires, et développer leur propre politique énergétique. L'ACUF constitue une force d'influence directe auprès des gouvernements et des ministères, d'autant plus qu'elle rassemble des élus locaux importants (voir ci-dessous), et ses représentants au sein du Parlement tentent d'insérer ses positions dans la législation pertinente. Elle fait également porter sa voix dans le débat public, en participant par exemple aux débats comme le DNTE.

Les villes représentées par l'ACUF – métropole de Lyon, Communauté urbaine de Dunkerque, métropole de Nice, métropole d'Aix-Marseille, Communauté urbaine du Grand Dijon par exemple- s'appuient sur les compétences acquises en matière de distribution d'électricité et de contrôle des infrastructures, et tentent d'obtenir une extension de leurs prérogatives. Ces dernières ont été accrues depuis la loi MAPTAM. Pour ce faire, elles s'engagent sur le terrain de la détention d'informations plus détaillées sur leur territoire, et notamment des données de consommation et d'exploitation des infrastructures, historiquement possédées par le concessionnaire national, Enedis. Il s'agit d'une des principales revendications portées par l'ACUF. Cette connaissance approfondie

des réseaux constitue pour elles un moyen de gagner en autonomie, d'accroître leur capacité d'orientation des politiques publiques liées à l'énergie, et de prendre des décisions d'investissement en fonction de critères locaux.

La position portée par l'ACUF entre en conflit avec les syndicats d'électrification et le système départemental, qui prévaut actuellement. En effet, elle prône davantage d'autonomie dans le domaine de la gouvernance de la distribution. Ainsi, pour l'association, un des enjeux des prochaines années consiste à

> *« faire une transition énergétique qui renforce l'influence de l'urbain (…) et notamment adapter les contrats de concession aux Communautés urbaines, en fonction des objectifs locaux. (…) Il faut adapter le FACé à ces nouveaux enjeux »* (chargé de mission et représentant, ACUF, 2014).

Cette dernière assertion souligne la volonté de rééquilibrer le système de financement de l'électricité en France, au profit des zones urbaines, qui gagneraient en capacité d'intervention.

Des tensions existent aussi avec les Régions, découlant d'une rivalité pour la captation des compétences et des financements liés à la transition énergétique. Une grande partie des métropoles (données d'entretien : représentant et chargé de mission à l'ACUF ; métropoles de Lyon, Grenoble, Nice, 2014-2017 ; contributions au Débat national sur la transition énergétique) récuse le pouvoir des conseils régionaux, et notamment leur capacité d'impulsion. Pour ce faire, elles utilisent une rhétorique relative à la légitimité d'intervention, pour laquelle les grandes villes se montrent en concurrence. Ainsi, nos interlocuteurs au sein de l'ACUF (chargé de mission, représentant, 2014) n'hésitent pas à nous affirmer que

> *« les Régions décident seules, et elles sont prisonnières des jeux électoraux, focalisées sur le court terme alors que ces enjeux requièrent une vision de long terme »,*

des propos qui témoignent donc d'une compétition par rapport à la place de pilote de la transition énergétique plutôt qu'ils ne retracent une réalité spécifique aux Régions. Les métropoles et les Régions se disputent la capacité de direction des politiques de transition énergétique, et concourent sur le terrain de la légitimité d'intervention pour tenter de s'affirmer l'une face à l'autre. Nous étudions cette réorganisation des pouvoirs dans la deuxième partie de cette thèse.

Néanmoins, suivant les sujets, ces associations peuvent nouer des alliances entre elles. En particulier, l'ACUF partage des intérêts communs avec l'Association des Communautés de France (AdCF), qu'elles ont défendus de manière conjointe dans le cadre

de l'élaboration des lois de transition énergétique et de réforme territoriale. Ainsi, elles peuvent toutes deux bénéficier de l'appropriation de compétences et de financements accrus en matière d'urbanisme, de gestion des bâtiments, de maîtrise de la consommation et de contrôle des réseaux d'énergie. Elles tentent de renforcer leur pouvoir face au concessionnaire obligé qu'est Enedis, et face à d'autres acteurs comme les départements, les syndicats d'électrification, les Régions. Elles ont donc coordonné leurs positions et leur stratégie d'influence dans le cadre des négociations relatives à l'évolution des collectivités territoriales et à la gouvernance de l'énergie. Il est intéressant de noter que le siège de ces deux associations se trouve, en 2018, dans le même bâtiment, une situation qui accentue la proximité des personnes et les capacités de coordination. L'alliance de ces deux acteurs permet un renforcement des propositions qu'elles portent, et pourrait à l'avenir faciliter des évolutions importantes dans leur sens.

L'Association des communautés de France (AdCF)

L'Association des Communautés de France porte les intérêts des intercommunalités de toutes tailles. Elle utilise les mêmes modes d'action que l'ACUF dans le débat sur les questions de décentralisation et d'énergie : prises de position publiques, participation aux débats, lobbying ministériel, gouvernemental et parlementaire. Elle fait partie des acteurs favorables à une recomposition du système énergétique, donnant davantage de pouvoirs aux regroupements de communes qu'elle représente.

Ainsi, elle promeut le renforcement des compétences des intercommunalités, en particulier pour ce qui concerne l'énergie et le climat. Elle a par exemple obtenu gain de cause avec la création des nouveaux Plans Climat Air Energie (PCAET) de la loi TEPCV de 2015.

Pour appuyer leurs revendications, les intercommunalités représentées par l'AdCF soulignent l'extension de leur responsabilités, désormais directes, face au respect du droit européen – par exemple, en cas d'infraction liée à la qualité de l'air, l'Etat sanctionné par la Commission européenne peut désormais se retourner contre la collectivité concernée.

Les PCAET constituent pour elles des moyens d'affirmer leur légitimité institutionnelle et technique, puisqu'en les réalisant, elles mobilisent des données techniques et d'observation, en même temps qu'elles exercent une compétence octroyée par l'Etat. Elles mettent ainsi en avant leurs fonctions en matière de maîtrise de la demande d'énergie (organisation locale de la rénovation), de développement des énergies

renouvelables (schémas de potentiel local, prises de participation dans les sociétés locales, par exemple) et dans les réseaux de distribution d'énergie.

Les intercommunalités les plus revendicatives souhaitent se substituer progressivement aux syndicats d'électrification pour gérer de manière plus autonome ces compétences, en particulier sur les territoires urbains. Certaines souhaitent reprendre en main la gestion de la distribution et les financements associés pour mener des politiques cohérentes avec leur propre intérêt territorial. Si les plus petites intercommunalités, disposant de ressources moindres remettent moins en cause le système actuel, les plus grandes rejoignent les propositions des métropoles et communautés urbaines, ce qui peut introduire quelques éléments de divergence entre certains membres de l'AdCF. Ce positionnement est la résurgence des revendications historiques des zones urbaines rentables, qui cherchent à mener leurs propres politiques énergétiques. Il est illustré par l'alliance évoquée ci-dessus entre l'AdCF et l'ACUF. Dans une certaine mesure, il concurrence un autre pôle émergent, autour des collectivités plus petites et des Régions. Cependant, un des rôles de l'AdCF est de concilier ces positions.

En principe, dans la plupart des cas, les positions de l'association soutiennent la constitution d'un système d'acteurs régional, dans le cadre d'une transition énergétique coordonnée entre les intercommunalités et les conseils régionaux. Les premières estiment pouvoir bénéficier du soutien (ingénierie, influence politique, financements) des seconds pour la réalisation de leurs politiques énergétiques. Un partenariat à l'échelle régionale, entre deux types d'acteurs montant en puissance, pourrait renforcer leur légitimité d'intervention. Elles sont par exemple favorables à un recours accru aux dispositifs contractuels, entre Régions et intercommunalités.

Les conseils régionaux apparaissent pour les intercommunalités (données d'entretien : représentants de l'AdCF, 2014 ; entretiens en PACA, Rhône-Alpes et NPDC, 2014-2017 ; DNTE, 2013 ; AdCF, ADEME, 2016[1]) comme des partenaires permettant de mutualiser des financements, notamment pour des politiques coûteuses comme les services publics de l'efficacité énergétique, ou le financement des énergies renouvelables. Cela permet la constitution d'une coalition locale, en vue d'une gestion plus territorialisée des enjeux de l'énergie. En effet, pour les intercommunalités interrogées et leurs représentants nationaux à l'AdCF, l'action de l'Etat a vocation à être restreinte à des activités clés

[1] AdCF, ADEME, (2016), *Du bilan des PCET à l'élaboration des PCAET. Outils et pratiques des communautés en faveur de transition énergétique*, Paris, AdCF en coédition avec EDF et l'ADEME, 110 p.

comme l'orientation générale des filières énergétiques, la sécurité et la sûreté de l'approvisionnement, ainsi que le soutien à l'acquisition d'une expertise territorialisée. Cette position reflète le souhait d'une prise en main localisée des questions opérationnelles de transition énergétique. Selon cette vision, l'Etat est considéré comme un arbitre, gardant avant tout le contrôle des sujets régaliens et apportant des ressources aux collectivités territoriales.

Cependant, dans les faits et lors des négociations politiques, cette position est affaiblie par de réelles concurrences institutionnelles. En effet, les ambitions des intercommunalités se heurtent régulièrement à celles des Régions pour l'exercice de nouvelles compétences, notamment pour les intercommunalités urbaines disposant de moyens importants, et revendiquant davantage d'autonomie. Les tensions sont particulièrement fortes – elles ont été récurrentes lors des débats relatifs aux lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015)- quant à la répartition du pilotage des questions économiques, illustrant le caractère central de ces sujets dans la décision de mener des politiques énergétiques.

Les tentatives des grandes villes d'accéder au statut de métropole illustrent cette volonté de peser dans ce rapport de force. Comme nous l'expliquait en 2015 un haut fonctionnaire du ministère de la décentralisation,

> *« Les grandes villes souhaitent accéder à ce statut pour avoir davantage de poids politique face aux Régions. Il y a cet effet 'accès au club', 'être en Ligue 1' des collectivités urbaines, ce qui assure prestige et influence ».*

L'évolution de ces conflits entre niveaux de collectivité territoriales, et la capacité de celles-ci à les limiter dans le cadre d'un objectif commun de décentralisation, seront déterminantes dans l'acquisition ou non d'une plus forte influence institutionnelle.

L'affirmation des intercommunalités peut s'inscrire dans une dynamique de remise en cause du système actuel de péréquation. L'éventuelle transformation de son format constitue un point majeur de cristallisation des conflits entre acteurs historiques et acteurs émergents, reconnu par l'AdCF. Dans ce cadre, les intercommunalités tentent de démontrer leur capacité à se substituer au système départemental et communal pour « recréer une solidarité » entre zones rurales et urbaines, les premières étant généralement productrices d'énergies renouvelables et les secondes davantage consommatrices. Des initiatives comme les TEPOS du CLER (détaillés en partie II) illustrent ce rôle qu'elles souhaitent endosser. Ainsi, pour transformer le système énergétique actuel, elles s'engagent sur ce

terrain de la solidarité et du remplacement des dispositifs en vigueur. Nous questionnerons plus loin les impacts de cette stratégie, concurrente des organisations actuelles.

Pour accroître leur crédibilité et peser dans le débat institutionnel, les intercommunalités s'insèrent dans des réseaux d'expertise. Elles conduisent des expérimentations, et l'AdCF par exemple soutient des études en partenariat avec des universitaires (AdCF, ADEME, 2016[1]), avec l'ADEME. Elles travaillent aussi avec les agences locales de l'énergie (ALE), présentées comme des « bras armés » spécialisés des EPCI dans le domaine de l'énergie.

Du fait de l'entretien de tels réseaux, et surtout, du nombre d'acteurs qu'elles représentent et de leur ancrage parlementaire, l'AdCF et son alliée l'ACUF ont une influence considérable, supérieure à celle de l'association représentant les conseils régionaux. Nonobstant, cette dernière dispose de relais institutionnels importants et également d'un personnel dédié, notamment sur les questions énergétiques. Elle a aussi pesé dans l'élaboration des lois de réforme territoriale et de transition énergétique, et contribué à diffuser un discours légitimant la prise de responsabilités des collectivités locales dans ce dernier domaine. Elle s'inscrit dans la coalition – malgré les dissensions évoquées ci-dessus – s'activant en faveur d'une transformation des systèmes énergétiques.

L'Association des régions de France (ARF)

L'Association des régions de France (ARF, désormais appelée Régions de France) représente, face à l'Etat et, selon les sujets, face, aux grandes villes, les intérêts des conseils régionaux. Dans le cadre des lois de réforme territoriale, tout comme l'ACUF et l'AdCF, elle a exercé un lobbying pour la préparation des textes et l'organisation des débats, que ce soit au sein des ministères ou du Parlement (données d'entretien, assistante parlementaire d'une rapporteur de la loi de transition énergétique, Sabine Buis, 2015). Elle s'appuie notamment sur des députés ayant également des mandats régionaux, comme Sabine Buis (Parti socialiste), et qui ont relayé les positions des conseils régionaux et de l'ARF, par exemple sur le tiers financement et les plateformes de la rénovation, tant dans l'écriture du texte que des propositions d'amendement.

En outre, comme nous l'explique l'assistante parlementaire de Sabine Buis (2015),

[1] AdCF, ADEME, (2016), *Du bilan des PCET à l'élaboration des PCAET. Outils et pratiques des communautés en faveur de transition énergétique*, Paris, AdCF en coédition avec EDF et l'ADEME, 110 p.

« l'ARF a recherché des soutiens auprès de la coordination associative (associations environnementales, associations de collectivités territoriales) (…) qui a constitué un appui puissant pour faire plier Bercy sur certains sujets, faire passer des amendements, obtenir des chiffres, des argumentaires, obtenir le soutien des autres conseillers environnementaux des exécutifs régionaux ».

Comme les autres collectivités, les conseils régionaux cherchent à tirer parti des opportunités de la transition énergétique pour acquérir des compétences et de l'influence. Elles y trouvent également des opportunités de développement économique, d'attractivité et de valorisation de leur image. Leurs représentants (entretien, chargé de mission environnement, ARF, 2014 ; entretiens dans les exécutifs régionaux 2014-2017) considèrent que leur rôle est

« d'organiser l'équilibre entre les territoires, d'être le moteur de la solidarité territoriale dans un cadre décentralisé »,

à savoir de remplacer l'Etat dans cette mission.

Du fait de l'importance du principe de solidarité dans le débat relatif à l'organisation et à la légitimation du système énergétique, l'ARF ne se hasarde par à le remettre en cause. Elle en propose, elle aussi, une vision alternative.

A ces arguments, les conseils régionaux et leur association représentative ajoutent d'autres éléments pour justifier une place accrue dans le système électrique : par exemple, le fait que le rôle de l'Etat soit contesté dans l'organisation des marchés de l'électricité dans le cadre de l'ouverture à la concurrence à l'échelle européenne. Ils marquent leur soutien à la diversification des acteurs de l'énergie, dont ils pourraient bénéficier en se posant comme les coordinateurs de nouveaux systèmes énergétiques locaux. Ils soulignent aussi l'intérêt (participation, traitement des controverses, développement économique local) d'une gestion de proximité des énergies renouvelables décentralisées, qu'il s'agisse des décisions techniques et d'investissement, *via* les Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables (S3RENR), mais aussi de la cohérence et de la répartition de ces investissements à une maille d'intervention suffisamment grande.

Dans ce cadre, l'ARF met en avant les régions comme un niveau privilégié de réorganisation institutionnelle, et celui du maintien d'une continuité territoriale. Elle les présente comme de nouveaux échelons pour mettre en place une péréquation territoriale. Suivant cette vision, elle va jusqu'à s'inspirer du rôle des collectivités d'outre-mer, qualifiées par un chargé de mission (2014) de

« modèles pour l'achèvement de la transition énergétique en cours (…) le modèle des Outre-mer inscrit dans la loi de transition énergétique est transposable au territoire métropolitain dans un horizon de 10 ans. C'est en tout cas vers cela qu'il faut aller, en décentralisant davantage la gestion de l'énergie ».

Il s'agit d'une revendication très forte et ambitieuse, qui peut être interprétée comme un discours visant à mobiliser un réseau de soutien et une position de négociation. Elle donne une idée de la trajectoire voulue par les Régions. En termes de positionnement concret, l'ARF s'active pour que les conseils régionaux puissent élaborer des programmations pluriannuelles régionales des investissements, être associés aux appels d'offres pour les énergies renouvelables - ce pour quoi elle n'a pas encore eu gain de cause en 2018- et ainsi participer au pilotage du bouquet énergétique français. Elle plaide aussi pour que ces collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire étendu à leur échelle, afin, par exemple, d'adapter la réglementation thermique aux conditions de vie locales. Elle a revendiqué en 2014 et 2015 l'obtention de la réalisation quasi-autonome des schémas d'orientation relatifs à l'énergie, ces derniers devant pour elles devenir davantage contraignants, ce pour quoi elle a eu gain de cause. En tant que représentante des conseils régionaux, elle souhaite faire en sorte que ceux-ci dirigent l'organisation de l'énergie à l'échelle régionale, leurs décisions ayant une valeur réglementaire.

Pour démontrer leur capacité d'exercice des compétences revendiquées, les Régions mobilisent des leviers financiers importants comme les Fonds européens, qu'elles gèrent directement depuis 2014, ou leur accès aux financements de la Banque européenne d'investissement. Elles s'appuient aussi sur la légitimité conférée par les Schémas régionaux climat air énergie – puis, désormais, les SRADDET[1]-, et les décisions (priorités, financements) inscrites dans les Contrats de plan Etat-Région, où les acteurs du système régional jouent un rôle croissant (conseils régionaux, mais aussi l'ADEME).

Comme les autres associations présentées ci-dessus, les Régions conduisent leurs propres politiques d'influence en vue de financer plus directement les énergies renouvelables, et de revendiquer un rôle croissant dans les politiques énergétiques. Elles sont de plusieurs types - comme ceux décrits au début de cette section – et visent à construire progressivement des capacités d'intervention. Par exemple, elles ont obtenu la création des sociétés d'économie mixte (SEM) spécialisées dans l'hydroélectricité, permettant un investissement plus direct des conseils régionaux. Prenant exemple sur « *le*

[1] Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

modèle » de la Compagnie nationale du Rhône (chargé de mission, ARF, 2014), elles souhaitent par ce moyen

> *« bénéficier pour leur propre territoire de la rente hydraulique, et créer des emplois, de l'activité à partir de celle-ci (…), notamment dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, cela permet de garder la main sur cette activité. (…) Les opérateurs publics permettent d'outiller une intervention directe, visible, en fonction de nos projets politiques. On peut dire qu'on souhaite recréer un EDF local, à notre main ».*

Ce discours illustre ainsi la trajectoire que souhaitent poursuivre les Régions. Corroborant nos observations, notre interlocuteur à l'ARF (2014, 2015) nous a également précisé la stratégie de rapprochement opérationnel avec le pouvoir associatif (acteurs en vert dans le graphique 2), en coordination avec l'ADEME, en vue d'obtenir un pilotage décentralisé des politiques énergétiques. Ce partenariat, tel qu'envisagé par l'ARF, pourrait aller jusqu'à la délégation plus systématique, aux associations, de la mise en œuvre de dispositifs conçus à l'échelle régionale, à la manière de ce qui a pu être testé en Rhône-Alpes (partie II). Cette position peut illustrer les réseaux d'interconnaissance et les multi-positionnements des acteurs, autant qu'il peut signifier le déficit de ressources (institutions, personnel) d'une partie des conseils régionaux, qui pourraient ne pas être en mesure de poursuivre eux-mêmes tous ces projets. Dans la rénovation thermique par exemple, l'ARF soutient le fait que les associations soient formellement associées aux politiques publiques régionales pour la prise de contact avec les citoyens, le montage des dossiers, l'élaboration de plans de financement, et le recours à des artisans qualifiés. Pour les représentants des conseils régionaux, ce fonctionnement doit être pérennisé voire étendu, être régulé par des conventions entre l'ADEME et les Régions, avec des financements publics, pour renforcer l'assise du milieu associatif dans ce domaine. Il s'agit donc de formaliser des situations en partie existantes, autant que d'obtenir gain de cause sur un principe de politique publique (l'expérimentation) avant d'être pleinement en mesure de le mettre en œuvre de manière autonome. Cela permet aussi de pallier le déficit historique d'ancrage territorial des Régions, tout en faisant concurrence à d'autres acteurs territoriaux plus traditionnels.

En effet, cette position peut susciter des interrogations, par rapport à la captation d'un marché par les associations, et aux activités que pourraient exercer dans ce domaine des entreprises, des bureaux d'études, voire d'autres collectivités. Elle s'explique par l'historique des actions menées au niveau régional, et que nous décrivons en partie II.

Les points de tension avec les autres collectivités illustrent les enjeux de la recomposition du système énergétique. A ce titre, il est possible de rappeler les

controverses entre les métropoles et les conseils régionaux, liées à la répartition des prérogatives dans le cadre des grands schémas régionaux (SRCAE, puis Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire –SRADDET- et Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation –SRDEII), chacun des deux acteurs souhaitant décider des politiques économiques, en particulier, de manière autonome.

Des associations aux intérêts transversaux peuvent agir de manière à faire converger les positions des collectivités sur certains points, et ainsi renforcer l'influence de la coalition d'acteurs décentralisateurs.

Les entreprises publiques locales (EPL) et la Fédération des EPL

La Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL) est une des associations représentant les intérêts des entreprises publiques locales (Sociétés d'économie mixte - SEM, SEMOP[1], Sociétés publiques locales - SPL…). Les EPL sont des outils pilotés par les collectivités locales pour disposer d'un moyen d'intervention direct dans le développement territorial (activité, emploi) et de mise en œuvre des éléments de programme sur lesquels se sont engagés leurs élus. Leur renouveau répond à des choix politiques de reprise en main des services publics, liés par exemple à des insatisfactions au regard du prix et de la qualité des services concédés (entretien, agent à la métropole de Nice-Côte d'Azur, 2015 ; entretien, ancien élu à la Région PACA, 2016 ; entretien, dirigeant associatif en Rhône-Alpes, 2016). Il nécessite toutefois une taille minimale de la collectivité et des ressources suffisantes pour pouvoir gérer en propre ces services (capacité de reprise du personnel, niveau d'expertise) (Gabillet, 2015).

Le nombre d'EPL s'accroît de 3% par an, et depuis 2014, le domaine de l'environnement est celui où il s'en crée le plus. Sur les 51 EPL créées en 2015, 17 l'ont été dans le domaine de l'environnement et des réseaux (30%), dont 8 dans l'énergie (15%) (Fédération des EPL, 2016). D'autres, déjà existantes, étendent leurs activités en investissant dans la production à partir d'énergies renouvelables, comme la régie de la Vienne (Sorégie, ayant créé une filiale, Sergie), ou Gaz Electricité de Grenoble (GEG), qui a créé GEG Energies nouvelles. Ce mouvement de création d'opérateurs territoriaux

[1] SEM à Opération Unique (SEMOP ou SEMOU). Il s'agit d'une EPL créée en vue de la poursuite d'une seule mission ou activité. Elle est composée d'une seule collectivité (ou d'un seul groupement de collectivités locales), possédant entre 34% et 85% de l'actionnariat, et d'un ou plusieurs opérateurs privés.

participe de la constitution de systèmes d'acteurs locaux organisés suivant leurs logiques propres de développement. Selon la capacité d'organisation de ces activités par les collectivités territoriales, cela peut conduire à renforcer la décentralisation des systèmes énergétiques. Nonobstant, dans le cas où le pilotage par les décideurs politiques serait en retrait, la mutation énergétique pourrait se réduire à une simple transformation des modèles d'affaires de sociétés gérées suivant les logiques sectorielles traditionnelles, comme cela a longtemps été le cas pour les entreprises publiques locales historiques (Gabillet, 2015). Le recours à cet outil et le rôle de ces opérateurs est donc ambivalent, et dépend de la capacité et du type de pilotage réalisé par les autorités locales.

Les entreprises publiques locales actives dans l'énergie restent vulnérables et dépendantes des tarifs d'achat des énergies renouvelables, des conditions économiques et réglementaires fixées au niveau national par la CRE et le ministère de l'Energie, et de la concurrence d'autres opérateurs venant s'implanter sur leur territoire. Pour gagner en résilience et en capacité d'investissement, une partie d'entre elles développent des partenariats avec des acteurs privés (opérateurs énergétiques filiales d'Engie, de Total, d'EDF ; investisseurs institutionnels comme la Caisse des Dépôts et Consignations) intéressés par l'acquisition d'un ancrage local. Par exemple, le Conseil régional de Poitou-Charentes a créé une SEM avec Solaire direct (Engie), la SEM ESTER, spécialisée dans la production et la fourniture d'énergie solaire, possédée à 65% par la collectivité régionale et à 35% par la société privée.

Les rapports de force entre collectivités territoriales se retrouvent dans l'actionnariat des EPL, avec l'entrée des métropoles et la tentative de domination de la part des conseils régionaux.

En représentant des outils d'intervention propres au secteur public local, la Fédération des EPL soutient un des vecteurs de la montée en puissance des collectivités territoriales. Elle porte des positions visant à structurer et renforcer des systèmes énergétiques locaux, remettant en cause l'organisation historique. Ainsi, pour un des responsables de l'organisation interrogé en 2014,

> *« en tirant parti du contexte juridique et économique, de la transition énergétique, le but est de remplacer, de faire pièce aux grands leaders du nucléaire et de l'hydraulique, de capter la rente en profitant des réformes européennes ».*

Pour ce faire, elle promeut la mise en place et le renforcement de la situation institutionnelle d'opérateurs publics locaux, dont la mission serait de transformer le

bouquet énergétique territorial et de concrétiser les ambitions d'une partie des collectivités locales. La Fédération des EPL s'appuie aussi sur la législation européenne, avec l'extinction des tarifs réglementés de vente –issue de l'ouverture des marchés de l'énergie – qui constituent de nouvelles opportunités pour les EPL. Elle a aussi obtenu gain de cause en 2014, avec la possibilité de créer des SEM dans le domaine de l'hydroélectricité (les SEMOP), pour bénéficier de la possible ouverture à la concurrence des concessions d'exploitation des grands barrages hydrauliques français, suivant la même dynamique européenne.

Dans le cadre de la transition énergétique, les EPL cherchent à conquérir de nouveaux marchés en se distinguant par la fourniture d'une énergie

> *« verte, locale, contribuant à l'indépendance territoriale et à l'atteinte des objectifs européens dans les énergies renouvelables »* (entretien, responsable au sein de la Fédération des EPL, 2014).

Partageant des positions similaires sur ces questions de production locale et de services territoriaux, la Fédération des EPL et, plus largement, les associations représentatives des opérateurs locaux, se coordonnent régulièrement sur la poursuite d'actions d'influence avec les associations de collectivités (ARF, AdCF, Amorce), afin d'obtenir des évolutions réglementaires.

Ces interventions donnent lieu à des situations conflictuelles, qui marquent l'importance de certaines remises en cause du système actuel. Ainsi, l'évolution des capacités d'intervention directe des collectivités est contestée par le ministère de l'Economie, qui souhaite limiter l'intervention des collectivités locales, la mise en place d'opérateurs territoriaux, et leur coût pour les finances publiques. De même, elles s'exposent à des tensions avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui tente de garder la maîtrise des investissements locaux et veille à leur rentabilité (données d'entretien, élu régional impliqué dans la création de SEM, anonymat requis, 2017). En outre, les questions de fiscalité locale et de tarifs de l'énergie opposent le ministère de l'Economie et les collectivités, acteurs qualifiés de « dépensiers » par des représentants du premier cité. Le traitement de ces questions conditionne l'évolution vers une décentralisation plus ou moins forte du système énergétique. Elles constituent des points « durs » de négociation, jouant un rôle clé dans les équilibres actuels et leur perception par les acteurs historiques.

Pour terminer cette section, insistons sur le fait que ces associations représentant les collectivités, bien que défendant des intérêts distincts, forment des alliances plus ou moins intégrées suivant les sujets. Elles multiplient ainsi leurs portes d'entrée, et donnent du poids à des positions communes. Elles cherchent à construire des coalitions autour d'intérêts communs à certains territoires, en fonction des activités locales, des entreprises implantées, des acteurs territoriaux ayant un pouvoir d'influence sur les élus (agriculteurs, coopératives agricoles), et qui soient cohérents avec les positions de l'association, afin de démontrer leur pertinence. Pour porter celles-ci, elles ciblent des personnalités disposant de ressources institutionnelles importantes. Par exemple, pour la FNCCR, cela peut être une personnalité comme le maire de Troyes, François Baroin, président de l'AMF et sénateur de l'Aube, après en avoir été député. Les associations de collectivités (mais aussi les mouvements environnementalistes) recherchent le soutien de *leaders* d'opinion. Elles analysent les positions prises par les élus, leur situation politique, leur carrière personnelle, et leur propension à être favorables aux intérêts de l'association considérée. Le rôle de ces acteurs dans l'évolution du système énergétique est majeur, et nous le détaillons dans la partie II.

Pour gagner en influence, ces associations tirent parti des fenêtres d'opportunité politique que sont des débats publics, des rendez-vous législatifs, ou des échéances réglementaires (réalisation de SRCAE, rédaction de la programmation pluriannuelle de l'énergie, par exemple). Elles s'appuient aussi sur le contexte politique (alternances et besoin de formation des élus, arrivées de coalitions exécutives favorables à ces thématiques) et sur l'évolution et l'appropriation des compétences dans les collectivités.

La mutualisation des activités et des expériences permise par les associations de collectivités locales renforce la visibilité de leurs propositions en faveur de l'approfondissement des politiques énergétiques à l'échelle territoriale. Elle permet la création de coalitions d'intérêt, afin d'engager des reconfigurations des pouvoirs. En outre, la détention de responsabilités au sein d'une association représentant les intérêts locaux confère une légitimité à l'élu chargé de ces thématiques au sein de sa propre collectivité, et lui donne accès à de nouveaux outils d'intervention. En donnant accès à un public élargi, *via* ce réseau, elle lui assure un surcroît de visibilité. Cela peut donc l'inciter à mener des politiques pilotes, ambitieuses, qui permettent d'avoir des retombées financières et en termes d'image. Cela accroît le rôle des « têtes de réseau » et des *leaders* d'opinion.

Nous nous permettons d'évoquer également l'action de l'Union européenne, non pas en tant qu'acteur à part entière de ce système, puisque, formellement, dans son ensemble, la diversité des politiques qu'elle impulse ne peut conduire à la qualifier de décentralisatrice ou centralisatrice par rapport à celui-ci. Cependant, certaines mesures adoptées constituent des facteurs d'accélération de la dynamique de décentralisation, de soutien à la coalition identifiée en vert dans le graphique 2. C'est à ce titre qu'il convient d'analyser brièvement son action.

La spécificité de l'Union européenne

Dans le cadre de l'impulsion de certaines politiques, l'Union européenne peut être considérée comme un acteur de l'évolution des systèmes énergétiques. Ses activités contribuent au renforcement de l'influence de la coalition décentralisatrice. Dans ce domaine, ses compétences d'attribution sont indirectes. En effet, la base juridique de son action dans l'énergie dispose que son intervention « n'affecte pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique » (article 194, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). Cela signifie qu'elle n'a pas de pouvoir direct sur le type d'énergie utilisée par un Etat, et ainsi qu'elle ne peut le contraindre à engager une transition énergétique. Toutefois, elle dispose d'autres moyens d'intervention.

D'une part, par l'encadrement de la concurrence et des dispositions d'ordre économique, elle peut déterminer l'organisation des marchés de l'énergie, ainsi que de l'activité des entreprises, pesant sur les conditions de rentabilité de celles-ci. Elle a dans ce cadre un pouvoir réglementaire et économique, associé à la capacité d'édicter des sanctions (financières, juridiques, par exemple). Ces différents pouvoirs sont répartis entre la Commission, l'Union européenne en tant que personnalité juridique et source de droit, ainsi que les institutions juridiques comme la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). C'est l'exercice de ce pouvoir en matière d'intégration économique et de construction d'un marché unique qui a entraîné l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie décrite plus haut.

Dans ce cadre, la Commission européenne veille au fonctionnement concurrentiel de ces marchés, et encadre les interventions des Etats (aides d'Etat, garanties, barrières réglementaires), ce qui impose des transformations du fonctionnement historique du

secteur de l'énergie en France. La poursuite de ce programme n'a pas d'objectif de décentralisation, mais il peut faciliter celle-ci, en affaiblissant la place de l'opérateur historique centralisé. Il offre des opportunités de gagner des parts de marché à des acteurs présentant des offres concurrentes et comportant une dimension territorialisée, de même qu'il donne des arguments aux collectivités territoriales pour affirmer leur autonomie (revendications face au concessionnaire obligé dans la distribution, extinction des tarifs réglementés de vente et mise en concurrence des offres d'EDF).

L'action environnementale est une autre voie d'intervention de l'Union européenne faisant évoluer les politiques énergétiques françaises. Elle est exercée à travers plusieurs moyens d'intervention. Les expérimentations, les financements sur projets, dans le but de tester de nouveaux modes d'organisation, de nouvelles technologies (énergies renouvelables comme le solaire, par exemple, ou rénovation thermique), les fonds de développement régional, apportent un soutien en termes d'ingénierie, de financement, de légitimation institutionnelle à des initiatives se situant dans une alternative au système énergétique centralisé. Ils font l'objet d'une analyse détaillée dans la deuxième partie de ce manuscrit.

La réglementation environnementale a aussi été un champ très tôt investi par l'Union européenne, d'une part pour éviter l'édiction de normes créant des distorsions entre Etats dans le cadre du marché unique sous prétexte de protection de l'environnement ; d'autre part, car il s'agissait d'un domaine considéré comme moins sensible – par rapport à la fiscalité par exemple- par le Conseil de l'Union européenne. De fait, pour harmoniser la réglementation et doter effectivement l'Europe d'une protection environnementale, pour s'affirmer face aux Etats sur des sujets où cela semblait plus facile, et enfin, pour s'imposer comme un acteur clé dans le domaine environnemental et ainsi se distinguer sur la scène internationale, la Commission européenne a développé une action normative importante dans ce domaine. Elle a été un des premiers fers de lance de la lutte contre le changement climatique (Aykut & Dahan, 2015), mettant en place des réglementations en matière d'efficacité énergétique, et de diminution des émissions de gaz à effet de serre. Les objectifs et directives sur le climat, évoqués plus haut, adoptés au niveau européen et traduits par des lignes directrices en matière de soutien aux énergies renouvelables et d'obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre concrétisent ce positionnement. Ils sont plus ou moins contraignants, mais ils orientent les financements

européens et le soutien apporté aux acteurs nationaux et locaux. Ils constituent donc un moyen réel de transformation des politiques publiques nationales.

La législation relative au développement des énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique a notamment été négociée au niveau du Parlement européen et, en amont, lors des consultations avec la Commission, ainsi que par les négociations au niveau du Conseil de l'Union européenne. Les acteurs alternatifs y ont largement participé (associations environnementales, collectivités territoriales), en soutien des écologistes, et ont, dans ce cadre, employé des stratégies d'influence : une partie des dispositions adoptées par ces institutions favorise la territorialisation des politiques énergétiques. Cela illustre le jeu institutionnel européen pouvant conduire à une évolution du système énergétique français.

De fait, si l'Union européenne ne peut directement instaurer des changements dans l'approvisionnement énergétique des Etats membres, ses décisions peuvent modifier les conditions d'exercice des activités dans le domaine de l'énergie, et permettre des reconfigurations majeures. Notre but n'est pas ici de déterminer précisément les jeux d'acteurs qui se jouent au sein des institutions de l'Union européenne et en lien avec la transition énergétique – ce qui pourrait faire l'objet d'une thèse dédiée-, mais de voir comment les acteurs français utilisent les institutions européennes pour faire évoluer le secteur énergétique, et notamment, électrique, français. Les réseaux environnementalistes ont très tôt mobilisé ce pouvoir de transformation pour promouvoir des alternatives au système centralisé. Dans ce cadre, ils forment une coalition large, mais dont les intérêts sont distincts. La partie qui suit vise à clarifier le rôle de ces acteurs, et à voir dans quelle mesure ils gagnent en influence.

Conclusion partielle

L'objectif avancé pour la constitution d'un modèle centralisé historique, privilégiant les économies d'échelle et les grands investissements de long terme, est de faire bénéficier l'ensemble du territoire français de l'accès à l'énergie, l'électricité en particulier. Il est considéré comme un moyen d'assurer le développement économique, la modernisation du pays et l'homogénéisation territoriale. L'électrification puis l'essor des services électriques ont aussi été décidés pour limiter la déprise rurale, et assurer les moyens de croître aux secteurs industriels, en limitant les coûts associés aux consommations d'électricité. Les politiques publiques centralisées ont longtemps porté cette uniformisation nationale, observée de manière paradigmatique dans l'électricité.

Cette organisation centralisée a donné une place centrale à l'Etat et aux grands corps pour poursuivre la modernisation du pays. EDF et les administrations centrales, principalement les Finances et l'Industrie, sont parvenues à structurer le système décisionnel autour d'elles, en mobilisant en fonction des sujets des coalitions d'acteurs. Ils ont notamment fait appel aux syndicats comme la CGT, aux représentants des élus ruraux comme la FNCCR, et aux grands industriels.

Alors qu'elles étaient puissantes jusqu'au début du vingtième siècle, les collectivités locales ont peu à peu perdu leur pouvoir de direction des politiques énergétiques après la Seconde Guerre mondiale, au profit d'un Etat centralisateur prenant en charge la reconstruction et la modernisation du pays. Mais, à la faveur des processus de libéralisation, de la modernisation de l'Etat, de la décentralisation des institutions, et de nouvelles contraintes pesant sur les ressources, les collectivités territoriales s'immiscent de nouveau dans la gestion de ce bien public.

Plusieurs coalitions d'acteurs s'affrontent dans ce nouveau contexte, qui se répartissent principalement entre les tenants du système actuel, et ceux qui souhaitent accorder davantage d'autonomie aux collectivités territoriales. Nous avons pu distinguer un premier groupe, celui des acteurs au cœur de la régulation du système actuel, attachés à maintenir sa centralisation. Il s'agit avant tout de directions ministérielles situées au sein des ministères de l'Economie, de l'Energie, et en partie de l'Environnement. Ce sont les directions des Finances publiques, du Budget, du Trésor ainsi que la Direction générale de l'énergie et du climat. Ces positions sont partagées par d'autres acteurs historiques, comme EDF et son distributeur d'électricité Enedis.

La position de ce groupe est cependant affaiblie par celle d'autres acteurs participant à la régulation actuelle, et qui se montrent plus ouverts à des mesures de décentralisation – ou dont l'activité est plus ou moins directement favorable à celle-ci. Cela concerne notamment des services interministériels rattachés au Premier ministre, qui sont donc au premier rang des négociations réglementaires. Toujours au sein des administrations centrales, il est possible de mentionner une partie du ministère de l'Environnement et du Logement (Direction générale de l'aménagement et du logement), ainsi que la Direction de l'Industrie du ministère de l'Economie, dont les grands programmes économiques donnent un nouvel élan au développement économique local. D'autres acteurs, comme la Commission de régulation de l'énergie, disposent d'un important pouvoir d'orientation et de transformation du système électrique, qui pourrait offrir des opportunités à des acteurs

plus décentralisateurs. Du côté de l'Etat, des ministères comme celui de l'Agriculture peuvent constituer des portes d'entrée des revendications de ces derniers.

De fait, si le cercle des acteurs centralisateurs garde une influence déterminante sur les décisions publiques, sa position est remise en cause par des acteurs participant à la régulation du système électrique. Au sein même de l'Etat, des propositions d'ajustements plus ou moins importants sont faites, ce qui affaiblit la position des défenseurs du système actuel. Cela donne des ressources et des arguments à ses opposants.

Les acteurs décentralisateurs, dont les principaux ont été présentés ici, se glissent dans les interstices ouverts par les évolutions du système électrique. Tirant parti de changements du contexte et des institutions gouvernant le secteur de l'énergie, ils en profitent pour proposer des objectifs de politique publique concurrents, projetant des images alternatives à même de remplacer les référentiels historiques. Ils proposent ainsi de contribuer au développement économique territorial et de mettre en place de nouvelles formes de solidarité. Ils forment une coalition nombreuse, associant des acteurs divers, autour de l'objectif de territorialiser la gestion de l'énergie, en premier lieu de l'électricité. Ils souhaitent ainsi disposer d'une autonomie accrue en matière de définition des bouquets énergétiques, pour promouvoir les énergies renouvelables et la maîtrise des consommations. La décentralisation des politiques énergétiques leur confèrerait ainsi davantage de prérogatives (institutions, retombées économiques, capacité d'orientation des investissements, des infrastructures, visibilité).

Certains de ces acteurs disposent d'une légitimité institutionnelle, d'une expertise ancienne, et d'un réseau d'acteurs étoffé (ADEME). D'autres ont un important pouvoir économique, et donc une influence auprès de directions comme l'Industrie, et des collectivités territoriales. Ce sont des entreprises (bâtiment, équipementiers) dont l'activité bénéficierait de l'émergence de systèmes énergétiques locaux. Les associations environnementalistes, relayées par les partis écologistes, font également partie de ce cercle d'acteurs émergents. Ils sont rejoints par les associations de collectivités territoriales, qui ont saisi l'intérêt de ces démarches en termes de ressources, de valorisation de leur rôle et d'acquisition de compétences.

Ces dernières années, cette coalition s'est structurée, avec des stratégies d'influence coordonnées contribuant à la médiatisation de ses positions et à l'obtention d'évolutions réglementaires. Cette coalition est d'autant plus importante qu'elle est cimentée par une

position de principe commune - décentraliser le bouquet énergétique en développant les énergies renouvelables et la maîtrise des consommations -, transversale (au-delà du secteur de l'énergie) et agrégeant différents types d'acteurs et de compétences (entreprises privées, publiques, agences nationales, locales, associations, par exemple). C'est aussi une de ses limites actuelles, porteuse d'incertitudes et de divergences.

En effet, par-delà un intérêt commun dans la décentralisation de l'énergie, ces acteurs ont des visions différentes de celle-ci, de sa mise en œuvre, et des opportunités qu'ils peuvent en retirer. Par exemple, des tensions existent entre associations de collectivités territoriales, les grandes villes, les métropoles et les Régions étant en concurrence en matière de prise en main du développement économique (schémas d'orientation, pilotage et critères des dispositifs de soutien), de capacité d'orientation des politiques énergétiques et climatiques (par exemple, sur la réalisation des plans climat, des choix d'investissement). Elles ont donc des propositions distinctes tant sur la forme que sur le fond des politiques proposées. Si elles remettent en cause, dans une certaine mesure, le système actuel, elles ne présentent donc pas un front uni. Les acteurs traditionnels peuvent jouer de ces tensions.

Quoi qu'il en soit, chacun des groupes (centralisateur, en rouge dans le graphique 2 ; décentralisateur, en vert) met à profit les lignes de conflit observées au sein du groupe concurrent. Si les promoteurs d'un système alternatif utilisent les dissensions internes aux ministères (direction des Finances publiques et direction de l'Industrie, par exemple) pour ouvrir des brèches dans ceux-ci, les tenants du système actuel utilisent la même stratégie. Ils tirent parti des incertitudes relatives au pilotage et à la question du maintien des solidarités, sujets sur lesquels les acteurs du système départemental (syndicats d'électrification, département) apportent une caution territoriale dans le cadre de leur soutien aux pilotes traditionnels des politiques énergétiques. Ils semblent cependant en retrait des dynamiques observées.

Pour le moment, et c'est la raison pour laquelle leur action constitue l'essentiel de notre étude de terrain, la dynamique apparaît propice à la constitution d'un bloc régional constitué des conseils régionaux, de l'ADEME et des acteurs associatifs. Elle est également favorable à la montée en puissance des grandes villes et d'intercommunalités, qui s'appuient sur des ressources historiques importantes et des politiques d'attractivité locale, attirant les investissements de grandes entreprises. Il s'agira donc, dans la suite de cette thèse, de tester ces hypothèses et de voir, le cas échéant, dans quelle mesure elles sont

concrétisées, et comment. Ces acteurs semblent pouvoir bénéficier des évolutions remarquées dans le domaine de l'électricité et, plus largement, de l'énergie : il sera donc question d'appréhender ce qu'il en est, et les effets éventuels de ces transformations.

L'évolution du rapport de force et la réorganisation éventuelle des compétences dépend des thématiques investies, des opportunités et des ressources disponibles. Les acteurs historiques (cercle rouge foncé du graphique 2 et de ses variantes) disposent de capacités clés dans les domaines suivants (liste non exhaustive) :

1. attribution des financements,
2. sélection des investissements,
3. orientation des filières,
4. fixation des conditions économiques de l'exercice des activités,
5. encadrement réglementaire,
6. expertise historique.

Une partie d'entre eux engage des compromis sur certains de ces sujets –par exemple, des évolutions des points 1, 3, 5 et 6 -, qui donnent davantage de ressources aux acteurs alternatifs, et peuvent faire évoluer la régulation actuelle. Le bloc régional et l'intercommunalité sont les acteurs bénéficiant le plus de ces compromis. Nous proposons d'étudier concrètement comment se déroule ce processus, ainsi que ses débouchés.

La présente partie démontre aussi l'influence des politiques publiques, et en particulier, le rôle clé joué par l'électricité sur les formes de l'Etat, ses principes d'intervention et leur évolution.

Nous avons pu constater que la conduite de différents types d'action publique marque différentes conceptions de l'Etat, et illustre la diversité des rôles qu'il a pu jouer au XX^{e} siècle (Etat libéral, puis Etat modernisateur). Les remises en cause actuelles des paradigmes établis dans la deuxième partie du XX^{e} siècle pourraient donc entraîner de profonds changements des politiques publiques et, de ce fait, des structures de l'Etat, de ses missions et de la forme qu'il peut prendre.

Pour les appréhender, il est apparu utile d'appréhender le jeu d'acteurs impliqué dans la définition et la contestation des politiques énergétiques. Dans un premier temps, nous avons donc tenté de situer le contexte dans lequel s'inscrivent les propositions de transition énergétique, ainsi que le positionnement des acteurs autour de celles-ci.

Dans la partie suivante, nous analysons la mise en œuvre de politiques publiques dans ce domaine, pour comprendre dans quelle mesure, éventuellement, une capacité d'action territoriale alternative au système actuel se construit. Où ces politiques sont-elles

poursuivies ? Comment ? Quel est leur niveau d'aboutissement ? Nous tâcherons d'apporter des réponses à ces questions, afin d'identifier les effets de telles évolutions.

Deuxième partie : les politiques territoriales de transition énergétique : des processus distincts mais convergents

Introduction

Cette partie vise à comprendre comment les collectivités s'immiscent dans le jeu « historique » du secteur de l'énergie, de l'électricité en particulier, et saisissent des opportunités pour le transformer. Il s'agit donc d'appréhender comment elles procèdent pour engager cette transformation, voire l'inscrire dans la durée, et, éventuellement, dans quelle mesure elles y parviennent.

Nous avons dans un premier temps tenté d'identifier les collectivités où des processus de transition énergétique étaient à l'œuvre, afin de voir comment, là où ils se déroulaient, ils prenaient forme. Cela fait l'objet du premier chapitre de cette section (chapitre V). Nous nous appuyons sur une analyse quantitative pour repérer les terrains les plus actifs dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Nous avons pu croiser ces données avec des informations plus qualitatives relatives à l'appropriation de ces enjeux, ce qui permet de tirer plusieurs enseignements quant à l'existence de conditions présidant à l'émergence de telles politiques publiques.

Dans cette section, nous repérons ainsi les collectivités où une réorganisation des systèmes énergétiques est en cours. Elles sont peu nombreuses, et ces dynamiques restent embryonnaires. De fait, pour comprendre comment cette réorganisation est engagée et se structure, nous avons sélectionné les collectivités « pionnières » de la transition énergétique, les plus engagées.

A partir de cette première analyse, nous avons pu choisir nos terrains d'enquête, afin de mettre à l'épreuve nos hypothèses, et d'appréhender plus finement les mécanismes à l'œuvre dans les collectivités repérées. Dans la suite de cette section, nous présentons les différentes actions conduites dans les territoires sélectionnés. Nous proposons ainsi un « récit » des politiques menées, dont nous tentons de restituer la cohérence, par rapport à leurs dynamiques historiques, institutionnelles, politiques et techniques.

Chapitre V : Repérage des collectivités ayant amorcé une transition énergétique territoriale

Notre première analyse a eu pour objectif d'identifier les collectivités les plus engagées dans les domaines de la transition énergétique telle qu'elle est définie dans le cadre de cette thèse, à savoir le passage à un bouquet énergétique plus décentralisé et le changement d'échelle des efforts de maîtrise de la consommation d'énergie. Il s'agit ainsi, à l'aide de quelques quantités simples, de distinguer les collectivités les plus avancées dans la décentralisation de leur bouquet énergétique (i.e. dans le développement des énergies renouvelables) et celles dont les résultats sont les plus prometteurs en matière de maîtrise des consommations d'énergie. Le repérage de ces collectivités les plus avancées constitue une indication pour questionner les structures pouvant conduire à l'atteinte d'objectifs de politique publique locale de transition énergétique. La question de l'imputabilité de ces résultats se pose toutefois : c'est la raison pour laquelle cette étude est avant tout un appui pour renforcer la pertinence de nos choix de terrain d'enquête. Elle permet aussi de décrire les situations propices et les contextes d'émergence de politiques précurseures.

Nous avons défini deux méthodes pour repérer ces collectivités précurseures. Premièrement, nous avons mené une analyse quantitative des données publiques disponibles en matière de production d'énergies renouvelables et de maîtrise de la demande. Plusieurs indicateurs, explicités un peu plus loin, ont été croisés pour identifier les collectivités les plus engagées dans la transition énergétique dans ces secteurs.

Cette première étude a été couplée avec une deuxième analyse questionnant, à partir d'indicateurs qualitatifs objectivés, le niveau de structuration de politiques publiques en matière climat-énergie. Nous avons ainsi pu repérer les collectivités atteignant des résultats élevés dans les domaines de la transition énergétique à l'échelle territoriale ; et voir si cela était lié à la présence de politiques publiques structurées.

A – Identification des dynamiques de transition énergétique territoriale

1. Construction de la base de données

Notice méthodologique

Cette étude a été réalisée à la maille régionale, la plus fine à laquelle nous ayons pu avoir accès pour exploiter des données comparables entre collectivités. Elle a été conduite au printemps 2015, et, de fait, avec les données publiques disponibles à cette date. Pour construire ces analyses, nous avons utilisé les données régionales du Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'Environnement[1], pour ce qui concerne les consommations finales d'énergie, les consommations finales d'électricité et les consommations du secteur résidentiel. Nous les avons aussi utilisées pour connaître les productions régionales d'électricité d'origine hydraulique, éolienne, solaire photovoltaïque, la production d'électricité thermique renouvelable (à partir de biomasse) et la production d'énergie primaire thermique renouvelable (solaire thermique, géothermie, bois-énergie). Nous avons aussi repris les statistiques de production totale d'électricité.

Ces données couvrent la période 1990-2009, la plus longue disponible de manière harmonisée, et qui correspond aux données utilisées pour l'élaboration des Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE). Nous avons ainsi une série relativement longue de données comparables, de qualité certifiée, permettant d'interroger l'historicité des différentes démarches régionales et de mettre en contexte les politiques locales actuelles.

Nous avons croisé ces données avec les données INSEE de population pour la démographie[2] et de production de richesse (PIB et valeur ajoutée) au niveau régional[3] sur les mêmes périodes, afin de tenir compte des spécificités régionales.

---

[1] Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (2011), Données régionales sur l'énergie en 2009, *Observations et statistiques*, [réf. 13 juillet 2011], Paris, France. Disponible sur http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/energie-climat/r/statistiques-regionales.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=20611&cHash=d4b6ff541ad4d1690858b3377792aa2e

[2] Institut national de la statistique et des études économiques (2015), *Population au recensement de la France métropolitaine, par région,* [réf. 9 avril 2015]. France. Disponible sur http://www.bdm.insee.fr/bdm2/affichageSeries?idbank=000067557&idbank=000067560&page=export&codeGroupe=27&recherche=criteres

[3] Institut national de la statistique et des études économiques (2015), *Produits intérieurs bruts régionaux et valeurs ajoutées régionales de 1990 à 2013*. [réf janvier 2015]. Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=pib-va-reg-base-2010

Pour consolider notre analyse à l'aide des informations les plus récentes, nous avons utilisé les données régionales du bilan électrique de RTE pour 2013[1], disponibles librement et permettant d'établir des comparaisons inter-régionales. Elles ont complété nos données pour les productions d'électricité thermique renouvelable, d'électricité d'origine hydraulique[2], éolienne, solaire photovoltaïque, de production totale d'électricité et de consommation d'électricité. Nous n'avons pas pris en compte les productions d'éolien maritime car, au moment de notre analyse (avril 2015), aucun parc éolien de ce type n'avait encore été mis en exploitation en France (mise en service prévue en 2020).

Nous avons étudié les objectifs des régions à différents horizons (2020, 2030, 2040, 2050), en nous appuyant sur les chiffres avancés dans les vingt-et-un SRCAE métropolitains. En l'absence de chiffrage (par type d'énergie le plus fréquemment, mais parfois aussi en ce qui concerne les objectifs généraux), nous n'avons pas renseigné les cases correspondantes. Notre base de données reflète donc l'essentiel des objectifs rendus publics par les régions dans le cadre de leurs politiques liées à la transition énergétique. Nous présenterons ici les objectifs 2020, qui nous semblent les plus pertinents à relier à l'étude des politiques énergétiques de ces dernières années.

L'analyse ne peut être réalisée de manière rigoureuse que pour des indicateurs donnés par toutes les régions. Dans le cas contraire, lorsque seulement quelques régions n'ont pas mis à disposition une information, nous nous contenterons de présenter des observations à titre indicatif.

Nous avons utilisé uniquement les objectifs pouvant être traités de manière harmonisée entre régions. Lorsque les chiffres avancés nous semblaient recouvrir des périmètres sectoriels différents, nous avons préféré les laisser de côté pour préserver la cohérence de notre analyse. C'est le cas par exemple des objectifs avancés concernant les énergies de récupération (chaleur industrielle, par exemple).

Lorsque plusieurs scénarii étaient présentés, accompagnés d'objectifs différents pour une même échéance et un même secteur, nous avons choisi d'utiliser l'objectif médian, mêlant ainsi de la manière la plus plausible les objectifs techniques fournis par les services du

[1] Réseau de Transport d'électricité (2015), *Bilans électriques régionaux 2013,* [référence du 30 mars 2015], France. Disponible sur http://www.rte-france.com/fr/article/bilans-electriques-regionaux

[2] La production d'hydroélectricité n'inclut pas le pompage, les statistiques n'existant pas à la maille régionale.

ministère de l'Environnement et les objectifs politiques des régions. Généralement, il s'agit du scénario dit « SRCAE », un peu plus ambitieux que le scénario dit « tendanciel » et moins que le scénario dit « volontariste ». Cela permet d'atténuer les effets d'affichage politique. Les questions de communication et de volontarisme régional ont été testées ultérieurement.

Indicateurs élaborés

A partir des données disponibles et dans le but de réaliser des comparaisons normalisées, nous avons ainsi considéré six indicateurs régionaux.

1. Un indicateur de dépendance électrique : **production d'électricité / consommation d'électricité**

Cet indicateur quantifie la dépendance au réseau national. Plus il est faible, plus la région dépend du réseau à gestion centralisée pour répondre à la demande électrique de sa population. Nous formulons l'hypothèse naturelle qu'une forte dépendance au réseau national pourrait être corrélée à la volonté de développer des installations de production d'électricité alternatives, décentralisées (hypothèse 1).

2. Un indicateur de développement des énergies renouvelables électriques : **production d'électricité renouvelable décentralisée / production d'électricité**

La production d'électricité renouvelable décentralisée comprend ici le solaire photovoltaïque, l'éolien terrestre et l'électricité thermique produite de manière renouvelable à partir de biomasse. Elle exclut à dessein l'hydroélectricité car celle-ci est gérée jusqu'à présent à un niveau centralisé.

En ce qui concerne les productions d'énergie renouvelables décentralisées, nous distinguons un autre indicateur, mettant en valeur les alternatives à l'électricité centralisée et les ressources locales pouvant être développées. Il inclut donc toujours les renouvelables thermiques et électriques et, cette fois, l'hydroélectricité qui, à la faveur d'évolutions législatives (loi SEMOU de juillet 2014[1], loi de transition énergétique et loi NOTRe) et réglementaires (mise en concurrence des concessions), pourrait éventuellement être davantage contrôlée par les acteurs locaux, comme une partie d'entre eux l'ont revendiqué lors de l'élaboration des SRCAE et des débats décentralisés du Débat national sur la transition

[1] Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique.

énergétique (DNTE). Cet indicateur quantifie donc le développement des énergies locales et la décentralisation des systèmes énergétiques. Il ne présume pas des décisions politiques et réglementaires à venir, mais tente d'identifier le potentiel territorial existant. Nous avons retenu la forme suivante :

3. **production d'énergies renouvelables décentralisées / consommation finale totale.** L'idée sous-jacente à cette expression est de tester le niveau et les velléités d'indépendance au système électrique par le développement d'alternatives et la maîtrise d'unités de production décentralisées.

Nous avons aussi évalué les évolutions des productions d'énergies renouvelables (niveau de production et trajectoire) et des renouvelables électriques (indicateurs 4 et 5). Avec le niveau de production qui peut être un héritage des politiques nationales –mais peut susciter des volontés de contrôle et d'autonomisation locale-, nous voulons tester l'effort de développement réalisé au niveau régional.

6. Enfin, nous avons considéré un indicateur traitant de l'efficacité énergétique formulé selon l'expression suivante: **consommation du secteur résidentiel / nombre d'habitants**.

Cette formulation permet d'obtenir un ratio normalisé à la démographie, donc d'établir des comparaisons significatives entre régions. Nous avons choisi d'étudier le secteur résidentiel car c'est celui sur lequel les collectivités territoriales ont le levier d'action le plus important, à travers le conditionnement d'aides, des mesures de soutien logistique et d'ingénierie et divers dispositifs d'incitation. Nous le traitons de manière dynamique afin de se concentrer sur l'évolution de ce ratio, pour tenir compte des variations climatiques interrégionales.

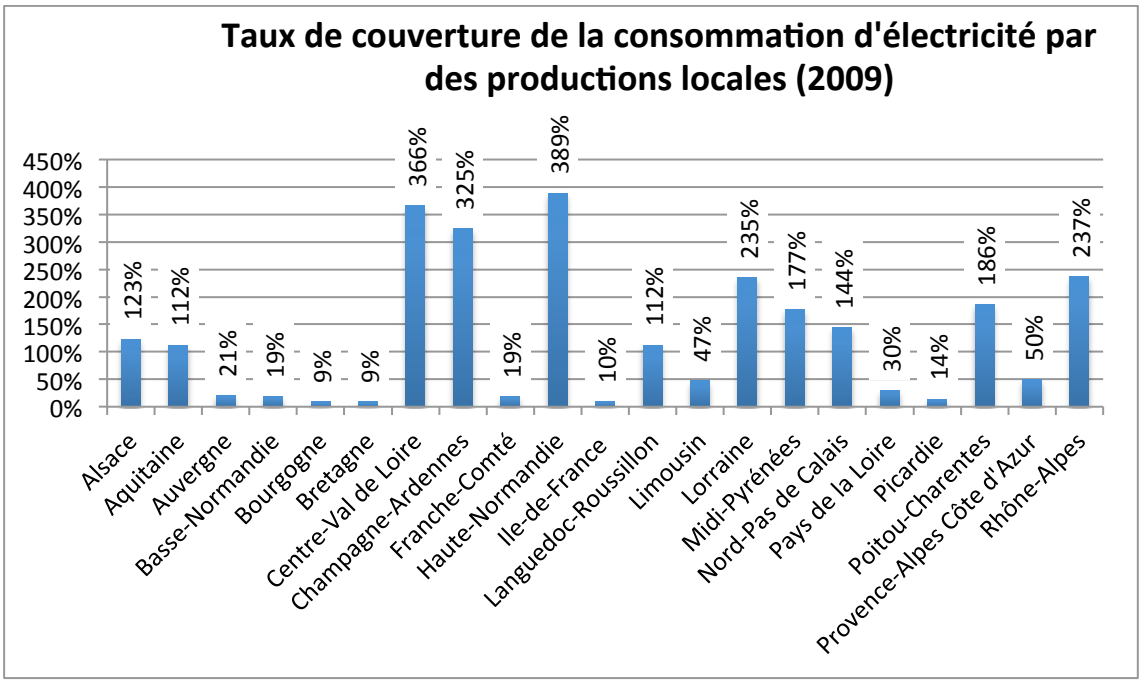
2. Résultats obtenus

Identification des profils particuliers

L'analyse comparée des régions à l'aide de ces six indicateurs permet de repérer diverses trajectoires et de formuler un certain nombre d'hypothèses.

Le graphique ci-dessous présente le taux de couverture de la consommation d'électricité par des productions locales en 2009 pour chacune des vingt-et-une régions de France métropolitaine. Ce premier indicateur, mis en regard de l'effort local de développement des énergies renouvelables, contribue à déterminer si le lancement d'une politique énergétique

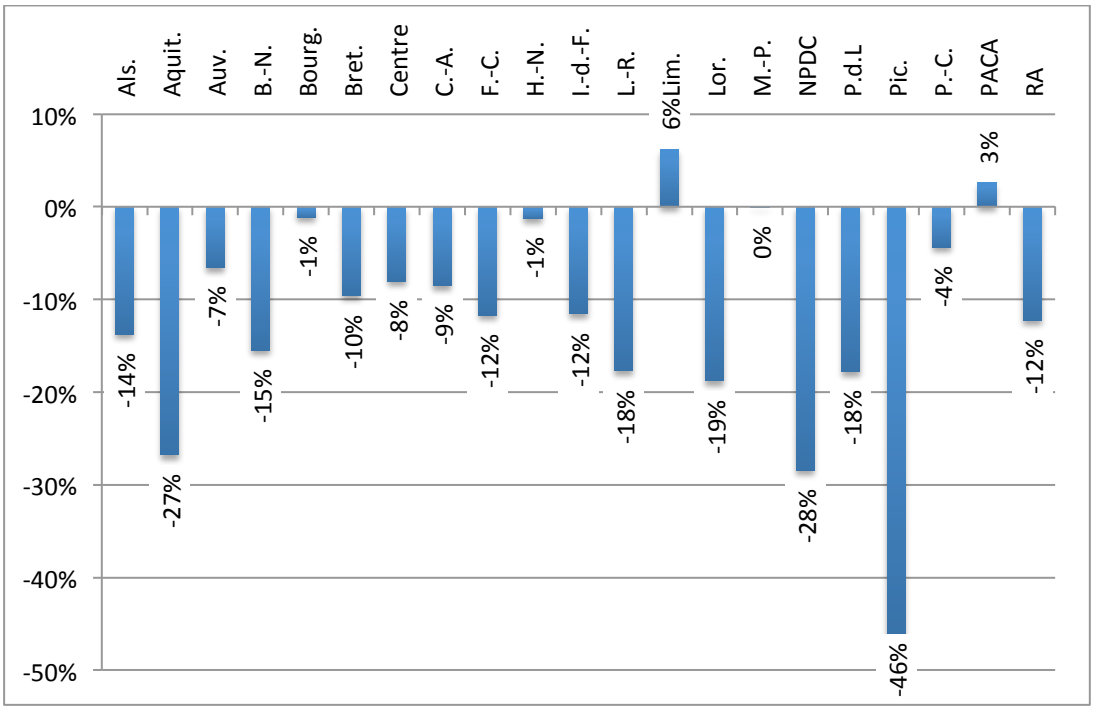
locale est lié au niveau de « dépendance » ou « d'indépendance » électrique de la région considérée (hypothèse 1).



Graphique 5 : Analyse de l'indépendance électrique et des excédents/déficits de production régionaux (2009).

Les régions Haute-Normandie, Centre, Champagne-Ardennes et Rhône-Alpes ont les taux de couverture électrique les plus élevés, Bretagne, Bourgogne, Ile-de-France et Picardie le moins les moins élevés.

Il est intéressant de croiser ce taux de couverture de la consommation et les efforts de maîtrise des consommations. Le graphique 6 permet d'aborder quantitativement cette question, en présentant pour chaque région une quantification de l'évolution de l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel, entre 1990 et 2009. Pour cela, nous avons calculé l'opposé de l'évolution de la consommation d'énergie par habitant entre 1990 et 2009 normalisée à celle de 1990. Nous obtenons ainsi un indicateur positif si cette efficacité énergétique s'est améliorée entre ces deux dates et d'autant plus négatif qu'elle s'est dégradée le cas échéant. Le graphique 6 montre que dans la plupart des régions, l'efficacité énergétique se détériore sauf en Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA) et dans le Limousin (légères améliorations).

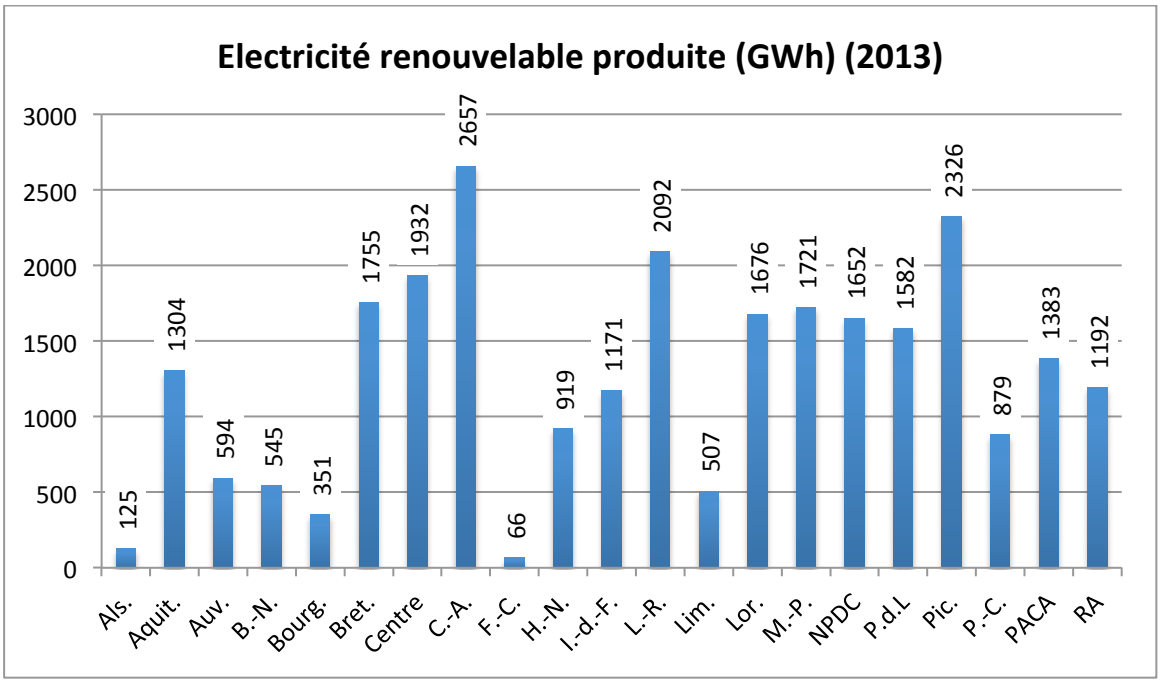


Graphique 6 : évolution de l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel (1990-2009).

Il est intéressant de constater que les deux régions ayant amélioré leur efficacité énergétique se trouvent parmi celles dont le niveau de production est inférieur au niveau de consommation. Cependant, la corrélation entre ces deux indicateurs est faible pour l'ensemble des régions (coefficient de corrélation de Pearson de -0,13).

En outre, les performances sont hétérogènes : pour consolider les enseignements tirés à l'aide de ces deux premières séries de données, il est nécessaire de considérer d'autres indicateurs.

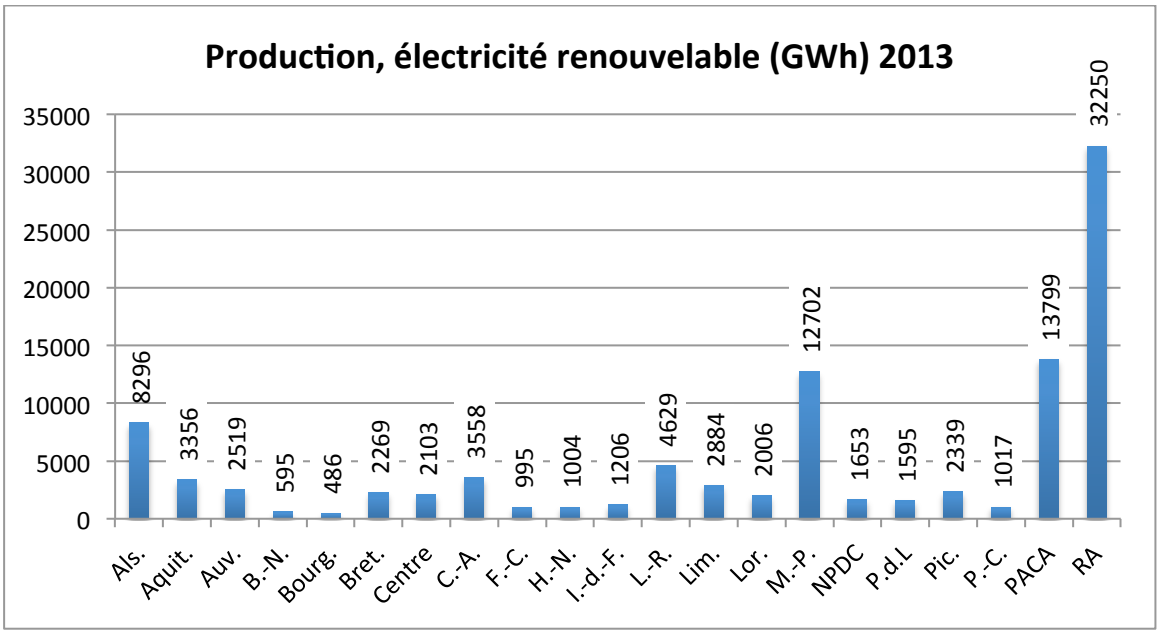
Nous avons tracé sur le graphique 7 la production d'énergie renouvelable dans chaque région en 2013. Jusqu'au début des années 2000 le pourcentage d'énergies renouvelables électriques hors hydraulique dans la production d'électricité a été quasiment nul : utiliser la dernière valeur connue (2013 pour une analyse conduite en 2015) peut donc suffire pour analyser l'évolution de cette variable et la place des énergies renouvelables électriques dans les productions régionales. L'hydraulique n'est pas incluse, pour ne pas tenir compte des grands barrages, dont la production importante limiterait l'intérêt de l'indicateur considéré, et dont la mise en place ne résulte pas des dynamiques locales que nous essayons de repérer.



Graphique 7 : niveau de production atteint par les « nouvelles » énergies renouvelables électriques en 2013 (hors hydraulique) (GWh).

Comme nous le constatons sur ce graphique, les trois régions ayant le plus développé leur production d'électricité renouvelable hors hydraulique sont Champagne-Ardennes, Picardie et Languedoc-Roussillon. Celles ayant le moins augmenté ces productions sont Franche-Comté, Alsace et Bourgogne. Ces résultats semblent indiquer une corrélation peu significative entre le taux de couverture de la consommation et le développement des renouvelables décentralisés, ce qui est confirmé par un coefficient de corrélation de Pearson de 0.35 entre les deux séries de données.

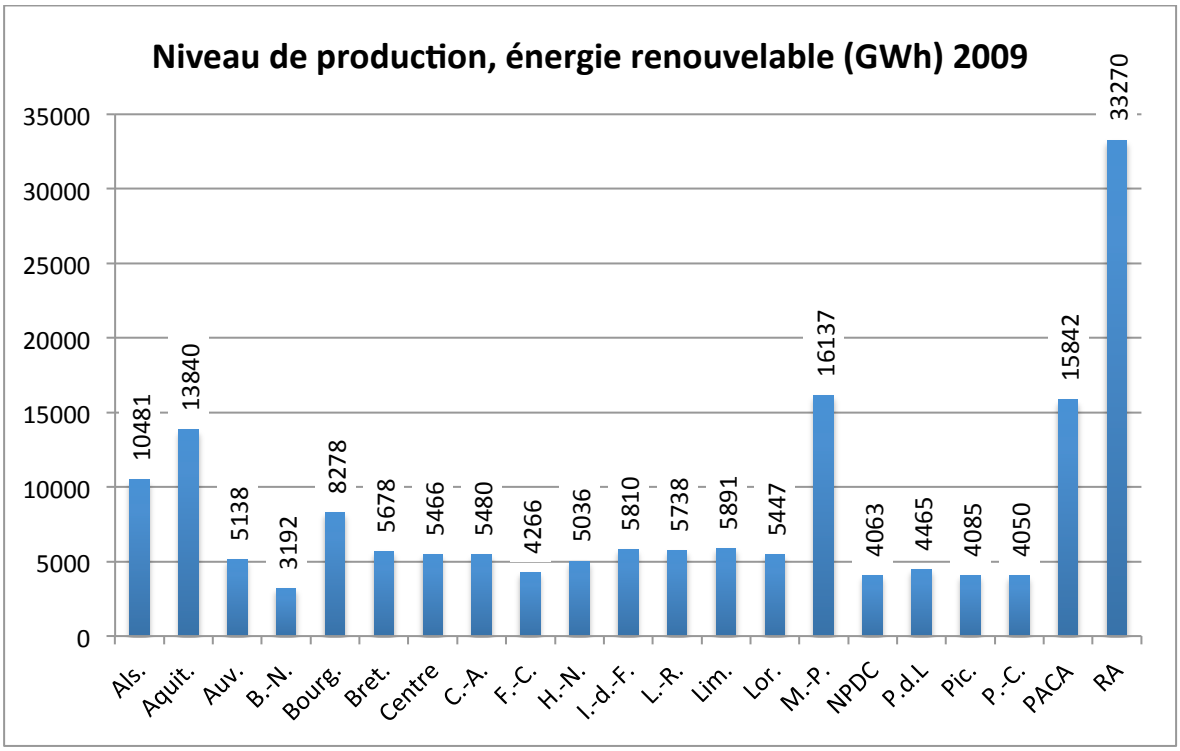
Cela conduit à s'intéresser au profil des principaux acteurs dans le domaine de l'ensemble de l'électricité renouvelable. Le graphique suivant représente les principales régions de production d'électricité renouvelable.



Graphique 8 : Niveau de production de l'ensemble des énergies renouvelables électriques en 2013 (GWh).

Cette analyse prend en compte toute l'électricité renouvelable produite dans les collectivités territoriales en 2013, incluant ainsi l'hydraulique développée de manière ancienne dans un système de production centralisé. Elle permet de repérer les régions pesant fortement sur le bouquet électrique renouvelable – et qui pourraient avoir des velléités d'appropriation de ces outils de production. Il s'agit de Rhône-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées et Alsace. Les régions aux productions d'électricité renouvelable les plus faibles sont la Bourgogne, la Basse-Normandie, la Franche-Comté et la Haute-Normandie. En incluant l'hydraulique, nous retrouvons l'héritage historique, dont la gestion pourrait éventuellement, à l'avenir, être territorialisée.

Ces constats sont confirmés par les résultats de l'étude de l'ensemble de la production d'énergie renouvelable (incluant donc l'électricité et les autres énergies renouvelables), présentée sur le graphique 9.



Graphique 9 : niveaux de production d'énergie renouvelable décentralisée en 2009 (GWh).

Nous avons choisi de prendre en compte l'ensemble des énergies renouvelables présentes dans les collectivités territoriales en 2009. En effet, les données comparables les plus récentes relatives à la biomasse datent de 2009. Les valeurs présentées sur le graphique 9 recouvrent ainsi les énergies suivantes : hydraulique, éolien, photovoltaïque, électricité à partir de biomasse, thermique à partir de biomasse, solaire thermique et géothermie. Nous identifions ainsi les régions développant des alternatives à l'électricité, en même temps que celles disposant de fortes capacités de production renouvelable électrique. Cette comparaison donne une indication sur les régions les plus productrices d'énergie renouvelable, ce qui résulte souvent de choix historiques d'exploitation de ressources locales (hydraulique). Il s'agit de Rhône-Alpes, de Midi-Pyrénées, de PACA et de l'Aquitaine. Les moins productrices sont Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Nord-Pas de Calais et Picardie.

De fait, les régions les plus présentes dans le haut des classements en matière d'énergies renouvelables sont aussi celles produisant beaucoup d'électricité renouvelable, en partie du fait de la présence de barrages hydrauliques. Cela fait d'elles des acteurs majeurs des politiques de développement des énergies renouvelables en France. Elles peuvent constituer des espaces où les affirmations politiques locales peuvent être, dans ce cadre, les plus fortes.

Ces régions bénéficiant d'un acquis historique sont aussi celles développant des alternatives à l'électricité, ce qui peut relever d'une stratégie de reprise en main progressive de leur bouquet énergétique.

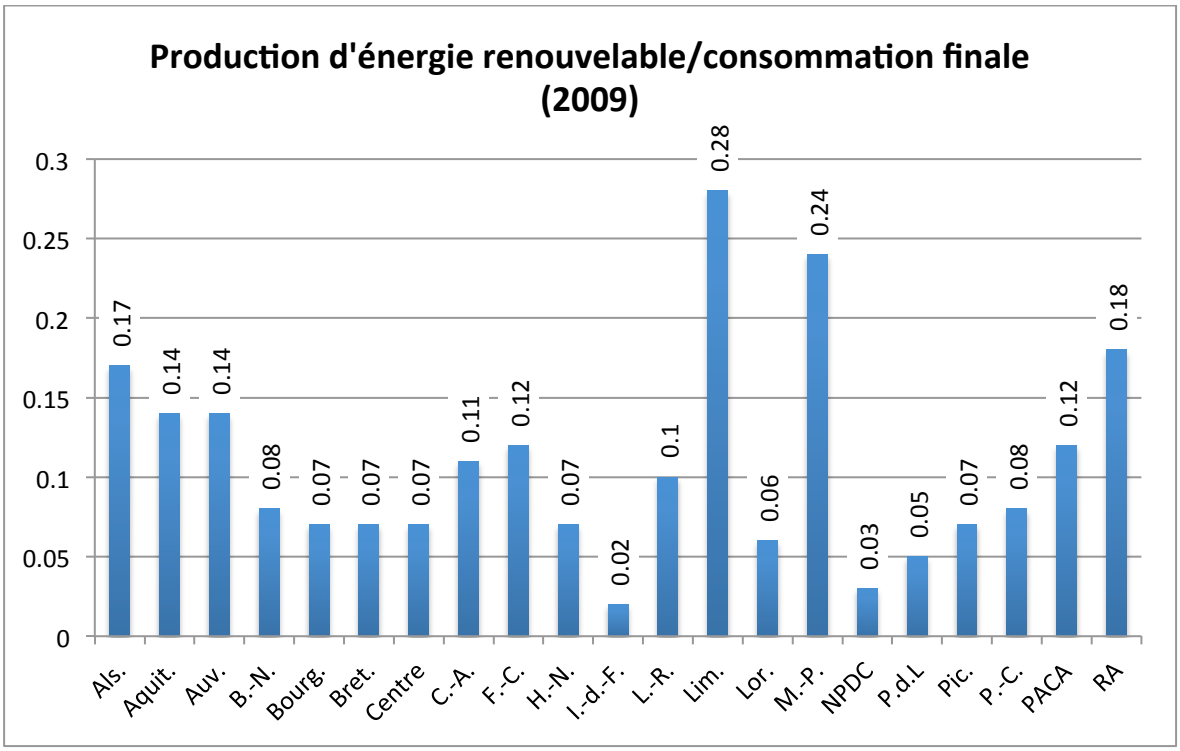
Le suivi de l'évolution de la production d'énergie renouvelable décentralisée entre 1990 et 2009 met en lumière deux constats intéressants : parmi les dix régions où le développement a été le plus rapide sur la période figurent uniquement des régions des deux « extrêmes » en matière de taux de couverture de la consommation : cinq à forte dépendance électrique[1] et cinq parmi celles ayant les plus fortes capacités de production[2][3].

Ces remarques sont confirmées par le rapport actuel (2009) entre la production d'énergies renouvelables décentralisées et le niveau de consommation d'énergie finale par région, présenté sur le graphique 10. Les régions qui se distinguent sont les mêmes que dans les analyses précédentes : le Limousin, Midi-Pyrénées, et Rhône-Alpes arrivent en tête.

[1] Île-de-France, Picardie, Pays-de-la-Loire, Basse-Normandie et Bourgogne.

[2] Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Centre-Val de Loire, Poitou-Charentes et Lorraine.

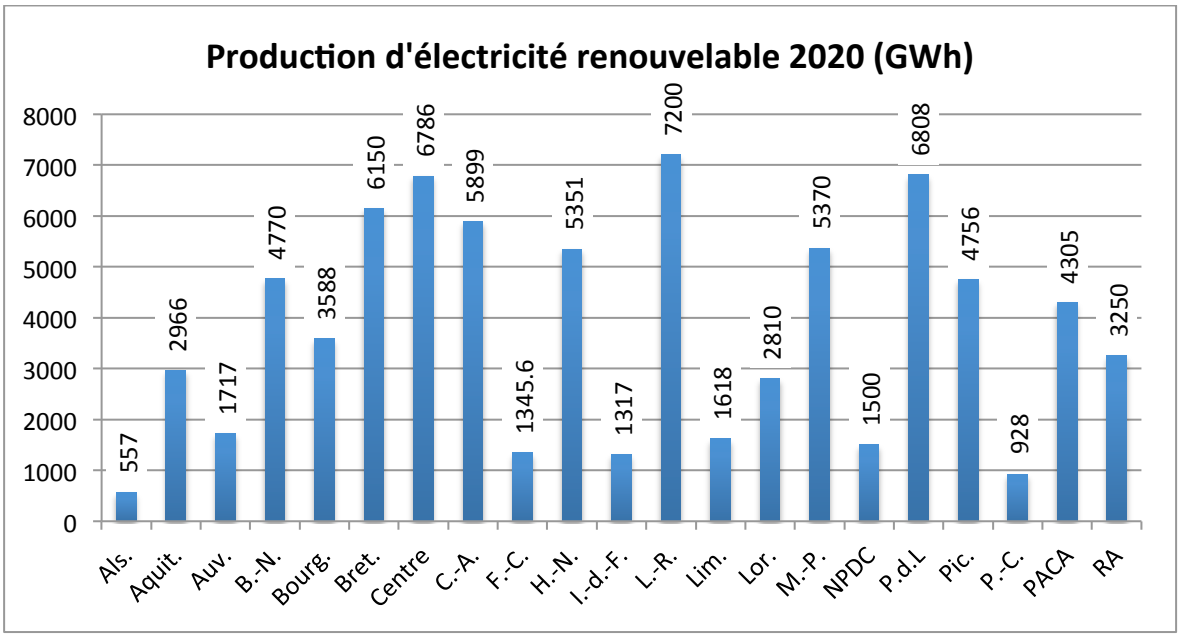
[3] Des exceptions existent, liées au poids de la production renouvelable historique, qui expliquent pourquoi les régions d'hydroélectricité ne sont pas distinguées par leurs trajectoires de développement relatif des renouvelables.



Graphique 10 : rapport de la production locale d'énergie renouvelable à la consommation finale par région (2009).

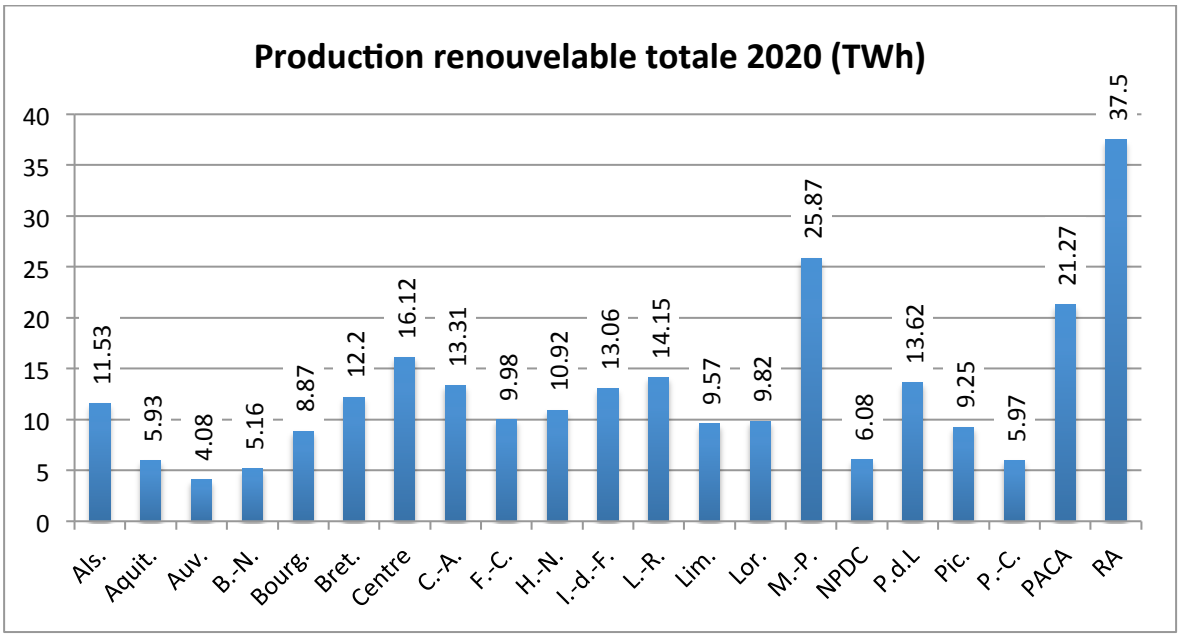
Les données comparables les plus récentes datent de 2009. Ces constats permettent de reformuler l'hypothèse 1, qui liait dépendance électrique et développement d'énergies renouvelables locales. A ce stade, il est possible d'affirmer que deux profils de régions semblent s'engager réellement de manière mesurable quantitativement dans une transition énergétique territoriale : celles à faible consommation ou à faibles ressources énergétiques, qui semblent s'orienter davantage vers la maîtrise de la demande, d'une part ; et celles qui sont historiquement fortement productrices d'énergie, et qui se positionnent comme des *leaders* en matière de renouvelables, d'autre part. Les régions se trouvant dans une situation médiane semblent les moins engagées dans la transition énergétique.

L'analyse des objectifs formulés par les Régions dans les SRCAE qu'elles ont adoptés précise les ambitions et les orientations choisies par ces collectivités. Les objectifs de production d'électricité renouvelable en 2020 sont présentés sur le graphique 11.



Graphique 11 : objectifs 2020 de production d'énergies renouvelables électriques hors hydraulique. Source : SRCAE régionaux.

Pour ce graphique, nous n'incluons pas l'hydraulique, pour lequel les possibilités d'évolution sont faibles, notamment afin de prendre en compte un éventuel *statu quo* avec l'absence de revendication territoriale sur ces infrastructures. Cet indicateur vise donc à comprendre, hors hydraulique, les ambitions des Régions. Il est à analyser en parallèle des objectifs de production d'énergies renouvelables décentralisées à l'horizon 2020, qui pourraient être révélatrices des volontés de territorialisation des productions par les régions. Ces objectifs sont présentés sur le graphique 12. Nous n'incluons pas dans notre analyse l'éolien offshore car il est pour le moment piloté au niveau national.



Graphique 12 : objectifs 2020 de production d'énergies renouvelables. Source : SRCAE régionaux.

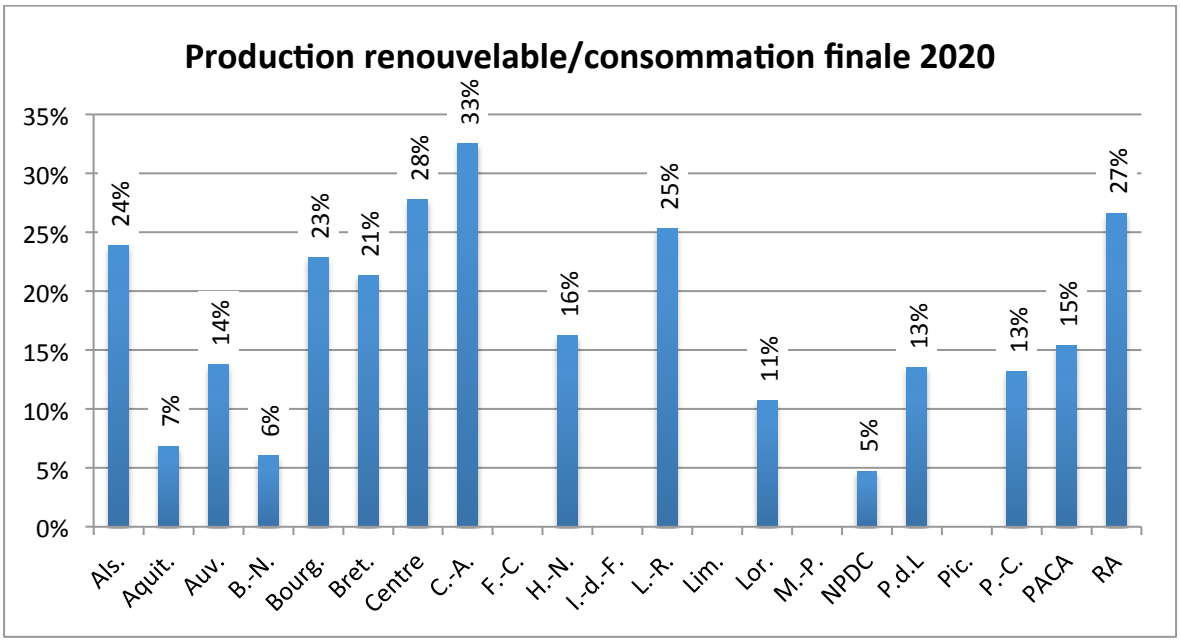
Les régions aux objectifs de production d'énergie renouvelable les plus élevés sont Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, PACA.

Le cas des Régions les moins ambitieuses doit être étudié avec précaution, car toutes n'ont pas publié d'objectifs clairs à horizon 2020 (c'est le cas des régions Franche-Comté, Ile-de-France, Limousin, Midi-Pyrénées et Picardie – certaines utilisant d'autres dates références). Nous éviterons donc de tirer des conclusions trop définitives concernant ces régions les moins ambitieuses mais il sera néanmoins possible, par la suite, de questionner les raisons de cette absence.

Qu'il s'agisse des objectifs de production électrique hors hydraulique ou de l'ensemble des énergies renouvelables, les résultats confirment les conclusions précédentes : les régions les plus ambitieuses sont les régions à forte production électrique ou des régions à faible couverture de leur consommation. La tendance est plus claire sur l'ensemble des énergies renouvelables, où les régions historiquement productrices confirment leur statut à part. La lecture de leurs SRCAE et des documents préparatoires à leur rédaction, comme pour Rhône-

Alpes[1], souligne le caractère plus revendicateur et les velléités d'autonomie de la part de ces régions fortement productrices, et bien souvent, fortement consommatrices d'énergie.

L'examen du rapport entre la production d'énergie renouvelable décentralisée et la consommation régionale à horizon 2020, présenté sur le graphique 13, renforce à son tour les constats précédents. Il étaye notre hypothèse selon laquelle un niveau de production élevé d'énergies renouvelables par rapport au niveau de consommation pourrait témoigner de velléités d'autonomisation par rapport au système énergétique national et au système électrique, d'autant plus que les objectifs combinent des potentiels identifiés (sources ministérielles – DGEC - notamment) et des objectifs politiques régionaux[2]. Les régions retrouvées en tête dans ce classement sont les mêmes que celles repérées précédemment.



Graphique 13 : objectifs 2020 : rapport entre la production d'énergies renouvelables et la consommation finale à l'échelle régionale. Source : SRCAE régionaux.

Ce graphique ne comprend pas l'éolien en mer.

[1] Conseil régional de Rhône-Alpes et DREAL Rhône-Alpes, *SRCAE Rhône-Alpes*, avril 2014, accessible en ligne avec les documents de négociation : http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/le-schema-regional-climat-air-energie-srcae-a2594.html

[2] Ici, nous avons choisi les objectifs type SRCAE, scénario médian (choix entre le scénario tendanciel, le scénario SRCAE et le scénario dit « très volontariste » parfois développé). Cela est à notre sens celui qui mêle de la manière la plus pertinente potentiels identifiés et objectifs politiques.

Ces résultats donnent à penser que les Régions les plus ambitieuses à horizon 2020 en termes de production d'énergie renouvelable et de niveau de consommation d'énergie sont pour partie celles où les productions sont historiquement élevées, et notamment dans le domaine des renouvelables ; et pour partie celles en déficit de production, et qui pourraient chercher à prendre en main leur approvisionnement énergétique (Bretagne, par exemple)[1].

Afin de vérifier la solidité de cette proposition, nous avons eu recours à un autre type d'analyse de données : l'analyse en composantes principales (ACP)[2]. En effet, pour distinguer au mieux les profils particuliers d'implication des régions dans la transition énergétique, il est possible d'utiliser cette méthode d'analyse de données, permettant de trouver quelles combinaisons de nos indicateurs sont les plus à même de parvenir à ces fins.

3. Analyse en composantes principales (ACP)

A partir d'un jeu d'indicateurs caractérisant les régions françaises, l'analyse en composantes principales permet de trouver les combinaisons de ces indicateurs contrastant le mieux ces régions. Il s'agit, pour compléter les observations précédentes, de comprendre quels groupes de régions présentent des profils communs et suivant quelles combinaisons de nos indicateurs ces groupes se distinguent le mieux. Cette analyse a été conduite par un ingénieur associé à ces travaux. L'ACP permet de repérer les indicateurs – présentés ci-dessus[3] - les mieux à même de séparer les régions.

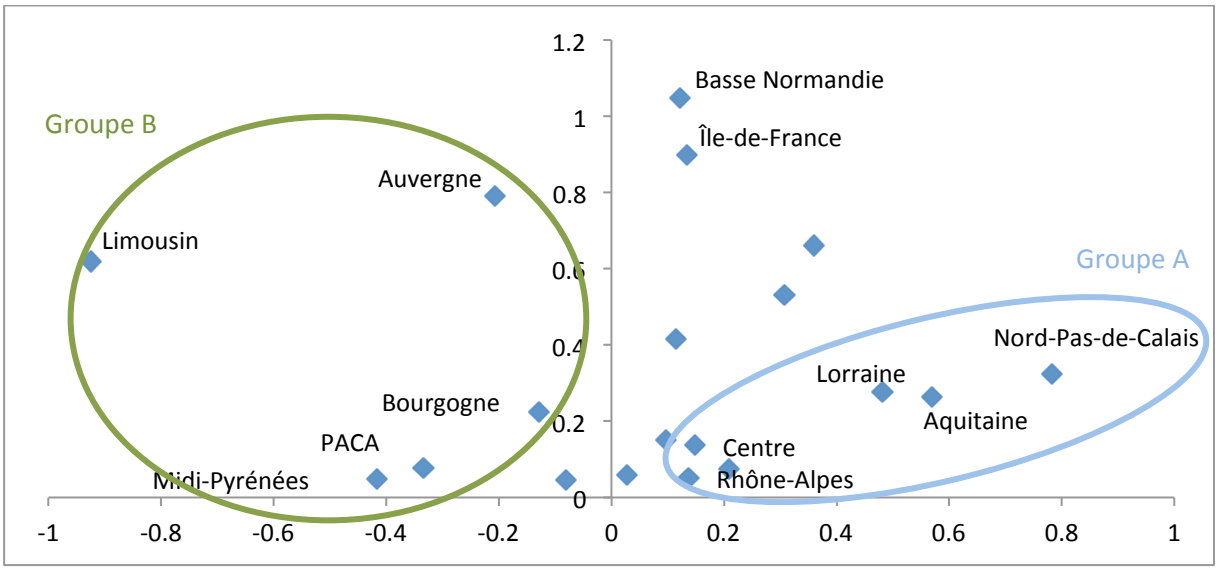
Première analyse – ACP 1 : test des trois premiers indicateurs

Les axes sur le graphique ci-dessous sont ceux qui combinent les indicateurs de la manière la plus pertinente pour classer les régions. Seuls deux axes sur les trois obtenus sont représentés, car le troisième a une faible valeur explicative. Ici, l'ACP a été réalisée en utilisant les covariances des différents indicateurs, sur des données normalisées à la valeur maximale observée hors valeurs aberrantes (Bretagne, Picardie).

[1] Cela conduit aussi à penser que si ces tendances se poursuivent, les collectivités les moins avancées et les moins engagées resteraient les mêmes, avec une évolution limitée de leur système énergétique.

[2] Rouaud, M. (2017), *Probabilités, statistiques et analyses multicritères*, 248 p. Accès libre en ligne : http://www.incertitudes.fr/proba-stat-acp/livre.pdf

[3] Pour rappel : Indicateur 1 : efficacité énergétique : évolution de la consommation dans le secteur résidentiel depuis 1990 ; indicateur 2 : production d'énergies renouvelables électriques 2009/production d'électricité 2009 ; indicateur 3 : production d'énergies renouvelables décentralisées 2009/consommation totale 2009 ; indicateur 4 : indépendance électrique : production électrique 2009/consommation électrique 2009.



Graphique 14 : ACP 1 basée sur les trois premiers indicateurs[1] (efficacité énergétique ; part de la production de renouvelables électriques dans la production d'électricité en 2009 ; part de la production de renouvelables dans la consommation d'énergie en 2009) utilisés pour caractériser le profil énergétique régional. Deux groupes, A et B, peuvent être repérés (voir plus loin).

L'axe des abscisses du graphique 14 correspond à la direction de variance maximale des données, l'axe permettant de distinguer au mieux les différentes régions. Il combine principalement la performance des régions en matière de maîtrise de la consommation résidentielle d'énergie et la part des renouvelables dans leur production d'électricité. L'axe des ordonnées, le second axe le plus discriminant, est essentiellement le reflet de ce second indicateur.

La Bretagne et la Picardie sont mises de côté pour cette analyse, représentant des valeurs aberrantes biaisant le reste de l'étude. Elles sont considérées séparément, à travers l'analyse développée dans la section précédente. En effet, l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel s'est fortement détériorée en Picardie (en 2009, la consommation par habitant était supérieure de 30% à celle de 1990) et la production d'électricité renouvelable de la Bretagne représentait 45% de la production d'énergie électrique bretonne en 2009 (69% en 2013).

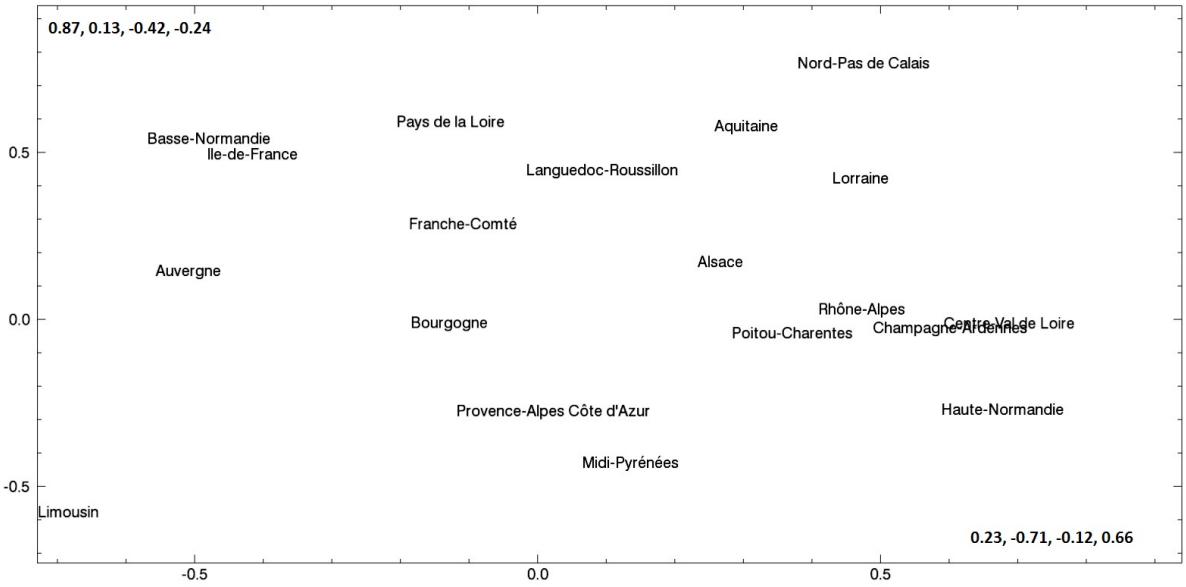
Les régions accroissant leurs productions d'énergie renouvelable et réalisant un effort de maîtrise des consommations se trouvent à gauche de l'axe des ordonnées. A droite, sont repérées des régions à forte capacité de production et aux revendications importantes.

L'axe des abscisses est celui qui classe de la manière la plus pertinente les régions. Il distingue les régions en fonction de leur performance en matière de maîtrise de la consommation résidentielle d'énergie, et de la part renouvelable de l'énergie qu'elles consomment. Le facteur « maîtrise de la consommation résidentielle » pèse le plus dans ce classement. Sur cet axe, les valeurs positives sont associées à une détérioration de l'efficacité énergétique, une faible part des renouvelables dans la production électrique et des renouvelables dans la consommation finale. Des valeurs négatives signifient une amélioration de l'efficacité énergétique, un accroissement de la part des renouvelables dans la production électrique et de toutes les énergies renouvelables dans la consommation finale. La combinaison des indicateurs obtenue à travers cette ACP est cohérente avec les hypothèses formulées dans la section précédente.

Le deuxième axe de classement des régions, représenté en ordonnée ici, est orienté par l'indicateur 2. Cela signifie qu'une région ayant une importante production d'électricité d'origine renouvelable aura tendance à se situer sur des valeurs positives élevées de cet axe. Il est presque aussi significatif que le premier axe et permet donc d'affiner le classement.

Une Région accroissant son autonomie énergétique à travers la hausse de ses productions d'énergies renouvelables et de son efficacité énergétique se situerait donc en haut à gauche (profil B), et au contraire, une région ne développant pas ces différents postes (profil A) en bas à droite. Les régions correspondant au profil B sont le Limousin, Midi-Pyrénées, PACA et Auvergne. Celles correspondant au profil A sont Nord-Pas de Calais, Aquitaine et Lorraine, ce qui correspond aux régions industrielles. Les régions fortement productrices comme Rhône-Alpes, Centre et Champagne-Ardennes, particulièrement remarquées dans les statistiques précédentes, se situent dans un entre-deux. Une deuxième ACP permet de préciser ces observations et de mieux appréhender la diversité des situations.

Deuxième analyse – ACP 2 : combinaison des quatre indicateurs



Graphique 15 : cette deuxième ACP est réalisée à partir des quatre indicateurs. Les deux axes (abscisse et ordonnée) les plus pertinents pour discriminer les variables sont d'une significativité équivalente (0,17 et 0,14). Les troisième et quatrième axes (0,04 et 0,03) ne sont pas représentés ici. Pour les mêmes raisons que pour l'ACP 1, Bretagne et Picardie n'ont pas été intégrées dans l'ACP.

Avoir une valeur positive sur le premier axe de classement (abscisse) des Régions signifie une faible efficacité énergétique, une faible proportion d'électricité renouvelable par rapport à la production régionale, une faible part d'énergie renouvelable par rapport à la consommation, et une forte indépendance électrique. Le Limousin, la Basse-Normandie, l'Auvergne et l'Île-de-France se situent à gauche de cet axe (meilleures performances en matière de maîtrise de la consommation énergétique, importance de la part des énergies renouvelables, faible indépendance électrique). Les régions Haute-Normandie, Centre, Champagne-Ardennes, Rhône-Alpes, Lorraine et Nord-Pas de Calais figurent parmi les régions les plus inefficaces en termes de consommation d'énergie, avec une faible part relative d'énergies renouvelables dans leur mix énergétique, et caractérisées par une forte indépendance électrique. A noter que pour ce qui concerne Rhône-Alpes, la région se différenciait moins des autres dans la première ACP, lorsque l'indépendance électrique n'était pas incluse. Elle se démarque donc par l'importance de ses capacités de production électrique.

Le deuxième axe permet de mieux distinguer les régions positionnées sur des valeurs proches sur le premier axe, avec une importance plus grande accordée à la maîtrise des

consommations. Ce qui semble le mieux séparer les données dans cette ACP est une faible maîtrise de la demande, un développement des énergies renouvelables limité par rapport au reste du bouquet énergétique et une forte indépendance électrique.

Une région obtenant des résultats élevés en matière de maîtrise des consommations et de développement relatif des énergies renouvelables se situe en bas à gauche (Limousin), une région obtenant de faibles résultats dans ces domaines se situe en haut à droite (Nord-Pas de Calais). Le classement s'effectue donc à partir d'une diagonale allant de la gauche et du bas du graphique vers le haut à droite. Le positionnement sur l'axe des ordonnées est avant tout déterminé par le niveau de maîtrise de la consommation. La position sur l'axe des abscisses l'est surtout par une forte indépendance électrique et un faible développement relatif des énergies renouvelables.

Les classements obtenus avec les deux ACP sont cohérents, et la combinaison de ces indicateurs permet de distinguer les Régions les unes des autres.

4. Analyses croisées – identification de « Régions d'énergie »

L'analyse croisée des résultats obtenus à l'issue des deux types d'études (statistiques simples, sections 1 et 2 ; analyse en composantes principales, section 3) permet de repérer plusieurs tendances. Se distinguent ainsi :

- un groupe de régions (groupe A) à faible efficacité énergétique, avec une part d'énergies renouvelables faible relativement à l'ensemble des productions et consommations régionales, et une forte indépendance électrique. Ces régions manifestent généralement la volonté d'accroître le développement des renouvelables décentralisés et leur indépendance énergétique (données SRCAE, objectifs 2020). Il s'agit notamment des régions Centre, Champagne-Ardennes, Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, Aquitaine, Lorraine.
- un groupe de régions (groupe B) avec une plus forte efficacité énergétique, une production plus importante d'énergies renouvelables - sans forcément avoir l'ambition de les développer davantage – par rapport à l'ensemble de leur production et de leur consommation, et une faible indépendance électrique. Il s'agit notamment des régions Limousin, PACA, Midi-Pyrénées, Bourgogne, Auvergne. Plusieurs sous-groupes peuvent-être distingués au sein de ce groupe

à faible indépendance électrique et au mix énergétique plus décentralisé : une forte production de renouvelables mais une faible efficacité énergétique (Picardie), une forte production d'électricité renouvelable relative au mix électrique (Bretagne), une forte efficacité énergétique avec des énergies renouvelables en développement (Île-de-France).

Ces résultats ont été confirmés par des analyses statistiques ultérieures, menées notamment par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Une étude de mai 2015 du SOeS[1] confirme que les régions augmentant le plus leur production d'origine renouvelable correspondent soit à celles à la production historique d'électricité la plus faible, soit à celles où ces filières industrielles sont historiquement les plus développées.

En outre, la même étude précise que l'Île-de-France (groupe B) et Rhône-Alpes (groupe A) ont les puissances installées de chauffage urbain les plus importantes. La première citée a triplé sa puissance installée entre 2002 et 2012, comptant 76% des installations nationales. La seconde citée représente 6% de ces dernières. Si ces données ne détaillent pas précisément les combustibles utilisés pour le chauffage urbain, elles représentent un potentiel de développement des énergies thermiques renouvelables au niveau local qui pourrait être mobilisé dans le cadre de politiques de transition énergétique.

B - Des résultats qui correspondent à des politiques énergétiques structurées au niveau local - Analyse statistique des hypothèses institutionnelles

Dans un deuxième temps, nous avons cherché à savoir si les régions distinguées par leurs résultats quantitatifs en matière de transition énergétique à leur échelle sont aussi celles recourant le plus à des instruments de politique publique et cherchant à structurer l'action locale dans ces domaines.

Une deuxième série d'analyses statistiques permet de discuter cette hypothèse. Dans ce cadre, nous avons procédé à l'objectivation d'indicateurs qualitatifs. Ce sont les suivants :

[1] SOeS, mai 2015, « Les évolutions de l'énergie dans les régions françaises entre 2002 et 2012 », *Chiffres et statistiques,* n°634, 6 p. Nous n'avons pu utiliser que le contenu de la publication, la transmission des données brutes par le Ministère de l'écologie n'ayant pas été accordée.

1. Présence d'un observatoire climat-énergie produisant des données chiffrées, et si oui **depuis quand.** Il illustre le développement de capacités d'expertise et la mise en place d'un suivi de ces politiques.

Explicitation des valeurs données : 0 : absence d'observatoire. 1 : présence de données parcellaires. 2 : présence de données détaillées. 3 : présence de données très détaillées.

Critères utilisés pour attribuer ces valeurs : production de séries de données historiques et actualisées permettant un suivi et une évaluation, diversité des secteurs couverts avec notamment des détails concernant les productions, les consommations, les émissions de gaz à effet de serre (GES) par type d'énergie et par filière, le niveau de déclinaison géographique, une dimension pédagogique permettant d'évaluer les objectifs climat-énergie, avec des outils de visualisation, et leur disponibilité.

2. Mise en place d'institutions territorialisées de concertation et de pilotage et si oui **depuis quand**. Elles sont présentes à titre volontaire, en sus de ce qui est spécifique à la gouvernance du SRCAE et aux demandes nationales.

Chiffrage : 0 : absence ; 1 : discussion préexistante ; 2 : participation à l'élaboration du SRCAE ; 3 : mobilisation dans le cadre du pilotage et du suivi du SRCAE.

3. **Présence d'une démarche structurée énergie-climat volontaire de type plan climat ou Agenda 21** et si **oui depuis quand**.

Chiffrage : 0 : absence ; 1 : présence simple ; 2 : présence avec données détaillées ; 3 : présence avec des données très détaillées. Pour accorder ces « points », nous tenons compte de la présence d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre, des consommations et des ressources, de volets consacrés à la trajectoire envisagée, à l'atténuation et à l'adaptation. Nous nous intéressons aussi au niveau de détail et de précision des données, des réflexions et des objectifs proposés. Nous recherchons en sus la présence d'indicateurs de suivi et de structures ou missions dédiées, nous évaluons le niveau de transversalité des actions proposées ainsi que le niveau d'avancement de la démarche : préfiguration, diagnostic et mobilisation, construction ou mise en œuvre. Nous utilisons la dernière version réalisée de ces plans pour cette analyse d'approfondissement de la démarche, ce qui permet de considérer la plus aboutie. L'historicité est reflétée par la date de lancement de la première initiative.

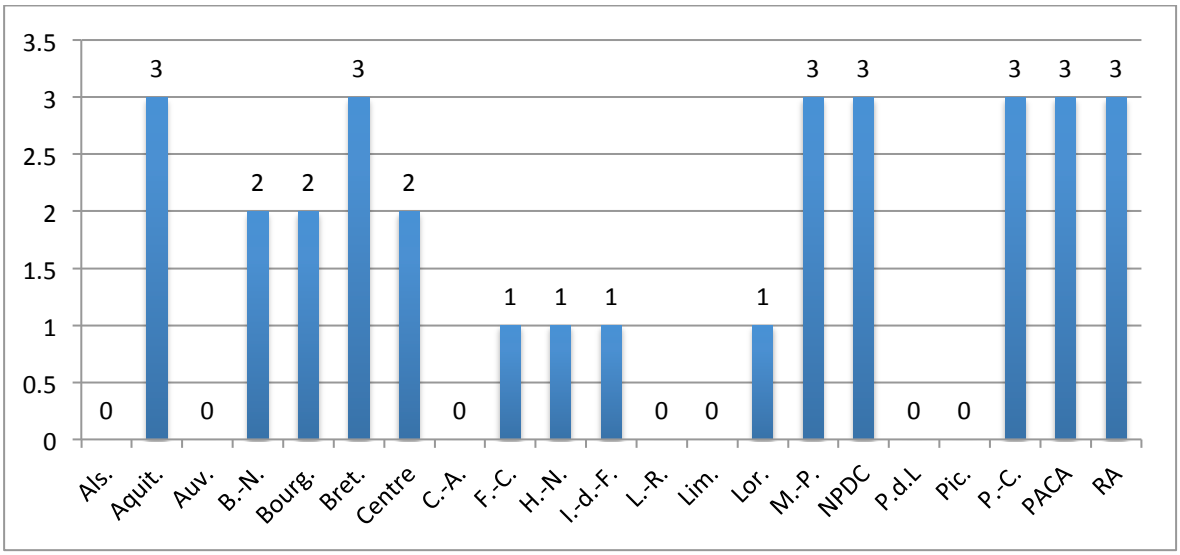
Pour chacun de ces trois critères, nous évaluons l'ancienneté des démarches (1 « point » par année d'existence). Nous disposons dès lors d'un indicateur d'historicité de l'engagement, de la décision de le structurer et de mener une politique précurseure, avant toute obligation.

4. **Présence d'une politique de développement économique territoriale comportant un axe énergie**. Nous renseignons pour cela le nombre de pôles de compétitivité présents sur le territoire régional ou soutenus (cas des partenariats avec d'autres régions) par le conseil régional et pour lesquels les axes de recherche correspondent à une thématique énergétique nous intéressant (développement des énergies renouvelables, réseaux et efficacité énergétique). Cela donne une perspective sur la capacité de la région à en tenir compte à travers l'exercice de ses compétences de développement économique, voire à les mobiliser en ce sens.

Les données utilisées sont tirées d'informations disponibles sur les sites Internet des ADEME régionales, de l'observatoire des Plans climat énergie territoriaux (PCET) de l'ADEME, du site Internet de présentation des Agenda 21, des sites Internet des institutions régionales (conseils régionaux, observatoires, par exemple), des SRCAE et des plans climats adoptés à l'échelle régionale. Pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de ces données, nous avons réalisé des entretiens téléphoniques auprès de chacune des 21 DREAL, et avons dans certain cas sollicité des confirmations à partir de questionnaires envoyés par mél.

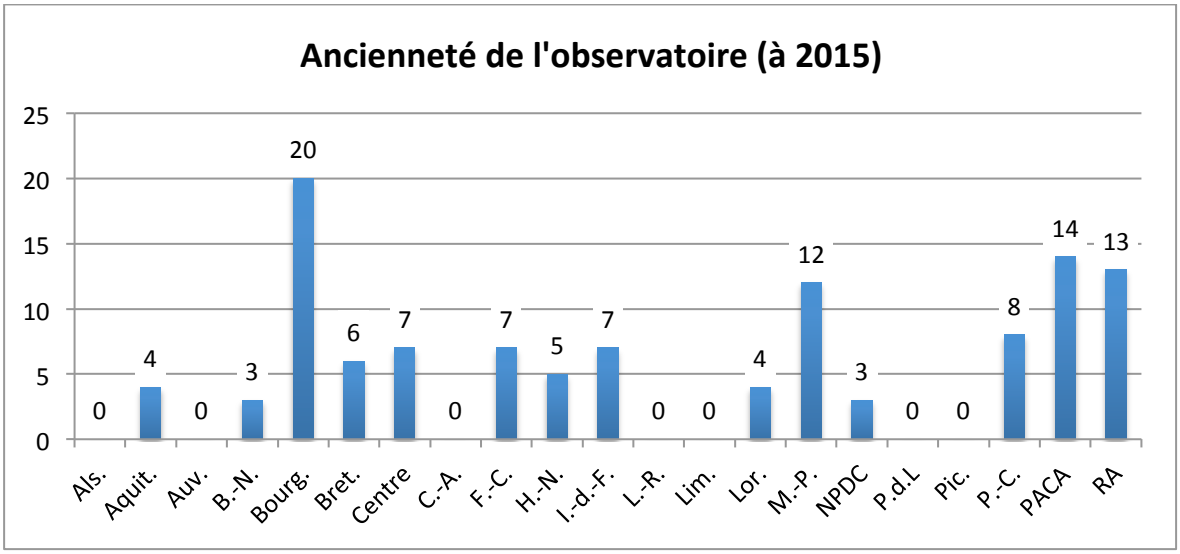
Résultats

Pour ce qui concerne le premier indicateur, les régions disposant d'observatoires produisant les données les plus détaillées sont Rhône-Alpes, PACA, Poitou-Charentes, NPDC, Midi-Pyrénées, Bretagne et Alsace (graphique 16). Cela recoupe les informations tirées de l'analyse quantitative précédente.



Graphique 16 : Présence d'un observatoire énergie climat et approfondissement de ses missions.

Les régions ayant créé le plus tôt des observatoires de collecte de données sont la Bourgogne, PACA, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes (graphique 17).

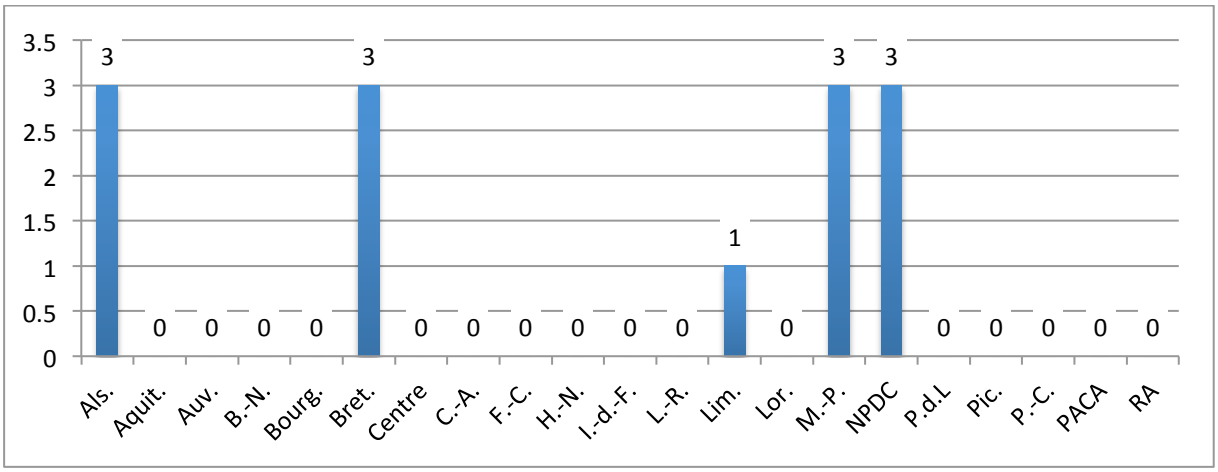


Graphique 17 : ancienneté de l'observatoire (années). Nous avons choisi de garder la date de 2015, qui correspond à celle où toutes nos analyses statistiques ont été réalisées. Cela permet d'avoir une référence commune.

Les régions qui se sont inscrites dans la dynamique du Grenelle de l'environnement pour créer un observatoire entre 2008 et 2011 sont Poitou-Charentes, Centre-Val de Loire, Franche-Comté, Ile-de-France, Bretagne, Haute-Normandie, Aquitaine et Lorraine. Elles ont

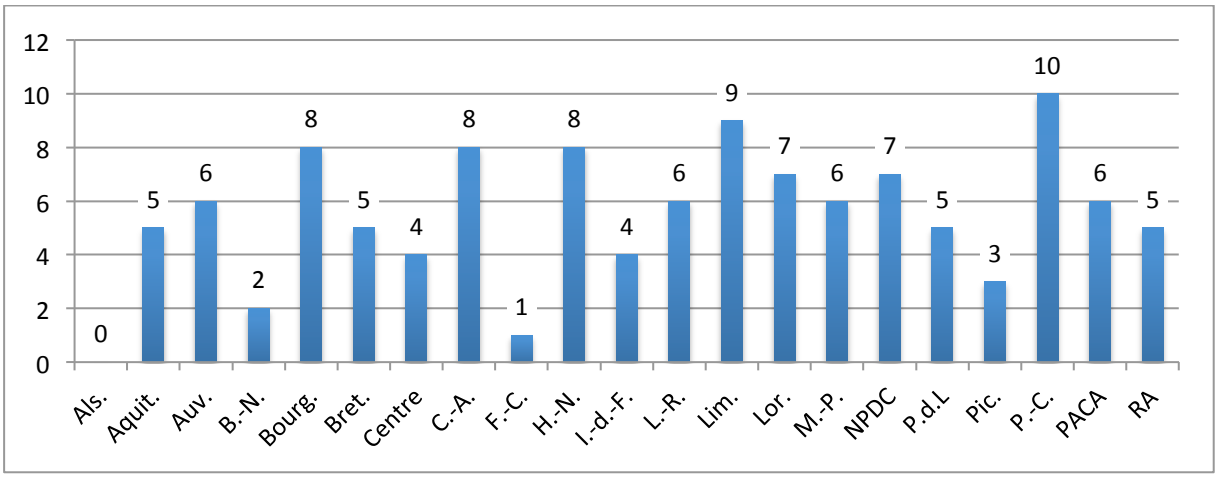
été rejointes en 2012 par Nord-Pas-de-Calais et Basse-Normandie. En 2015, les autres n'en avaient pas encore.

Pour ce qui concerne le niveau de suivi, que représente le graphique 18, les régions Midi-Pyrénées, Bretagne, Nord-Pas de Calais, Alsace et Limousin ont développé des plateformes de concertation, voire de suivi approfondi pour les quatre premières.



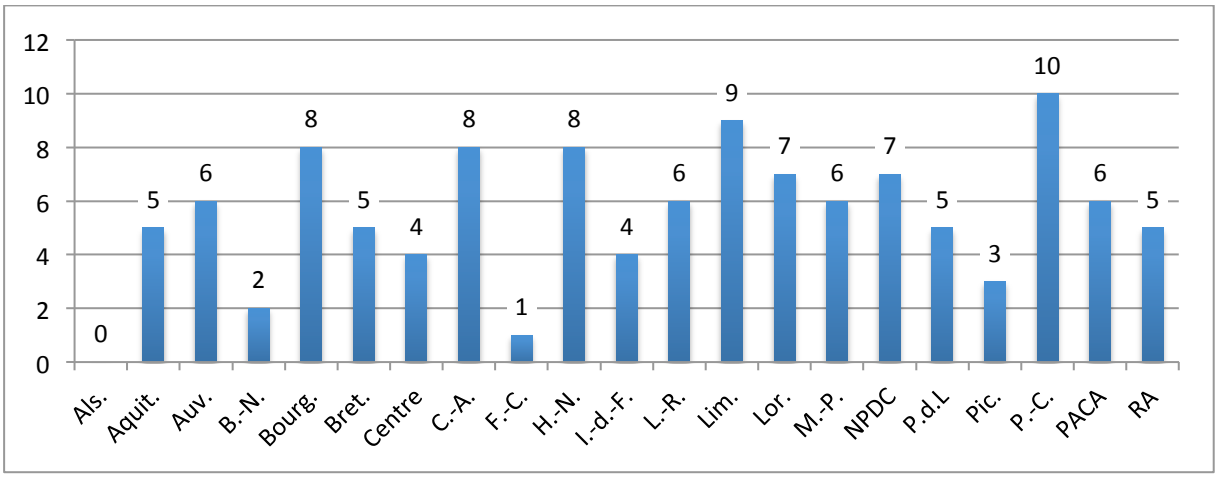
Graphique 18 : niveau de suivi par une plateforme d'échange entre parties prenantes (2015).

En matière d'approfondissement des démarches (indicateur n°3 : niveau d'élaboration et de précision du dernier plan climat volontaire), nous retrouvons les mêmes régions que celles identifiées au fil de cette partie. Rhône-Alpes, PACA, Poitou-Charentes, Pays-de-la-Loire, Midi-Pyrénées, Champagne-Ardennes, Bretagne et Aquitaine se distinguent sur ce point (graphique 19).



Graphique 19 : Graphique évaluant l'approfondissement de la démarche de type plan climat ou Agenda 21 volontaire.

Pour ce qui a trait à l'ancienneté de la démarche (graphique 20), plusieurs groupes peuvent être distingués.



Graphique 20 : Ancienneté de la démarche de plan climat-énergie volontaire (à 2015).

Ainsi, il est possible d'ordonner les régions de la manière suivante :

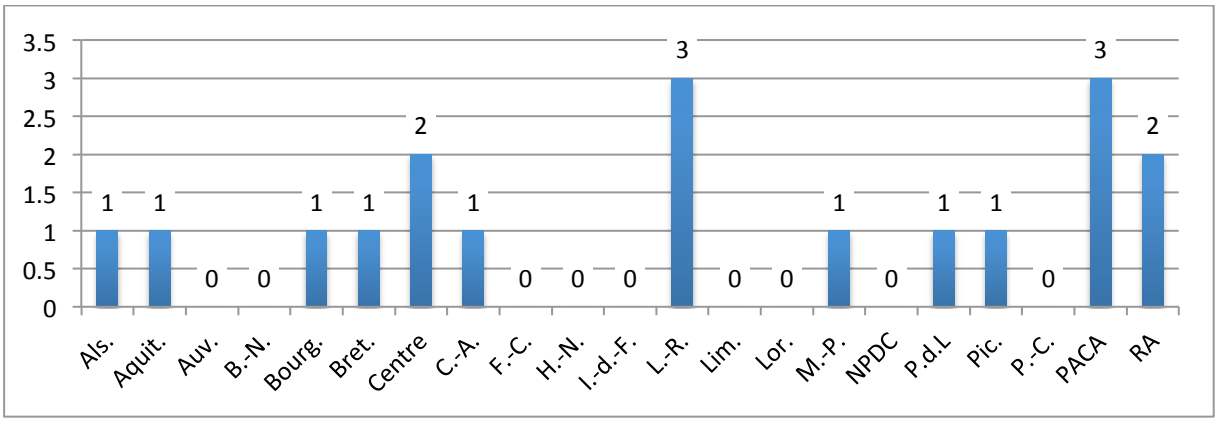
- les démarches les plus anciennes : Poitou-Charentes, Limousin, Champagne-Ardennes, Haute-Normandie. Elles ont adopté leur plan entre 2005 et 2007, avant le Grenelle de l'environnement ;
- la deuxième vague d'engagement : regroupant Lorraine, Nord-Pas de Calais, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, PACA. Leur plan a été adopté entre 2008 et 2009.

Ces deux groupes ont anticipé le Grenelle de l'environnement.

- Une troisième vague, qui peut être qualifié de groupe « opportuniste » avec des régions se lançant dans la démarche au moment du Grenelle de l'environnement, mais à titre volontaire. Il pourrait aussi être qualifié de groupe des « volontaristes », car ses membres se fixent des objectifs plus ambitieux que ceux adoptés lors du Grenelle. Il s'agit des régions Aquitaine, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Île-de-France ayant lancé leur plan pendant le Grenelle (2010-2011) ;
- le groupe se limitant au cadre réglementaire : les Régions concernées s'appuient avant tout sur le plan réglementaire, ses obligations et ses outils de structuration. Elles peuvent avoir lancé d'autres réflexions plus tôt, mais celles-ci ont croisé le calendrier des SRCAE, ce qui peut les avoir conduites à prioriser la démarche obligatoire. A partir de celle-ci, elles ont pu étayer leur stratégie. Il s'agit de la Picardie, de la Bourgogne, de la Basse-Normandie, de la Franche-Comté, et de l'Alsace (2012-2015).

De fait, s'il est possible de distinguer plusieurs dynamiques, cet indicateur ne nous permet pas d'étayer directement nos réflexions relatives à d'éventuelles régions précurseures. Les régions identifiées précédemment se retrouvent ici dans différents groupes. L'ancienneté de la démarche « plan climat-énergie » ne renseigne pas sur le niveau d'avancée des processus de transition énergétique à l'échelle territoriale. Cependant, croiser ce résultat avec le type de démarche porté au sein d'une collectivité (mise en cohérence de dispositifs anciens, revendication, prise en main ambitieuse de nouvelles politiques) pourra par la suite posséder une valeur heuristique. Il pourrait permettre de mieux comprendre les moteurs des stratégies locales.

Enfin, pour ce qui concerne la mobilisation des compétences économiques des collectivités territoriales dans le domaine de l'énergie, et le traitement transversal de la question énergétique, ce sont, là encore, des régions déjà repérées qui se distinguent (graphique 21).



Graphique 21 : nombre de pôles de compétitivité en lien avec l'énergie.

Nonobstant, il ne faut pas surestimer la significativité de ce dernier indicateur : les pôles de compétitivité ne sont qu'un indice de l'engagement régional dans les filières énergétiques. Il existe d'autres types de structure, comme les pôles d'excellence (régionaux). En outre, raisonner par projets, nombre et avancement d'expérimentations pourrait aussi être pertinent. Il s'agit donc une indication, parmi d'autres possibles, du soutien territorial aux filières énergétiques. Ce sujet sera étudié plus en détail dans la suite de cette partie.

Conclusions des analyses statistiques

Les quatre indicateurs utilisés dans cette dernière section, et en particulier, les trois premiers, distinguent régulièrement les mêmes régions. Elles correspondent à celles repérées dans la première analyse comme appartenant aux groupes A et B. Cela signifierait que les régions historiquement fortement productrices d'énergie et ayant des objectifs très ambitieux en termes de développement des énergies renouvelables locales et d'autonomie énergétique (groupe A) ainsi que les régions faiblement productrices mais assurant un fort développement des énergies renouvelables (groupe B) mettent en place des institutions territoriales spécifiques pouvant appuyer ce développement.

Ainsi, les régions obtenant les scores les plus élevés pour l'ensemble de ces indicateurs qualitatifs sont PACA, qui apparaît dans le groupe de tête pour quatre des six classements utilisés dans cette analyse, de même que Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes sont les régions obtenant le deuxième score le plus élevé (en tête dans trois classements sur six).

Pour mieux comprendre et expliquer ces situations, nous avons mené une analyse qualitative, avec des enquêtes de terrain se déroulant de l'été 2015 au printemps 2016. Afin de comprendre les dynamiques propices à la mise en œuvre de politiques de transition énergétique, et d'appréhender la structuration des politiques publiques dans ce domaine, nous avons choisi d'en étudier les précurseurs.

En vue de couvrir la pluralité des situations observées, de les comparer et éventuellement de les distinguer, nous avons sélectionné trois régions, trois profils « type » de « région d'énergie » identifiés dans les analyses qui précèdent. Nous avons choisi une région du groupe B, Provence-Alpes-Côte d'Azur, repérée à plusieurs reprises dans nos analyses statistiques. Le périmètre de cette région n'a pas été modifié par la réforme territoriale de 2015, ce qui nous a permis de poursuivre nos recherches dans un cadre stabilisé.

A la suite de ce premier terrain, nous avons porté notre attention sur la région Rhône-Alpes, région du groupe A, remarquée dans la plupart de nos indicateurs. Il a ainsi semblé pertinent de mieux comprendre ces résultats. Cela a aussi permis de contraster l'étude de régions issues des groupes A et B. En effet, la fusion de cette région avec la région Auvergne au 1er janvier 2016 devait donner des pistes quant aux influences croisées et aux rôles respectifs de ces régions, quant à leurs modes d'action et aux styles de politique publique. Néanmoins, le calendrier de la mise en cohérence de l'action des deux anciennes régions n'a pas correspondu à celui de nos enquêtes de terrain, avec un rapprochement très progressif sur lequel nous ne sommes pas en mesure de tirer des conclusions.

Pour finir, nous avons poursuivi nos recherches en Nord-Pas de Calais, entamées dans le cadre d'un mémoire de deuxième année de master (2014). Cette région a été classée au sein du groupe A, et remarquée pour l'affichage d'ambitions élevées, que nous avons souhaité interroger.

L'analyse des politiques publiques de l'énergie dans les collectivités territoriales s'appuie ainsi sur des données tirées des trois enquêtes de terrain conduites dans ces trois régions, qui nous ont semblé à même d'illustrer les dynamiques repérées dans ce chapitre. Les données statistiques étudiées ici ont permis d'assurer la pertinence des terrains d'enquête, afin de mieux comprendre comment les collectivités les plus avancées s'engageaient dans des politiques énergétiques.

C’est ce cadrage régional qui a servi à sélectionner les métropoles et collectivités infrarégionales que nous avons décidé d’analyser. Cela a donné la possibilité de mettre en regard l’action des métropoles et celle des conseils régionaux, dans des régions où l’analyse quantitative des données énergétiques a démontré un intérêt à le faire.

Les trois chapitres qui suivent font le récit des politiques publiques menées dans chacune de ces régions.

Chapitre VI : L'émergence des politiques énergétiques dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Ce chapitre vise à présenter le « parcours » énergétique de PACA, à proposer un récit des politiques énergétiques menées dans la Région. Il a pour objectif de mieux comprendre la structuration du tissu économique, des ressources régionales, la manière dont les enjeux de l'énergie ont pu être pris en main par les décideurs et les acteurs politiques. Ce faisant, nous tâchons également d'appréhender le jeu d'acteurs régional, les relations institutionnelles, et l'évolution des politiques publiques dans ces domaines.

Cette enquête a été conduite entre juillet 2015 et décembre 2015, avec un suivi établi jusqu'à décembre 2017. Pour cette recherche, nous avons utilisé les sources primaires relatives aux thématiques nous concernant (documents d'orientation, délibérations, par exemple), des rapports d'analyse, produits par des sources institutionnelles, comme l'Observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air (ORECA) de la Région, le conseil régional, ou les services de l'Etat. Ces sources contemporaines ont été complétées par un travail d'archives, remontant à la création de l'Etablissement public régional de PACA, qui a permis de mettre en perspective les politiques actuelles.

Nous avons également réalisé de l'observation participante, par exemple lors d'ateliers d'échanges relatifs aux programmes régionaux (programme AGIR, par exemple, décrit plus loin). Trente-et-un entretiens semi-directifs ont été réalisés, avec des acteurs du territoire, représentants diverses structures (publiques, privées) et l'ensemble des thématiques interrogées dans cette thèse (bâtiment et rénovation thermique, énergies renouvelables, économie, efficacité énergétique, nouvelles technologies), de toutes tailles (voir liste en Annexe II). Les propos d'une partie d'entre eux sont restitués dans ce manuscrit.

Depuis 2004, nous avons pu constater une profusion d'initiatives dans le domaine de l'énergie, et la multiplication des communications sur les thématiques de la transition énergétique et des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle cette date constitue un des points de départ de notre récit, notamment en PACA.

A - Un emboîtement de programmes

Au début des années 2000, la Région PACA fait partie des collectivités participant à l'essor et à la mise en visibilité des thématiques énergie-environnement. Si de premiers dispositifs avaient pu exister auparavant, ils ont, à partir de 2004, été suivis de programmes progressivement plus ambitieux, touchant à des thématiques plus diversifiées, mobilisant davantage de moyens (financiers, ingénierie). Nous les décrivons dans cette partie.

Cette montée en puissance est progressive et incrémentale. Dans cette région, elle est notamment liée à des négociations politiques, ainsi qu'à des jeux d'influence entre les différentes collectivités étudiées (grandes villes cherchant à se démarquer, comme Nice par rapport à Marseille). Notre enquête de terrain dans cette région nous a permis d'identifier des dispositifs particulièrement structurants, autour desquels nous allons faire le récit des politiques publiques conduites.

Le plan Energie 2010, lancé en 2005[1], constitue une première tentative de structuration des politiques environnement-énergie. Ce plan avait pour priorités la maîtrise de la demande d'énergie et le développement des filières des énergies renouvelables, en consacrant un financement spécifique, 14,7 millions d'euros jusqu'à 2010, à des subventions dédiées. Ainsi, un soutien à l'installation de chauffe-eau solaires, de panneaux photovoltaïques, de chaudières à bois a été déployé dans le cadre d'une action régionale structurée, sur laquelle une communication spécifique et un suivi des avancées ont été réalisés.

Ce plan résulte d'un accord politique négocié entre les Verts et les socialistes dans le cadre de la mandature 2004-2010. Ce contrat de majorité donnait aux alliés du parti écologiste des postes clés (vice-présidences, présidences de commission) et promettait une hausse des moyens accordés aux politiques environnementales. Dès son élection en 2004, la vice-présidente écologiste chargée des questions énergétiques, Annick Delhaye, s'est appuyée sur les engagements réciproques conditionnant l'alliance avec les socialistes pour concrétiser cet engagement.

Dans le cadre de son mandat, elle a engagé la restructuration des services environnement-énergie du Conseil régional, mettant à la tête d'un nouveau service transversal

[1] Délibération n°05-099 du 21 janvier 2005 du Conseil régional approuvant le plan « Energie 2010 en PACA » ; délibération du n°06-28 du 9 février 2006 du Conseil régional approuvant la mise en œuvre du plan Energie 2010.

– le service « Energie, déchets air, et technologies de l'environnement » une fonctionnaire territoriale, personnalité dont elle avait déjà sollicité l'appui lors de son mandat à la ville d'Aix-en-Provence (1989-1995), rencontrée au sein du parti Vert, Dominique Flahaut. Cette dernière ayant rejoint les services associés à la Région en 1991, avec l'Agence régionale de l'énergie (ARENE), elle dispose alors d'une connaissance approfondie des politiques régionales de l'énergie et des rouages institutionnels dans ce domaine. En même temps que la réorganisation du service environnement-énergie autour de la vision portée par Annick Delhaye et partagée par Dominique Flahaut, une réflexion sur la manière de développer de manière plus importante les énergies renouvelables et la maîtrise de la demande d'énergie est amorcée. L'observation qui est faite à l'époque est celle d'une politique essentiellement constituée de mesures ponctuelles, par exemple sur le développement de l'exploitation de l'énergie solaire. La nouvelle équipe souhaite

> *« élaborer un programme qui essaie de donner une cohérence au niveau de la Région »* (Dominique Flahaut, 2016).

Son objectif est de donner de la visibilité à ces initiatives, tout en permettant des synergies entre des actions entreprises dans des domaines complémentaires. En outre, un des objectifs est

> *« de s'affirmer face à l'ADEME et à l'Etat, un peu dirigiste à l'époque »* (Dominique Flahaut, 2016),
> en se positionnant en amont et en présentant des politiques structurées.

En prenant les devants, la Région peut orienter les discussions relatives aux contrats de plan Etat-Région autour de ses propres propositions. Le plan régional adopté en 2005 a pour but de structurer les politiques régionales et de les renforcer autour de deux grandes orientations, la maîtrise de la demande et les énergies renouvelables. Un des éléments de justification mis en avant à l'époque est la situation de péninsule électrique d'une partie du territoire régional.

Cependant, ce plan Energie 2010 ne satisfait pas les objectifs (montée en puissance des dispositifs, cohérence) et les ambitions envisagées pour la mandature par la vice-présidente Annick Delhaye. En vue d'en accroître l'ampleur, soutenue par la mobilisation des écologistes du conseil régional et par la chef du service énergie, Dominique Flahaut, elle

obtient en décembre 2006 le lancement d'un nouveau plan, d'abord appelé Alter-ITER[1] puis AGIR (Action Globale Innovante Régionale), dénomination politiquement moins sensible. Il s'agit d'un plan plus ambitieux, aux objectifs plus structurés (énergies renouvelables, maîtrise de la demande), mais surtout plus vaste, puisqu'il concerne de nombreux domaines en lien avec l'énergie. Cela permet d'étendre l'emprise de ce type d'initiative sur les politiques publiques régionales, et d'accroître la contribution de celles-ci à la réalisation des objectifs énergie-climat.

Ainsi, AGIR planifie les actions régionales pour la période 2006-2010 –il a été suivi d'un deuxième plan, AGIR+, pour 2010-2015, dans les mêmes domaines. L'objectif est de renforcer le plan Energie 2010, en particulier ses financements, dépassés par l'afflux de demandes de subventions dans le domaine des énergies renouvelables. Avec le plan AGIR, Annick Delhaye, appuyée par le service énergie de la Région, cherche à élargir (thématiques, financements) et à accroître la visibilité de l'action régionale, en multipliant les expérimentations et en lançant des programmes d'exemplarité. Doté de 70 millions d'euros pour la période 2007-2010[2], il structure l'action de la Région autour de six grands axes :

- la territorialisation des énergies renouvelables et de la maîtrise des consommations (Actions de Solidarité avec les Territoires, ASTER),
- l'exemplarité (Actions de Valorisation et d'Entraînement Collectives, AVEC), avec des objectifs de type « 100 actions exemplaires » dans des secteurs définis (bâtiment, tourisme, agriculture),
- des partenariats avec des entreprises pour valoriser la filière du bâtiment,
- la création de pôles de compétitivité,
- la mise en place d'un fonds d'intervention et d'expérimentation,
- la structuration économique des filières (formation, maîtrise de l'énergie dans le logement social, rénovation thermique du bâti ancien, agences locales de l'énergie).

Cet ensemble de mesures dessine la place que la Région veut prendre en matière d'orientation des politiques énergétiques. Les porteurs de ce plan recherchent la réalisation d'actions « structurantes », vocabulaire employé dans presque tous les documents de présentation d'AGIR. Dans le cadre d'AGIR, l'élue en charge de l'énergie veut créer des référentiels sectoriels, suivant les critères régionaux d'action : dans le bâtiment, avec le label

[1] Cette dénomination résulte de la négociation du contrat de majorité régionale entre le Parti socialiste et les Verts. Ces derniers ont obtenu l'élaboration d'un plan de développement des énergies renouvelables et des financements relatifs à la maîtrise des consommations d'énergie en contrepartie du soutien du Conseil régional au projet ITER, réacteur de recherche de fusion nucléaire.

[2] Direction de l'environnement, du développement durable et de l'agriculture, *AGIR. Bilan 2007-2010*, Région PACA, 2010.

Bâtiment Durable Méditerranéen (BDM), et des chartes d'objectifs pour labelliser les collectivités territoriales, par exemple.

Cette dynamique a été réaffirmée avec le lancement d'AGIR+ en 2010, dont le but a été de prolonger et d'étendre ces actions[1], en insistant sur l'accompagnement technique et financier des collectivités infrarégionales. 48 millions d'euros ont été attribués pour la période 2011-2015. Entre 2007 et 2015, 1 200 projets ont été financés, conduisant à la production de 22 gigawatt-heures (GWh) d'électricité renouvelable, et des économies d'énergie équivalentes à la consommation d'électricité de 10 000 ménages[2] (bilan AGIR et AGIR+, 2015). Rappelons qu'en 2013, la consommation d'électricité régionale était de 38 530 GWh : la production sur la durée du programme AGIR représente 0,00057 % de la consommation annuelle d'électricité de la Région. Il s'agit donc avant tout d'une initiative structurant l'action dans la Région, visant à affirmer sa place dans le système institutionnel plutôt que d'une réorientation effective du système énergétique.

D'autres plans, plus sectoriels, ont été réalisés, pour définir l'action de la Région en matière de rénovation thermique, avec les dispositifs RHEA (Région Habitat Energie Amélioration) de 2010-2015 et RHEA 2 voté en 2015. Il s'agit de programmes de rénovation de logement sociaux, en partenariat entre le conseil régional –porté par le vice-président (EELV) chargé du foncier et du logement, appuyé par une délégation au logement - et les bailleurs sociaux. Ils ont permis la rénovation de 10,7% du parc HLM sur la période (CERC PACA, 2015), ce qui correspond aux objectifs fixés. Ils ont contribué aux objectifs régionaux en matière d'énergie-climat.

Ces actions restent, en termes quantitatifs, pour le moment d'ampleur limitée. L'objectif est de marquer l'investissement et l'engagement de la Région, et de se créer une place parmi les acteurs des politiques énergétiques. Ces programmes ont donc une dimension symbolique et communicationnelle. La conception du programme AGIR et la perception qu'en ont ceux qui l'ont mené correspond aussi à ces observations. Ainsi, pour la chef de service énergie de la Région (2015),

[1] Délibération n°10-1242 du 22 octobre 2010.

[2] On note la formulation des données disponibles, qui met en avant l'économie d'électricité, avec, sous-jacent, le choix de limiter la consommation d'énergie nucléaire.

« AGIR a été défini pour montrer que tout ça est possible, afin d'acquérir une meilleure connaissance des processus et des dynamiques, avant d'aller plus loin ».

Ce caractère expérimental s'applique à l'ensemble des démarches régionales. Par exemple, pour le bâtiment, les projets ponctuels comme la création d'un label, Bâtiments Durables Méditerranéens (BDM), ont été suivis d'expérimentations, conçues par les porteurs de ces actions pour

« disséminer, montrer des réalisations en vraie grandeur, pour susciter des vocations. (…) On s'est dit que ces démonstrateurs, en montrant ce qui était possible, pouvaient créer des entreprises et des bouts de marché locaux » (chef de service énergie au conseil régional, 2015).

Les expérimentations sont un moyen, pour des collectivités aux capacités d'intervention encore limitées, de construire de premiers instruments de pilotage. Ainsi, pour la même interlocutrice, elles servent à

« dynamiser l'économie locale et à structurer un 'écosystème' d'entreprises locales. C'est ce qu'on a fait sur PREMIO en 2006 à Lambesc, et sur Réseaux Electriques Intelligents » (chef de service énergie, Région PACA).

Cela permet également de porter des revendications, de rendre visibles des ambitions qui, de toute façon, ne pourraient, en l'état actuel des institutions, pas être concrétisées par les collectivités territoriales.

B - La déclinaison des actions

Pour décliner ces actions, différents dispositifs ont été mobilisés. Plusieurs outils ont été déployés par le Conseil régional pour concrétiser le programme AGIR. Une partie d'entre eux s'appuie sur des dispositifs existants et les étend. Depuis 2000, des Plans Locaux Environnement Energie, PLEE, ont été signés dans le cadre de la déclinaison des objectifs du Contrat de plan Etat-Région (CPER). Ces conventions signées par la Région, avec la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix de l'époque (remplacée fin 2015 par la métropole Aix-Marseille Provence), la Communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin ou le Parc naturel régional du Lubéron, par exemple, ont servi d'appui à la réalisation des plans climat. Elles ouvrent droit à des financements et des formations pour les collectivités locales et leur personnel. La territorialisation du programme AGIR, avec les ASTER évoquées ci-dessus, s'est appuyée sur ces relations. Dans ce cadre, pour la période 2006-2010, des contrats ont été signés pour un soutien à la création d'agences locales de l'énergie, de postes d'ingénieurs dans la maîtrise de la demande d'énergie (conseil en énergie

partagé, CEP), et d'initiatives dans ce domaine. Ensuite, à partir de 2009, ont été développés les partenariats « Commune lauréate AGIR pour l'énergie ». Pour ce dispositif, la Région contractualise avec de petites intercommunalités et communes pour la mise en place d'une politique énergétique globale sur leur territoire, suivant un référentiel défini par elle-même. Il s'agit donc d'un financement conditionnel, correspondant aux orientations définies par la Région en matière d'énergie-climat. Ce référentiel correspond à une trajectoire de type Cit'ergie (décrite en détail un peu plus loin) et s'inscrit dans le label européen correspondant. La Région guide ainsi les petites collectivités vers son ambition. Elles signent une convention sur trois ans, en partenariat avec l'ADEME qui soutient ce dispositif. Elle leur ouvre droit à un accompagnement pour la définition d'objectifs locaux et d'un ensemble d'actions les déclinant, au financement d'un personnel dédié pour la gestion de leur projet, et une aide à la structuration interne de leurs compétences. Les collectivités partenaires bénéficient aussi d'une communication dédiée au niveau régional et à travers les réseaux auxquels participe la Région. Comme l'explique un des chargés de mission animant ce réseau d'acteurs au conseil régional (2015),

> *« ce programme permet de figurer sur la carte des collectivités engagées dans les démarches environnementales et de se distinguer ».*

L'attribution des fonds est effectuée par étapes en fonction des avancées dans la conduite du projet.

Ces partenariats invitent les collectivités locales à structurer leurs propres politiques énergétiques, en témoigne le fait qu'une partie[1] de ces collectivités ait par la suite été déclarée lauréate de l'appel à projet national Territoires à énergie positive (AAP TEPCV, 2015). Ces actions initient une démarche de plus long terme, car elles se poursuivent ensuite par l'engagement effectif de ces collectivités dans les démarches de labellisation Cit'ergie (ADEME, 2016). La contractualisation, avec un soutien conditionné ainsi qu'un suivi de la mise en œuvre des dispositifs, apparaît comme un élément de renforcement de l'appropriation locale des politiques énergétiques impulsées au niveau régional, et accroît la visibilité de la Région en la matière. Elle est suivie de résultats concrets reconnus au niveau national.

La Région PACA s'est appuyée sur cette expérience pour étendre ce type de démarche. Elle a lancé en 2015 les Contrats régionaux d'équilibre territorial (CRET), sur trois ans

[1] Voir la liste des lauréats à l'AAP : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Liste_des_TEPCV_MaJ171116.pdf

également mais couvrant l'ensemble des politiques régionales, et accordant une large place aux enjeux de la transition énergétique.

Ces intérêts ne coïncident pas avec les frontières partisanes, en témoigne, dans ces cas, la coopération de collectivités et d'élus issus de partis parfois opposés au niveau national. En PACA, le programme Collectivités Lauréates pour l'Energie, développé par le conseil régional de majorité gauche-verts impulsé par Annick Delhaye (EELV) réunissait en 2015 des collectivités qui, pour plus de 40% d'entre-elles, étaient gouvernées par des élus de droite[1].

Si la Région recourt fréquemment au contrat en tant qu'outil de gouvernement et de traduction locale de ses objectifs, elle tente également d'encadrer l'action locale en recourant aux appels à projets (AAP). Il s'agit d'un des modes d'action principaux du programme AGIR[2]. Comme nous l'indique un agent du service énergie du conseil régional (2015),

> *« cela permet de sélectionner les initiatives locales en fonction de leur contribution aux orientations régionales ».*
>
> La plupart des aides de la Région sont désormais attribuées par ce moyen (Service énergie, climat, air, 2015).

Enfin, l'action régionale, ici étudiée à travers le programme AGIR, comporte un axe important relatif à l'association des citoyens (Conseil régional, *Bilan AGIR+*, 2015). Il se décline par des actions dans la rénovation énergétique avec les Espaces Info Energie (EIE), des actions pédagogiques auprès des étudiants (Clean Energy Planet à Sophia-Antipolis, par exemple), ou encore la création de groupes de travail citoyens participant à la rédaction du Plan climat énergie régional. L'objectif assumé par la vice-présidente Annick Delhaye, repris par les services du conseil régional, est de développer une légitimité démocratique et de renforcer l'assise de cette politique régionale.

C - Des tensions avec l'Etat

Ces plans climat volontaires, et en particulier le programme AGIR exposé ici, ont été remis en cause par l'obligation réglementaire d'établir un Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), définie par les lois Grenelle. Ces dernières ont imposé l'adoption

[1] Plus précisément, sur 69 collectivités inscrites dans ce programme, 41% étaient gouvernées par la droite et 3% sans étiquette, le reste étant assimilé à la majorité régionale. Ce bilan date de 2013, il concerne donc les exécutifs du bloc communal élus en 2008.

[2] Délibération de n° 06-286 du 8 décembre 2006 du Conseil régional approuvant le lancement du programme A.G.I.R.

d'un plan climat régional, s'inscrivant dans un cadre et des objectifs nationaux, avec une forme déterminée par le législateur puis le ministre de l'Energie (décret d'application du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie), et cela avant le 30 juin 2012[1]. Leur définition puis leur adoption a été réalisée de manière conjointe par le préfet de région et le conseil régional, le premier cité étant responsable de son adoption. De fait, ces nouveaux plans climat régionaux ont encadré les initiatives régionales préexistantes, avec l'élaboration puis l'adoption d'objectifs réalisées sous contrôle des préfets, des administrations déconcentrées (DREAL) et des administrations centrales (ministère de l'Energie et de l'Environnement).

Le SRCAE standardise la formulation de la politique publique régionale. Il doit comprendre un bilan énergétique et climatique territorial, une analyse des potentiels et des vulnérabilités de la région, des scénarii et des objectifs au moins à horizon 2020, puisqu'il s'agit de formaliser la contribution régionale à la réalisation des objectifs « 3x20 » européens et, dans une moindre mesure, facteur 4 à horizon 2050[2]. Il transforme le cadre d'intervention des responsables politiques régionaux, qui avaient jusque-là recours à la planification à titre volontaire. Cette dernière leur avait assuré la liberté de fixer eux-mêmes leurs objectifs et champs d'intervention pour construire une politique locale. De fait, si ces instruments de planification imposés par la législation nationale ont renforcé l'opposabilité des dispositifs et donné une valeur réglementaire aux prescriptions régionales, ils ont été reçus de manière mitigée par les collectivités précurseurs, dont l'action a dès lors été plus encadrée et les ambitions décentralisatrices limitées.

En PACA, des tensions ont été observées entre l'exécutif régional et les représentants de l'Etat. Les ambitions du premier cité ont en effet été tempérées par les seconds. Ainsi, alors que l'élaboration du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE)[3], rendu obligatoire par la loi Grenelle II et devant être mis en œuvre en 2012 a commencé en 2011, il a été adopté à l'été 2013 seulement. Cela résulte de divergences majeures sur les buts de ce schéma. La position initiale du conseil régional correspondait à l'appropriation du scénario négaWatt. En préparation de la négociation, l'exécutif régional a confié à l'Institut négaWatt ainsi qu'à

[1] La loi Grenelle 2 avait auparavant fixé une date limite à l'été 2011, modifiée par le décret précité.

[2] La loi POPE de 2005 fixe un objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre à cet horizon.

[3] Rappelons que ces modalités d'élaboration ont été modifiées par la loi de transition énergétique de 2015, mais qu'en 2016, les détails restent à préciser.

plusieurs cabinets de conseil spécialisés dans ce type d'exercice la mission de régionaliser cette démarche. Il a ainsi proposé, à horizon 2050, une réduction des consommations d'énergie de 60%, ces dernières étant alors couvertes à 87% par des énergies renouvelables, tout en divisant les émissions de dioxyde de carbone par 17. Le scénario dont il souhaitait l'adoption mettait en avant une estimation des avantages éventuels pour la région d'une sortie du nucléaire. Le niveau d'exigence des objectifs ainsi que la définition de prescriptions relevant de prérogatives régaliennes, ces propositions ont conduit à des tensions avec les représentants de l'Etat, bloquant les négociations. L'adoption du SRCAE a été repoussée par cette controverse. Ces objectifs n'ont pas été retenus par l'Etat dans le schéma définitif. Les discussions ont été reprises après l'adoption d'un compromis, avec des objectifs limités à l'atteinte des objectifs européens pour 2020, restant dans l'esprit des politiques énergétiques françaises, n'en remettant pas en cause les fondements.

Comme l'explique un des acteurs de la négociation au sein du conseil régional (2015),

> *« finalement, on s'est mis d'accord sur un scénario qui correspond à peu près à ce qu'on voulait jusqu'à 2030. C'est après que ça diverge. On est restés plus flous sur la partie 2030-2050 ».*

Il a été laissé la possibilité au conseil régional de mettre en avant une partie de ses ambitions à cet horizon. Dans ce cadre, dans le SRCAE, le conseil régional appelle par exemple à la multiplication par cinq du rythme des rénovations thermiques des bâtiments par rapport à 2010.

En outre, ce SRCAE comprend une section sur le développement de l'éolien flottant, sortant du cadre législatif fixé par les lois Grenelle et ses décrets d'application. Cela a donc aussi suscité des tensions avec l'Etat puisque cette revendication touche à une prérogative régalienne, la gestion du domaine public maritime, alors même que le potentiel n'avait « *pas fait l'objet d'une étude détaillée* » (Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur & Préfet de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2013).

La position de l'exécutif régional d'adopter un SRCAE très ambitieux traduit une stratégie politique dont le but est d'attirer le regard sur une « excellence » et une « exigence » environnementale éventuellement portée par la collectivité territoriale. Elle vise en premier lieu à donner une image dynamique en matière de lutte contre le changement climatique et de développement des énergies renouvelables, de se distinguer par rapport aux acteurs traditionnels (Etat, départements, opérateurs historiques). De fait, la prise en compte des

critères physiques, techniques et économique est secondaire. Les analyses préalables de potentiel, de disponibilité des ressources, de coûts et de bénéfices pour la collectivité, de faisabilité –par exemple, l'existence d'entreprises en mesure de répondre à la demande-, ont été mises au second plan, comme le prouvent leur relative absence des documents de planification dans les trois régions étudiées. Une partie des études de potentiel existantes a été réalisée *après* l'adoption du SRCAE.

Ces controverses témoignent de l'existence de visions et d'objectifs distincts dans le domaine de l'énergie, entre la Région et l'Etat.

La Région PACA tente de s'affirmer, de se distinguer et de légitimer son action par rapport aux autres collectivités. Le caractère revendicatif et « politique » des objectifs proposés a été reconnu par les agents du conseil régional ayant participé à son élaboration. Ils nous ont ainsi souligné que

> *« nous savons bien que nous ne les atteindrons pas {ces objectifs}, le but est de fixer une ambition »* (agent, conseil régional de PACA, 2015).
> *L'idée est de « fixer les priorités politiques et de mettre le paquet ensuite {pour les atteindre} »* (chargé de mission au Conseil régional, 2015), indépendamment du potentiel local.

Cela permet de mettre en avant des propositions politiques, pour revendiquer des évolutions, et, du fait des horizons de temps lointains, sans prendre le risque d'être mis en échec. Cela permet aussi de marquer les ambitions et la vision régionale, afin de prendre date, d'attirer l'attention et de démontrer la volonté de mettre en œuvre un programme politique. Ainsi, pour la chef de service interrogée au conseil régional (2015),

> *« le choix de choisir un scénario négaWatt pour la Région dans le cadre du plan climat venait du fait que, puisque les écologistes de la majorité voulaient développer les énergies renouvelables, on a choisi d'explorer techniquement ce que cela donnait. Ils savaient que ce ne serait pas forcément celui qui serait adopté, mais ils voulaient le tester, connaître ce que cela donnait ».*

Ce mode de faire résulte donc d'une volonté première de communication politique, destinée à engager une dynamique mobilisatrice, pour poser les bases d'une action plus large. Le but est de décider, ensuite de se donner les moyens d'atteindre les ambitions.

Du côté de l'Etat, il s'agit de déléguer de manière très circonscrite des responsabilités dans le cadre de politiques difficiles à mener (développement des énergies renouvelables et acceptation locale, par exemple), avec la recherche d'un partage du fardeau dans ce domaine.

Malgré ces tensions, l'élaboration puis l'adoption du SRCAE, sanctionnée par le préfet de région, a servi de support aux revendications régionales ultérieures. Elle a pu en légitimer certaines, même dans les cas où elles ne correspondent pas à des potentiels avérés. Comme nous l'ont expliqué plusieurs agents du service énergie,

> *« même s'il n'y a pas beaucoup de potentiel {pour certaines filières}, il faut que les projets sortent, car c'est dans le SRCAE et il faut en atteindre les objectifs. Les politiques poussent pour ça »* (agent, service énergie, conseil régional, 2015, 2016).

Ces projets mettent ainsi en avant l'engagement régional et visent à accroître l'attractivité des territoires sur lesquels ils prennent place.

En outre, l'adoption de ce plan par le préfet lui a donné un statut réglementaire, accroissant son applicabilité. Il est perçu comme étant davantage contraignant et opposable aux collectivités infrarégionales - il est sanctionné par l'autorité du représentant de l'Etat.

Par ailleurs, certains agents du conseil régional admettent, avec plusieurs agents de la DREAL (2015), que cet encadrement réglementaire strict par l'Etat, s'il est parfois mal accepté, a permis de renforcer la rigueur et la pertinence des plans régionaux. Cela a structuré la démarche, autour de thématiques et de procédures harmonisées. L'élaboration du SRCAE a entraîné une montée en compétence des différentes collectivités, et a montré que l'impulsion – la contrainte - étatique reste un moyen important de rassembler des acteurs locaux autour de projets relativement nouveaux pour une partie d'entre eux. Elle a permis d'accroître l'ancrage territorial de la Région et la constitution ou l'approfondissement des relations entre ces acteurs. En effet, une partie des acteurs territoriaux concernés – associations, entreprises, représentants syndicaux - a été associée à l'élaboration du SRCAE, à travers des réunions de concertation. Ces réunions ont permis d'identifier des priorités et de partager des plans d'action, contribuant au façonnement d'un intérêt général local.

A la faveur de l'élaboration et de la mise en place du SRCAE, le choix a ainsi été fait de réunir les principaux acteurs publics au sein d'une instance de négociation, la Conférence Régionale de la Transition Energétique (CRTE). Elle rassemble l'Etat (DREAL, préfet de région, DDT et DDTM), le conseil régional, et associe ponctuellement des élus locaux et des chargés de mission. Elle assure la continuité des travaux sur ces sujets, étant chargée du suivi de l'application du SRCAE et de sa territorialisation. Elle facilite l'appropriation des enjeux

discutés, des ajustements en fonction des avancées des projets et de leur contexte, ainsi que la discussion des priorités régionales autour de ces questions.

Outre cela, l'élaboration du SRCAE a été l'occasion pour les acteurs locaux de faire connaître leurs activités et de partager leurs points de vue, de prendre connaissance de ceux des autres et, notamment pour les collectivités locales, de s'approprier les enjeux de l'énergie. Toutes les parties prenantes interrogées, même les plus critiques, soulignent l'utilité de cette démarche dans l'acquisition de capacités collectives locales d'action. Un agent chargé de ces thématiques au sein de la métropole de Nice (2015) en résume ainsi l'utilité :

> *« cela a permis de créer une acculturation collective (…), on a progressé collectivement (…). On a pu partager des informations, acquérir de l'expertise, être mis en relation avec des acteurs, évaluer la pertinence de telle ou telle action. (…). Pour la prochaine fois, on sera meilleurs. Nous, techniciens, on saura quelles questions poser, on saura mieux débusquer les entreprises, la galaxie EDF-GDF, et obtenir des réponses (…). La qualité des programmes énergétiques à venir sera meilleure grâce à cet exercice (…) ».*

Une chargée de mission du service environnement énergie du conseil régional abonde dans ce sens (2015) :

> *« Même si c'est contraignant, les outils du Grenelle nous ont lancé sur une dynamique structurelle, avec des cadres plus perfectionnés dont on ne disposait pas avant. Ils nous ont préparés à devenir chefs de file climat-air-énergie ».*

Même si le SRCAE a bridé les initiatives régionales, il leur a donné une plus forte assise territoriale et institutionnelle. Il a renforcé le statut et légitimé une partie des politiques déjà menées.

De fait, si les responsables des politiques énergétiques au conseil régional revendiquent et apprécient la liberté de fixer eux-mêmes leurs cadres et champs d'intervention pour construire une politique locale, ils se sont appropriés les instruments de planification imposés par la législation nationale à partir des lois Grenelle.

La poursuite de ces objectifs a appuyé le développement d'instruments propres à la Région pour poursuivre ses ambitions. Dans le cadre de la mise en œuvre du SRCAE, la Région anime un réseau de collectivités chargées d'élaborer des plans climat-énergie territoriaux (PCET). Ainsi, en 2011, la Région PACA a créé le Réseau PACA Climat en anticipation de la réalisation des PCET. Les collectivités souhaitant préparer en amont un plan climat ont été rassemblées au sein de ce réseau partageant de l'ingénierie et animé par le

conseil régional, l'ADEME et la DREAL- celle-ci étant toutefois en retrait pour des questions liées à ses ressources (données d'entretien, agents de la DREAL, 2015). Ce réseau visait à assurer la territorialisation du SRCAE, ou au moins, dans l'attente de son adoption formelle, la prise en compte et la traduction concrète de la vision du conseil régional. Le fait de rassembler régulièrement ces acteurs pour des points d'étape, d'évaluation, de partage des expériences favorise l'appropriation des sujets, l'acquisition d'une expertise, voire la prise en compte des dissensions. L'animation de ces réseaux stabilise les relations entre le conseil régional et les partenaires qu'il rassemble, et assied l'ancrage territorial du premier. Il permet de rendre visible et concrète la constitution d'un nouveau réseau d'acteurs.

Ainsi, malgré de fortes tensions, la réalisation des SRCAE a consolidé les politiques énergétiques menées dans la Région. Les objectifs adoptés et consacrés par le préfet de Région ont été utilisés par le conseil régional pour justifier le renforcement de structures préexistantes ou le lancement de nouveaux instruments pilotés par la Région, pour concrétiser ses ambitions.

Par exemple, les missions de l'observatoire énergie-climat de la Région, l'ORECA[1], mis en place en 2001[2] ont été confortées, et il est chargé du suivi de la mise en œuvre du SRCAE. Il assure également un appui aux collectivités infrarégionales, fournissant des données harmonisées à l'échelle de la Région. Il a également été sollicité pour la poursuite du programme AGIR. L'observatoire informe les politiques menées par la Région, et assure un appui aux petites collectivités disposant de moyens d'ingénierie limités. La coopération impliquant au départ les services déconcentrés de l'Etat, l'ADEME, le conseil régional, de grands opérateurs de l'énergie comme l'Union française de l'électricité, Gaz de France, l'Union française des industries pétrolières a ainsi été pérennisée. Son intérêt a été reconnu par les acteurs sectoriels, qui fournissent des données détaillées, contribuant à la pertinence des analyses régionales. Aujourd'hui, en PACA, parmi les contributeurs de l'Observatoire, figurent la Compagnie nationale du Rhône (CNR), EDF, Enedis, Engie, E.ON, RTE, l'Université d'Aix-Marseille, des syndicats d'organisation de la distribution d'électricité comme le SYme05 (Hautes-Alpes) ou le Symielec Var. S'il est évident que les données partagées ne sont pas des données considérées comme « commercialement sensibles », la

[1] L'acronyme signifie Observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air.

[2] A l'initiative du Conseil régional, de l'ADEME, de l'Etat, d'EDF, de GDF, de RTE et de l'ARENE.

diversité des secteurs d'intervention permet de construire une vision générale de la situation environnementale régionale, les contributions se complétant. Les opérateurs qui en sont membres contributeurs en retirent une connaissance améliorée d'une partie des activités des autres acteurs de la Région ainsi qu'un partenariat renforcé avec le conseil régional, l'ADEME et la DREAL.

L'importance de l'observatoire régional et le niveau de développement de sa capacité d'expertise est illustrée, d'une part, par l'intérêt explicite manifesté par les élus écologistes et des chargés de mission énergie-climat dans le cadre de la mise en œuvre du programme AGIR (notes internes au groupe écologiste, 2006 ; bilan SECA, 2015 ; données d'entretien avec des agents des services du conseil régional, 2015), et, d'autre part, par celui des représentants de l'Etat (préfet, DREAL). Il a ainsi été confirmé par le renforcement récent de la coopération de l'Etat via la DREAL en PACA, notamment pour le suivi du SRCAE. Les agents de la DREAL soulignent ainsi (2015) qu'ils considèrent l'observatoire comme

> *« le bras armé du SRCAE, piloté par le conseil régional et alimentant ses programmes. Il est hébergé par le conseil régional car c'est lui qui a les sous. (...) Mais finalement, l'Etat s'y réinvestit pour accéder à ces données de qualité, participer au pilotage des études menées et en avoir un suivi ».*

Le contrôle et l'investissement par la collectivité régionale semblent avoir été importants ces dernières années, semblant prendre le pas sur l'influence de la DREAL.

La mise en place d'un opérateur chargé de poursuivre les objectifs régionaux (Programme AGIR, SRCAE) en matière de maîtrise de la demande énergétique, avec la rénovation thermique des bâtiments, relève aussi de cette recherche de possession d'outils d'intervention directe, avec un pilotage régional. Elle s'appuie également sur la légitimité apportée par les programmations climat-énergie décrites ci-dessus. Ainsi, le conseil régional de PACA a voulu qu'une société publique locale (SPL), AREA[1] PACA, anciennement chargée de la construction de lycées et d'aménagement local, pilote des opérations de rénovation énergétique. Dans ce cadre, en 2015, une société d'économie mixte (SEM) dédiée (Semarea), opérateur régional de maîtrise de l'énergie, a été créée, adossée à cette SPL. Cette nouvelle structure a pour objectif d'élargir le rayon d'intervention de la Région[2], d'accroître les capacités d'action de celle-ci, en en poursuivant les priorités politiques. La Région cherche

[1] L'acronyme signifie Agence régionale d'équipement et d'aménagement.

[2] Une SPL, comme l'AREA PACA ne peut intervenir que sur le patrimoine de ses collectivités actionnaires.

donc à disposer d'un outil d'intervention souple, à même de suivre les orientations qu'elle fixe. Au sein des services énergie du conseil régional, cette SEM nous a, de manière illustrative, ainsi été décrite (2015) comme « *un futur bras armé de la Région* » dans un des domaines de la transition énergétique. De fait, pour un des agents chargé d'en piloter la mise en œuvre interrogé à l'été 2015,

> *« la Région souhaite être l'acteur structurant la filière de la rénovation, et faire en sorte que son opérateur maîtrise une partie de la chaîne de valeur de la rénovation énergétique, voire s'engage dans le domaine des énergies renouvelables ».*

Des chevauchements de compétences avec la SPL AREA ont ralenti la mise en action de la Semarea, car début 2017, cette dernière n'avait pas encore lancé d'opération. Toutefois, ce type d'activité est désormais en partie porté par l'opérateur public local « historique », qui poursuit donc des opérations de rénovation énergétique pour le compte des collectivités locales. Si la montée en puissance de l'exercice public de ces activités est lente, l'intérêt pour ces formes d'action est réel, car la ville et la métropole de Nice ont rejoint l'actionnariat de la SPL fin 2016.

La Région accueille et soutient aussi des expérimentations dans le domaine des réseaux intelligents, qui contribuent à la poursuite de ses objectifs climat-énergie, en partenariat avec des entreprises situées sur son territoire (équipementiers, réseaux d'énergie, par exemple - voir schéma 1, première partie de cette thèse). Ces dispositifs s'inscrivent régulièrement dans des dispositifs étatiques. Par exemple, le démonstrateur PREMIO a été lancé en 2006 à Lambesc (Bouches-du-Rhône). Son but a été de tester entre 2007 et 2010 des solutions de pilotage du réseau électrique (gérer l'offre, avec les énergies renouvelables ; et le niveau de la demande en fonction du temps et des contraintes). 5,6 millions d'euros ont été mobilisés dans à cet effet sur cette période, dont 1,8 million par le conseil régional à travers le programme AGIR, le reste étant financé par les autres acteurs locaux (entreprises, en particulier). Cette expérience a notamment été poursuivie par un programme soutenu à l'échelle nationale. En effet, la Région PACA a candidaté avec succès –en partenariat avec d'autres acteurs régionaux - à l'appel à projets visant à tester le déploiement des réseaux électriques intelligents dans le cadre d'un axe consacré à l'énergie dans le Programme d'investissements d'avenir national. Elle va donc prendre part à un projet expérimental à l'échelle régionale, Flexgrid, dans le cadre duquel 40 millions d'euros sur la période 2017-2022 (Flexgrid, 2016)

seront consacrés par les opérateurs de réseau (RTE, Enedis) à l'expérimentation de ces technologies[1]. L'ensemble du projet représente un budget de 200 millions d'euros[2].

Enfin, malgré le fait que cet outil ne soit pas récent, nous avons observé le renouveau du recours aux agences pilotées par des collectivités locales, sous l'impulsion de la Région, comme dans le cas de l'Agence locale de l'énergie et du climat de Marseille Métropole (ALECMM). Celle-ci est une structure à statut associatif dirigée par la métropole, largement soutenue et à l'activité liée à celle du conseil régional, à la gouvernance de laquelle participent la DREAL et l'ADEME. Ce statut assure une souplesse dans la gouvernance et des capacités d'orientation et d'intervention, allant dans le sens des objectifs régionaux (SRCAE, Programme AGIR).

Ainsi, la communication d'objectifs ambitieux et la mise en place d'instruments de planification, qui ne vont pas sans quelques frictions avec les représentants de l'Etat, appuient la mise en place d'outils d'intervention plus directs de la part du conseil régional.

D - D'autres acteurs locaux revendiquent la mise en place de leurs propres politiques énergétiques

1. Nice

L'engagement régional sur les questions d'énergie et de climat est concomitant de celui d'autres acteurs publics, comme les grandes villes, qui tentent aussi de se distinguer par leur activité dans ce domaine. Selon les situations, cela peut donner lieu à des concurrences plus ou moins fortes, dans la plupart des cas à une émulation.

Nice se distingue particulièrement dans ce domaine. La ville a été une des premières (2005) à réaliser un bilan carbone[3] et à participer pour cela à l'expérimentation de l'ADEME[4].

[1] Notons que les principaux acteurs régionaux de l'énergie se sont associés pour construire ce projet, autour des deux pilotes, la Région et le pôle de compétitivité Capénergies. Dans le cadre de cette initiative, ces deux acteurs ont su réunir les deux métropoles de la Région (Nice-Côte-d'Azur et Aix Marseille Provence), le Département des Alpes-de-Haute-Provence, le Pays Serre-Ponçon Ubaye Durance, la Communauté de Communes Provence Verdon, les autorités concédantes de la distribution d'électricité, le pôle de compétitivité Solutions Communicantes Sécurisées, la Caisse des Dépôts et Consignations, le CEA, Alstom, EDF, Orange, General Electric, STMicroelectronics… 27 collectivités territoriales sont concernées (Capénergies, 2016).

[2] Smart Grids CRE, « Projet Flexgrid : Contribuer au déploiement à grande échelle de solutions technologiques Smart Grids », {en ligne}, consulté le 18 janvier 2018, http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=flexgrid

[3] Méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre sur un périmètre défini d'activités.

[4] En sus de donner de la visibilité, cela apporte des ressources, et de quoi prendre une avance durable sur les autres collectivités sur ces thématiques.

L'exécutif niçois a également été un des premiers à mettre en œuvre un Agenda 21[1], et à expérimenter un Plan local énergie environnement (PLEE), en 2005. Ces initiatives ont été réalisées bien avant l'obligation inscrite dans les PCET (2012). Le conseil départemental des Alpes-Maritimes n'a pas été en reste, puisqu'il a lancé son PCET en 2009, alors que cela n'était pas encore imposé par la loi. Ces collectivités ont obtenu un soutien financier et technique (ADEME, conseil régional) pour la mise en place de ces initiatives volontaires, ainsi qu'une communication publique les valorisant.

La métropole niçoise accueille depuis le début des années 2010 des expérimentations dans le domaine des réseaux intelligents. Ainsi, l'expérimentation Nice Grid (2011-2016), pilotée par Enedis, a visé à tester l'intégration d'énergies renouvelables à forte variabilité (solaire) au réseau d'électricité, et des dispositifs de maîtrise de la demande, pour un budget total de 30 millions d'euros. Reflexe (2011-2014), pilotée par Véolia, a eu pour objectif de tester les gisements de flexibilité de la demande et de la consommation dans les bâtiments tertiaires, avec un budget de 9 millions d'euros. Le projet d'éco-quartier Nice Méridia, en cours, poursuit ce type d'expérimentation à l'échelle du quartier. Ces actions sont liées à des politiques d'attractivité de la part de la métropole et de la ville de Nice (incitations fiscales, communication), mais aussi à des caractéristiques physiques et industrielles propices. En effet, il s'agit d'une zone à fort ensoleillement, avec d'importantes injections d'électricité photovoltaïque, et un réseau existant soumis à des contraintes majeures, situé dans une péninsule électrique. Outre cela, la région niçoise accueille un ensemble d'entreprises aux activités complémentaires dans ces secteurs. Ainsi, la présence d'acteurs des technologies de l'information et de la communication, comme IBM ou Texas Instruments, d'équipementiers comme Schneider Electric ou Alstom a pu guider les orientations prises en faveur du développement des réseaux intelligents, en sus de conditions géographiques propices.

La métropole de Nice accueille plusieurs pôles de compétitivité, mobilisés pour l'accueil de ces programmes industriels. Sept pôles de compétitivité, dont deux en lien avec l'énergie[2], se trouvent sur le territoire de la collectivité dirigée par Christian Estrosi. Capénergies, par exemple, est un pôle constitué autour des énergies décarbonées

[1] Plan d'action volontaire pour les collectivités territoriales détaillant des objectifs dans le domaine du développement durable.

[2] Sur les trois présents en région PACA. Le troisième, se trouve à Pont-Saint-Esprit (Gard), et associe la région PACA, la région Languedoc-Roussillon et la région Rhône-Alpes.

(renouvelables, nucléaire), de l'efficacité énergétique et des réseaux intelligents. La mise en place de ces pôles a été décidée alors que Christian Estrosi exerçait des fonctions de ministre délégué à l'Aménagement du territoire (2005-2007) puis de ministre de l'Industrie (2009-2010).

Pour ce qui concerne des interventions publiques plus directes, la ville de Nice utilise ses leviers financiers pour guider l'action des particuliers en fonction de ses orientations en matière de consommation d'énergie. Par exemple, depuis 2011, un fléchage des aides à la pierre est mis en œuvre sur l'ensemble du Plan local de l'habitat (PLH) en fonction d'objectifs d'efficacité énergétique. Ces aides sont bonifiées lorsque les performances sont supérieures à la réglementation thermique en vigueur (RT 2005 puis RT 2012).

En outre, pour satisfaire ses propres objectifs – ceux de son PCET, mais aussi, désormais, en vue d'en formuler de plus ambitieux-, la métropole se réapproprie des infrastructures dans le domaine de l'énergie. Cela commence par la familiarisation à l'exercice de la compétence d'autorité concédante des réseaux d'énergie (gaz, électricité, chaleur), récupérée en 2014 avec la loi MAPTAM. Comme l'affirme un agent de la mission énergie de la métropole niçoise (2015),

> *« les concessions permettent d'avoir de vrais chiffres, on connaît vraiment la longueur des réseaux, l'architecture des services, les chiffres de consommation. On espère qu'un jour sur l'électricité ce sera pareil {que sur le gaz}… (…). Lors de la réunion annuelle du CRAC[1] gaz –c'est la première fois que c'est nous qui y allons en direct-, c'est la première fois que j'ai eu un chiffre sur la consommation de gaz sur le territoire. Je ne l'avais jamais obtenu avant. C'est le cas maintenant, puisqu'aujourd'hui on est concédant, on a accès aux chiffres »[2].*

Cette appropriation des éléments quantitatifs relatifs à la gestion de l'énergie sur leur territoire constitue un levier dans le cadre de la renégociation des contrats de concession de distribution, par exemple, puis de l'affirmation d'une politique énergétique locale. Ainsi, la ville de Nice a obtenu des aménagements relatifs aux investissements pour son nouveau contrat de concession de distribution d'électricité négocié en 2013, avec des objectifs précis (travaux, linéaires) et, reconnaît un agent de l'opérateur de distribution (2015),

[1] CRAC : Compte-rendu d'activité du concessionnaire.

[2] Il faut ici rappeler que l'entretien se situe avant la mise en œuvre des dispositions de l'article 179 de la loi de transition énergétique de 2015, imposant la mise à disposition de données à la maille IRIS par les gestionnaires de réseaux publics.

« une valeur plus forte en termes d'engagement de la part d'ERDF ».

Avec la prise de la compétence de gestion de la distribution d'énergie au niveau de la métropole, cette réorientation pourrait se produire à une autre échelle. L'exécutif et les services énergie de la métropole de Nice-Côte-d'Azur progressent en ce sens. En effet, ils ont lancé en 2015 l'élaboration d'un Schéma directeur des énergies (SDE). L'objectif est de mieux connaître les flux d'énergie sur le territoire de la métropole, en vue de mettre en place une stratégie autonome. Ce projet commence par la réalisation d'un schéma directeur des réseaux de chaleur, dont la gestion est davantage maîtrisée par la collectivité. La prochaine étape prévue est de développer la même connaissance en matière de réseaux de gaz puis d'électricité, pour à terme, mettre en concurrence ces énergies en fonction des politiques définies à l'échelle de la métropole (données d'entretien, agent, service énergie de la métropole de Nice, 2015).

Enfin, un des éléments marquants de la politique niçoise est aussi la reprise en main de services publics. Il est illustré par les décisions prises dans le domaine de l'eau. En 2013, les élus de Nice-Côte d'Azur (NCA) ont créé une régie des services de l'eau, afin de mieux contrôler les conditions de l'approvisionnement sur le territoire de la métropole. Ils mettent à profit cette régie pour développer des moyens de production d'électricité, avec la construction de centrales hydroélectriques exploitant le potentiel hydraulique résiduel. Courant 2017, quatre microcentrales pourraient permettre à la régie de l'eau de produire l'équivalent de l'électricité qu'elle consomme.

L'objectif des représentants de la collectivité est de mobiliser un potentiel de production, le but général assumé étant de

« se réapproprier une ressource économique, de se faire de l'argent » (agent, service énergie de la métropole de Nice, 2015).

Ainsi, poursuit notre interlocuteur au sein des services énergie, *« chez nous, il y a plein de régies nouvelles. On est communistes ici. Enfin, non, on agit comme des communistes. Je plaisante, on n'est pas communistes, on fait cela car on est une mairie qui compte l'argent, et revenir en régie permet de limiter l'évaporation de l'argent public du territoire vers un délégataire privé. Et l'autre avantage, c'est que la gouvernance est plus directe. Le bon pilotage de la gouvernance par la collectivité territoriale, grâce à une régie, c'est factuel, qu'on soit de droite, de gauche ou du centre ».*

La métropole de Nice dispose de deux régies sur son territoire, pour l'eau et les transports.

L'intérêt des services de la métropole résulte aussi de la possession de données concrètes, liées au contrôle direct des infrastructures. Ainsi,

> *« on a des chiffres théoriques sur le bâtiment basse consommation, idem sur la maîtrise de la demande d'énergie et les énergies renouvelables… Tandis qu'on connaît précisément les productions hydraulique et photovoltaïques locales, la production d'énergie de notre usine d'incinération lorsque cela vient de notre propre délégation. (…) Le chiffrage va venir en prenant la compétence »* (agent, service énergie de la métropole de Nice, 2015).

La maîtrise de ces données est revendiquée pour piloter de manière plus fine et plus directive les infrastructures, afin de

> *« développer notre propre vision d'un bouquet énergétique intégré sur le territoire métropolitain, par exemple à partir du schéma directeur de l'énergie »* (agent, service énergie de la métropole de Nice, 2015).

Ainsi, la ville et la métropole de Nice cherchent-elles à poursuivre leur propre stratégie en matière énergétique, développant des instruments pour marquer leur engagement, se distinguer par rapport à d'autres acteurs (régions, Etats), et bénéficier de retombées économiques.

2. Puy-Saint-André

Les grandes collectivités ne sont pas les seules à s'impliquer dans des programmes pionniers. Nous avons souhaité étudier le cas de Puy-Saint-André, commune rurale du Briançonnais (Hautes-Alpes) (467 habitants[1]). Si cette collectivité pèse peu en termes démographiques, elle est, dans une période d'émergence des processus de transition énergétique, une des communes les plus visibles en la matière dans cette région, par la participation de ses élus, et notamment de son maire, Pierre Leroy, à des évènements relatifs à la transition énergétique, en PACA, Rhône-Alpes, ou dans d'autres Régions. De même, la diffusion de ces expériences lors de rencontres entre collectivités territoriales et acteurs environnementaux, comme les Assises de l'énergie, contribue à cette visibilité. Comme nous le verrons plus loin, les projets qui y sont menés sont régulièrement distingués dans le cadre d'expérimentations et d'appels à projets, nationaux ou européens.

Nous avons souhaité comprendre comment ces projets y sont conduits, apprécier leurs caractéristiques, et les dynamiques dans lesquelles ils s'inscrivent.

[1] Source : INSEE (2017), Commune de Puy-Saint-André, *Comparateur de territoire,* [en ligne, consulté le 14 octobre 2017]. Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-05107.

Des politiques publiques locales en matière de transition énergétique ont été explicitement conduites à partir de l'élection d'une nouvelle équipe municipale en 2008, de sensibilité écologiste. Ses membres projettent, en s'engageant dans l'action politique locale, de mettre en œuvre leur propre vision des systèmes énergétiques. Celle-ci consiste à limiter les consommations d'énergie et à développer les énergies renouvelables locales, pour décentraliser la gestion de l'énergie. Le maire, Pierre Leroy nous explique aussi (2015) que

> *« l'un de nos enjeux est d'empêcher le nucléaire sur le territoire. Nous voulons produire un maximum d'énergies renouvelables pour avoir le minimum de nucléaire ».*

Pour convaincre ses administrés, il insiste sur les bénéfices économiques que cela peut apporter au territoire, et développe une stratégie en mesure de les faire valoir. Cela s'inscrit au sein d'un projet d'ensemble, où l'idée est de

> *« faire un territoire attractif, notamment pour répondre aux besoins primaires des gens pour qu'ils s'installent durablement : faciliter le transport, créer des emplois »* (Pierre Leroy, Puy-Saint-André, 2015).

Cette politique permet en particulier à cette petite collectivité d'attirer des financements liés à des projets innovants et à la transition énergétique, qui alimentent donc le budget de la commune. Ainsi, à Puy-Saint-André, Pierre Leroy, qui est également vice-président de la communauté de communes et qui a présidé le Pays du Grand Briançonnais explique (2015) que le fait d'obtenir des financements extérieurs a donné du poids à sa démarche, pour convaincre les élus des collectivités partenaires. Ainsi,

> *« Avec TEPCV on a gagné 2 millions d'euros, avec LEADER {programme européen}, 4,5 millions d'euros, avec les CRET {programme régional}[1], 4,5 millions d'euros ont été votés à la Région. En l'espace d'un an, j'ai ramené 11 millions d'euros sur le territoire pour la transition écologique ».*

Le multi-positionnement de l'élu a contribué à faire valoir ces dossiers dans plusieurs instances, et à rassembler des soutiens croisés, élargissant le nombre des acteurs impliqués.

En sus de ces financements, et pour bénéficier directement des subventions relatives aux productions d'énergies renouvelables, en vue de poursuivre de manière plus autonome les projets décidés par l'exécutif local, le maire de Puy-Saint-André, appuyé par sa majorité, a impulsé en 2011 la création de la SEM Soleil, Eau, Vent, Energie (SEM SEVE). A l'origine, elle associe la commune de Puy-Saint-André, actionnaire majoritaire, Solira (qui plus tard,

[1] Contrat régional d'équilibre territorial, négocié avec la Région PACA.

deviendra Energie Partagée Investissement[1]), et l'entreprise locale de distribution de Briançon, EDSB[2]. Environ 10% des actions ont été réservées aux particuliers lors de la création de la société (SEML Soleil Eau Vent Energie, 2016). En 2016, les actionnaires publics disposent de 53% du capital de la société. Il s'agit de la commune de Puy-Saint-André et de sa communauté de communes (Briançonnais), dirigée par la même personne, Pierre Leroy, et de communes proches. Les « actionnaires-citoyens » détiennent toujours 10% des parts. La société a réalisé une augmentation de capital en 2013 pour financer de nouveaux investissements. Début 2016, elle avait installé 13 centrales photovoltaïques, dont la puissance cumulée se situe autour de 535 kilowatts crête (kWc)[3], soit une hausse de 83% par rapport à 2013 (SEML Soleil Eau Vent Energie, 2016). Elle s'appuie notamment sur l'entreprise EDSB qui apporte son expertise en tant qu'opérateur local historique, partageant des ressources humaines, ceci ouvrant des perspectives de développement à la SEM SEVE. La capacité du maire à mobiliser autour d'un projet local a permis d'impliquer des opérateurs importants, qui souhaitent avoir un regard sur des activités énergétiques se déroulant sur leur territoire, voire valoriser de nouveaux types de projets et de partenariats. La participation d'EDSB pourrait relever de cette logique, de même que le soutien par un groupe immobilier local (Bérard-Abelli). Soulignons aussi que des acteurs engagés dans une démarche de décentralisation et de réappropriation territoriale de l'énergie viennent soutenir ces projets, comme Energie partagée pour Puy-Saint-André. Cela marque le soutien croisé entre différents acteurs alternatifs.

Ainsi, la mairie de Puy-Saint-André a créé son propre opérateur pour contrôler directement les projets prenant place sur son territoire et rendre plus visible son action. L'objectif est d'avoir un outil pour traduire concrètement les objectifs politiques fixés par la majorité municipale. Il est revendiqué par Pierre Leroy et affirmé dans les documents de présentation de la SEM, qui soulignent régulièrement que « *le but est de produire une énergie publique, citoyenne, renouvelable et locale* », de dynamiser le tissu économique local en créant de l'activité, en bénéficiant de retombées issues de l'exploitation des centrales, et de

[1] Fonds d'investissement participatif adossé à l'association Energie partagée. Il finance les projets de développement des énergies renouvelables en fonction de leur ancrage local et de l'association des citoyens à leur financement, à leur gouvernance et aux retombées financières.

[2] L'actionnariat d'EDSB est composé à 51% de la ville de Briançon et à 49% d'EDF.

[3] Le kilowatt crête est une unité de puissance maximale d'une installation photovoltaïque.

montrer que ces démarches permettent de financer d'autres politiques publiques, comme la rénovation des bâtiments, comme c'est le cas à Puy-Saint-André.

Si ces projets sont de taille limitée, le but est donc d'attirer des financements et le regard sur les « exemples » qui sont façonnés. C'est sur cela que le maire, Pierre Leroy (2015, 2016), s'est appuyé pour convaincre non seulement les exécutifs territoriaux (mairie, intercommunalités), mais aussi ses administrés :

> *« on a dit à la à la population qu'on est un tout petit village dans le monde, mais qu'il y a des enjeux d'avenir qui font qu'à notre petite échelle, on a notre rôle à jouer. Nous avons des atouts, donc si on ne le fait pas, personne ne le fera ».*

Ce recours à l'image, à la diffusion de modèles et par là, à l'expérimentation, peut s'expliquer par des capacités (financement, structures), un poids économique et démographique limités, ce qui implique de rechercher à convaincre par l'exemple et la « faisabilité » des actions entreprises. De fait, Pierre Leroy, interrogé sur la conception de son action (2015, 2016), souligne à plusieurs reprises le fait de

> *« mener une stratégie des petits pas, afin de faire des modèles pour marquer par l'expérience (…), pour, en fonction des opportunités, démontrer et proposer des solutions adaptées aux conditions locales (…). Notre objectif est de convaincre par l'exemple, polliniser les voisins (…) Je suis chaque fois pressé de voir que le projet {que j'ai} lancé marche, pour ensuite pouvoir le démultiplier ».*

Ainsi, les promoteurs de ces initiatives ne tentent pas de démontrer directement s'il serait possible de remplacer le système énergétique actuel, ni de s'inscrire dans les mêmes logiques que celui-ci (évaluation quantitative des niveaux de production, disponibilité), mais de prouver un fonctionnement à petite échelle, pour le répliquer et le diffuser, avec des bénéfices en termes d'image et de développement économique local.

Cette diffusion porte au-delà des ensembles régionaux, et vise à favoriser le renforcement des mouvements environnementalistes à l'échelle nationale. A ce titre, il est important d'insister sur le fait que les acteurs que nous avons suivis en PACA (Pierre Leroy, Annick Delhaye, par exemple), ont des contacts très fréquents avec leurs homologues des régions Rhône-Alpes et NPDC.

L'exemplarité est conçue comme un moyen de convaincre et surtout, de diffuser ces solutions, pour faire adopter ces dispositifs par un nombre croissant d'acteurs.

Pour le maire de Puy-Saint-André, la promotion de cette exemplarité peut, d'une part, être un facteur de mobilisation. D'autre part, elle valorise une action, permet de d'inspirer et d'élargir la dynamique, de prouver la viabilité de solutions originales, de faire parler de « modèles » pour, éventuellement, transformer le système énergétique actuel.

Ces expérimentations et leur diffusion suivent les ramifications des réseaux –politiques, mais aussi économiques - entretenus par l'exécutif municipal. Pierre Leroy (2015, 2016) détaille lui-même ces formes d'action :

> *« on commence par des proches, des amis, des voisins. Au fur et à mesure, on diffuse, on essaime, on convainc (…) Pour ce type d'intervention, on commence petit, expérimental. Puis on convainc, on agrège, on attire des citoyens. On en arrive à monter une association, avec des bénévoles d'abord, puis des employés. Le projet prend de l'ampleur. A partir d'un coin de couloir on passe à un jardin, puis cela devient la Biocoop de Briançon {le cas pris en exemple correspond à la consommation de légumes provenant de l'agriculture biologique} ».*

Il s'appuie sur son histoire personnelle, tout comme les autres membres de son exécutif. Pierre Leroy est en effet engagé depuis plusieurs décennies dans les mouvements écologistes et au sein du parti Vert, menant à titre individuel des projets dans ce domaine : des conférences sur l'énergie solaire et les énergies renouvelables (années 1980), l'amélioration de l'efficacité énergétique de sa résidence (années 1990). En 1985, il se lance dans l'agriculture biologique, ce qui est concrétisé, comme l'indique l'extrait ci-dessus, par la création de la Biocoop de Briançon. Son engagement local au sein des Verts lui permet d'être élu maire en 2008, et de tester à plus grande échelle les projets de production alternative et de maîtrise des consommations d'énergie. En s'appuyant sur les expériences menées depuis les années 1980, et mobilisant sa légitimité associative, il a été en mesure de convaincre dans un premier temps la population locale, puis des élus d'autres collectivités de l'intérêt de ces projets pour leur territoire, en s'appuyant notamment sur son multi-positionnement. Ainsi, comme il l'exprime (2015), il est

> *« au milieu de tout ça. Je mets tout ce monde là en lien en permanence : les entreprises, les opérateurs locaux comme Energie Développement Services du Briançonnais (EDSB), les associations environnementales de tous types… On bidouille, chacun sait ce que fait les autres, je suis au milieu, je les informe ».*

Cela lui permet aussi de mobiliser les différentes institutions qu'il dirige pour conduire dans plusieurs collectivités ces programmes de transition énergétique. Ces projets concrets engagent des acteurs de toutes sensibilités politiques, donnant lieu à l'appropriation commune

de ces questions et la formulation d'une vision partagée de leur prise en main, en partie maîtrisée par des personnalités comme Pierre Leroy.

La municipalité justifie aussi la multiplication des expérimentations en évoquant la nécessité de construire une expertise, pour des domaines complexes, et pour lesquels les montants engagés sont importants. Le traitement transversal des enjeux, qui vient remettre en cause les politiques énergétiques traditionnelles et apporter un nouvel élément de complexité, est également présenté comme justifiant ce mode d'action. Ainsi, pour le maire de la commune, Pierre Leroy (2016),

> *« l'expérimentation relève d'un projet d'ensemble. Cette démarche est globale, il faut voir ce qu'on fait dans le photovoltaïque en complémentarité de notre travail sur les consommations d'eau, la production des déchets, les circuits courts. On expérimente les liens entre tout ça, c'est assez nouveau et c'est compliqué (…). Cela justifie une élaboration progressive, une phase d'apprentissage. On a tâtonné, ce sont des dispositifs précurseurs. (…) On a bricolé sur Internet, on a été voir au niveau juridique, on a choisi un statut pour notre entreprise locale… c'est un peu comme si on partait à l'aventure. On avait un peu peur, car ce n'est pas notre argent, c'est de l'argent public, donc on a fait ça par petites touches ».*

Soulignons également que la multiplication des actions précurseurs donne un effet de masse à ces initiatives, ce foisonnement permet aux alternatives d'occuper le terrain, quel que soit leur réel impact en terme de production énergétique et l'importance des réalisations concrètes. Cela laisse à l'arrière-plan les enjeux quantitatifs, sur lesquelles elles restent en retrait. Le but est d'inspirer, de susciter la reprise de ces dispositifs par des acteurs similaires, pour accroître la portée et la présence institutionnelle de ce mouvement.

Conclusion

La Région PACA constitue un des laboratoires de la transition énergétique telle que nous l'étudions. Elle s'est distinguée parmi les collectivités engagées dans le développement des énergies renouvelables, la modernisation des réseaux d'énergie et la maîtrise des consommations, à travers les dispositifs décrits dans ce chapitre. La collectivité régionale tente d'accroître son ancrage territorial et d'entraîner l'ensemble du territoire autour de ces thématiques. Elle a progressivement mis en place des institutions, rassemblé des ressources (collecte de données, recrutement d'agents dédiés, mise en place de réseaux d'acteurs territorialisés), structuré les actions publiques conduites dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. Ces actions ont obtenu des financements croissants, en même temps qu'elles

touchaient à des domaines de plus en plus diversifiés, suivant des logiques de complémentarité. Elles restent pour le moment largement expérimentales. Elles sont cependant relativement visibles, et associées aux personnalités qui les portent.

La Région n'est pas seule à s'affirmer dans ce domaine : Nice, étudiée ici, par exemple, tente de se démarquer, et de gagner en autonomie sur ces thématiques. La ville et la métropole se distinguent par des actions pionnières, en anticipation de la législation, visibles, car aisément diffusables, notamment à l'échelle nationale. Là-aussi, ces actions sont largement expérimentales, et reposent sur l'impulsion de quelques acteurs aux ressources institutionnelles importantes. Cette démarche s'inscrit dans des logiques d'attractivité, de soutien aux entreprises, et constitue ainsi une contribution aux politiques économiques locales. L'action niçoise dans le domaine énergie-climat se caractérise également par son caractère revendicatif, notamment par rapport à sa place dans la gouvernance des systèmes énergétiques, et à sa capacité d'organisation propre de ces services. Elle s'appuie sur des compétences infrastructurelles, dont ne dispose pas la Région, et dont elle tente de tirer parti.

Dans le cadre de cette étude de cas, nous avons également souhaité identifier les formes prises par les politiques de transition énergétique repérées en milieu rural. De petites collectivités se distinguent, apparaissent dans le débat national, au regard du caractère emblématique et ambitieux des projets qu'elles conduisent. Il nous est ainsi paru intéressant d'étudier les ressorts de telles activités, ainsi que leurs relations aux autres acteurs, publics notamment, en vue, par la suite, d'en repérer les éventuels effets. Ces petites collectivités sont remarquées par le caractère pionnier de leurs actions. Elles multiplient les expérimentations, ce qui donne de la visibilité au modèle qu'elles tentent de promouvoir. Puy-Saint-André constitue un exemple de ces démarches, qui reposent là-aussi largement sur la capacité d'entraînement et de mobilisation de quelques figures bien identifiées.

Chapitre VII : Le Nord-Pas-de-Calais : la transition énergétique, pour renaître des cendres de l'industrialisation passée

A la suite de la réalisation d'un mémoire de recherche portant sur les politiques énergétiques menées en Nord-Pas-de-Calais, et eut égard à la place tenue par le secteur de l'énergie dans l'histoire de la région (exploitation des mines de charbon, présence de la plus grande centrale nucléaire d'Europe de l'Ouest, à Gravelines, entreprises fortement consommatrices d'énergie), à la visibilité de certaines initiatives (Troisième révolution industrielle), nous avons souhaité analyser en profondeur les ressorts de l'action publique locale menée dans l'énergie dans cette région.

Il s'agit ainsi d'appréhender les initiatives menées, leurs formes, leurs objectifs, leurs effets, dans le contexte d'une région dont l'histoire industrielle est marquée par l'énergie. Cela semble d'autant plus intéressant que cette région présente, historiquement, des caractéristiques aux antipodes de la vision de la transition énergétique telle qu'elle a pu être exposée en PACA.

Les données sur lesquelles s'appuie ce travail ont été récoltées en plusieurs étapes. Nous reprenons des éléments issus de l'enquête de terrain menée entre février 2014 et mars 2014 dans le cadre du mémoire. Ces éléments ont été complétés par un suivi des initiatives repérées, tout au long de la thèse. Un important travail de mise-à-jour des données a été conduit entre janvier 2016 et juin 2016, avec l'aide d'une stagiaire associée à nos travaux[1]. Une nouvelle série d'entretiens a été réalisée au cours de l'année 2017, qui ont permis d'approfondir l'analyse.

Cette recherche s'appuie sur le croisement de sources primaires (documents de planification, rapports d'analyse, délibérations politiques), produites par différents acteurs et institutions, locaux et nationaux (ADEME, DREAL, Pôle climat du Nord-Pas-de-Calais, rapports d'études de groupes politiques). Elle a pu être mise en perspective par une revue de la littérature de science politique et relative aux études environnementales conduites sur la Région (Daniel Boy, François Bertrand, par exemple). Nous avons également réalisé de l'observation participante, lors de sessions d'échange entre techniciens régionaux, mais aussi

[1] Nos remerciements vont à Mathilde Marchand, dont l'appui fut précieux.

lors d'événements rassemblant des décideurs politiques et économiques. Un total de cinquante-trois entretiens semi-directifs (dont trente-huit menés dans le cadre du mémoire de recherche) a été réalisé pour approfondir notre analyse (voir Annexe 3).

Notre première étude s'étant déroulée sur le périmètre de l'ancienne Région, nous avons conservé ce cadre d'analyse durant notre thèse, afin d'avoir des données relativement cohérentes. Nous avons toutefois pris en compte les éléments nouveaux apportés par la fusion avec la Région Picardie, lorsqu'ils interagissaient avec les programmes étudiés, et pu observer les dynamiques relatives à la mise en cohérence, à la confrontation et à l'évolution de deux systèmes institutionnels distincts.

Nos travaux ont permis de constater que si des actions symboliques, pionnières, ont pu être repérées dans le domaine de l'énergie dans les années 1980 et 1990, elles ont longtemps conservé un caractère fragmenté. Elles ont relevé de mesures négociées par les écologistes élus au conseil régional, mettant à profit des rapports de force électoraux favorables.

C'est sur ces mesures éparses et pionnières que s'appuient les programmes de plus grande ampleur initiés à partir du milieu des années 2000. Il convient donc de proposer un bref rappel historique, avant de s'intéresser aux politiques contemporaines.

A - L'émergence d'une action environnementale en Nord-Pas-de-Calais

Le système politique régional est, jusqu'à la réforme de 2004 du mode de scrutin, facteur de fragmentation des assemblées régionales. Il donne lieu à des majorités étriquées, instables, à géométrie variable. Les petits partis jouent un rôle pivot au sein de ces assemblées. C'est particulièrement le cas en Nord-Pas-de-Calais (NPDC), où les écologistes nouent des alliances et obtiennent des concessions au cours des années 1980 et 1992. Les mesures les plus importantes, à l'époque, sont adoptées au cours du mandat de Marie-Christine Blandin (1992-1998), première femme écologiste à la tête d'une Région. Le morcellement des forces politiques de l'assemblée du NPDC de 1992 met dans l'incapacité la droite, arrivée en tête du scrutin populaire, de conquérir la présidence de la Région, alors que le Parti socialiste est minoritaire. La multiplication des candidatures, l'éclatement partisan (avec de petits groupes d'élus Front national, communistes, Génération écologie, Verts, Chasse Pêche Nature et Tradition –CPNT) empêchent, à l'issue de plusieurs tours de scrutin, d'élire un président de Région. Pour conserver à gauche cette présidence, les représentants

socialistes font le pari de se ranger derrière la candidate des Verts… avec succès. C'est la raison pour laquelle un parti très minoritaire dans le Nord-Pas de Calais (8 élus sur 113 au conseil régional) (Saux 1992, p. 96) a pu gouverner une région.

Cette mandature sous présidence écologiste est marquée par des prises de position symboliques et quelques mesures emblématiques. Cependant, elle n'explique qu'en partie les politiques ambitieuses menées par la Région dans ce domaine. Les Verts font eux-aussi les frais de l'instabilité des coalitions exécutives régionales. Ils n'ont ainsi pas non plus les moyens de mener une politique environnementale à la mesure de leurs ambitions. Il leur est difficile d'impulser une transition écologique approfondie, car « *ils sont en rapport de force permanent avec l'opposition. Ils doivent faire face sur tous les fronts, et l'adoption d'un budget est 'une campagne militaire'* » (Boy 1995, p. 191). De fait, les mesures resteront limitées et ponctuelles. Elles constituent toutefois le socle des programmes ultérieurs. A ce titre, il est possible de citer le recours à la labellisation Haute Qualité Environnementale (HQE) dans le cadre du lancement d'un premier programme régional de rénovation thermique des lycées (1992). Le conseil régional s'engage ainsi sur le thème de l'efficacité énergétique, dans un domaine visible pour les électeurs, l'éducation. Une stratégie de communication est déjà employée, avec ce recours à la labellisation, facilitant l'identification et la diffusion des projets.

Le constat du caractère fragmenté et ponctuel des projets financés par la Région influence la stratégie suivie par la suite par les exécutifs régionaux pour conduire une politique environnementale. Pour gagner en visibilité et en ampleur, le conseil régional du NPDC recourt ainsi fréquemment à la planification depuis le début des années 2000 (Dégremont-Dorville, 2014).

Que cette planification soit sectorielle (bâtiments, par exemple), ou globale, l'objectif constamment mis en avant est de mobiliser les partenaires, structurer l'action territoriale et diffuser les orientations choisies. Il s'agit donc de construire des capacités d'organisation régionales, et de mise en cohérence en fonction d'un pilotage à cette échelle (*Ibid.*).

Trois plans regroupent une grande partie des actions menées par la Région dans les domaines du climat et de l'énergie depuis la fin des années 2000. Ils ont été réalisés de manière incrémentale et complémentaire, et ils illustrent le mode d'élaboration des politiques publiques menés en NPDC dans ce domaine. Il s'agit du Plan 100 000 logements (2009), du

SRCAE (2012), et du Master Plan (2014) issu de la démarche de Troisième révolution industrielle (TRI)[1]. Ces trois instruments s'appuient sur des initiatives antérieures, comme le programme ISOLTO de rénovation énergétique lancé en 2006, et le Plan climat volontaire de 2008. Ils recouvrent les différents secteurs de l'économie régionale et se complètent, dans une démarche d'extension et d'approfondissement du champ des actions menées.

Le premier, 100 000 logements, est une initiative sectorielle prise par le conseil régional. Amorcé en 2009, il fixe l'objectif de rénover 100 000 logements entre 2010 et 2015 pour leur faire atteindre le niveau « bâtiment basse consommation » (BBC), soit 104 kWh/m^2/an. Le suivant, le SRCAE élaboré entre 2010 et 2012, couvre l'ensemble des secteurs d'activité régionaux, mais dispose de moyens d'intervention visant avant tout les acteurs publics. Il constitue, nous l'avons vu, une obligation réglementaire fortement encadrée. Les objectifs définis au niveau régional concernent la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20% en 2020 et de 75% en 2050 par rapport à 2005, la réduction des consommations d'énergie de 20% en 2020 par rapport à 2050, et la multiplication par quatre de la part des énergies renouvelables[2] dans la consommation régionale entre 2008 et 2020, pour atteindre 12%. Le troisième, le Master Plan lancé en 2013, « feuille de route » de la Troisième Révolution Industrielle, s'inspire de la démarche du prospectiviste Jeremy Rifkin. Il s'agit d'un exercice de prospective régionale, plan volontaire[3] lancé par la Chambre régionale de commerce et d'industrie du Nord-Pas-de-Calais (CRCI) et le conseil régional, à l'initiative de leurs présidents respectifs, Philippe Vasseur et Daniel Percheron. Les domaines qu'il couvre sont beaucoup plus vastes : il porte sur l'ensemble des secteurs d'activité de la région, impliquant une contribution des acteurs privés autant que publics. L'idée est de sortir du cadre réglementaire national des plans climat et surtout du SRCAE, pour engager de manière plus autonome des démarches territorialisées, associant un nombre d'acteurs élargi, autour d'un intérêt local. Ainsi, les collectivités infrarégionales, qui disposent des moyens d'une intervention directe dans les domaines de la transition énergétique, et surtout celles qui

[1] Inspirée de l'ouvrage de Jeremy Rifkin, *La Troisième révolution industrielle* (Rifkin, 2012).

[2] Les énergies renouvelables comprennent l'hydroélectricité, le solaire photovoltaïque, l'éolien, le solaire thermique, les pompes à chaleur, la biomasse, le biogaz, les agrocarburants, la récupération d'énergies fatales.

[3] Les principaux axes d'action portent sur le développement des énergies renouvelables, les bâtiments producteurs d'énergie, le stockage de l'énergie, l'Internet de l'énergie, les transports électriques, ainsi que, sur ajout de la CRCI et du conseil régional par rapport aux propositions initiales de Jeremy Rifkin, l'économie circulaire et l'économie de la fonctionnalité.

constituent les destinataires historiques de l'intervention régionale (intercommunalités, Pays), sont incluses dans cette démarche. Les responsables de la TRI ont également ciblé les entreprises présentes dans la Région, qui possèdent des capacités opérationnelles et des gisements importants en matière d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable. A titre indicatif, les industries consommaient 49% de l'énergie en NPDC en 2008 (Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais & Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais, 2012, p. 98), à comparer à la moyenne nationale de 27% de l'énergie finale consommée par l'industrie (Ministère de l'Environnement, 2014[1]).

La nouveauté de cette démarche vient du fait d'intégrer à grande échelle acteurs publics et acteurs privés, dans une perspective multi-niveaux, autour d'un plan énergétique piloté par la Région. Il s'agit d'un exercice beaucoup plus libre que le SRCAE, il a pour ambition une reconversion de l'ensemble de l'économie régionale. Il vise à mettre en cohérence les actions régionales, et tente de coordonner un ensemble de projets rassemblant des acteurs diversifiés, issus de plusieurs secteurs. Autour d'un programme structuré, il a notamment pour but d'impliquer directement les acteurs économiques, tout en s'appuyant sur les retours d'expérience, les institutions, et les connaissances construites à travers les premiers projets.

Les objectifs du Master Plan sont tant d'ordre quantitatif qu'institutionnels et sociétaux. La Région vise par exemple un bouquet énergétique de 80 à 100% d'origine renouvelable à l'horizon 2050, ceci en privilégiant le développement de structures d'investissement citoyen et de participation, ainsi qu'une gestion locale de l'énergie par les acteurs publics locaux et la société civile. Rédigé en 2013, sa phase de mise en œuvre n'est qu'amorcée en 2017[2].

Ces trois plans se déploient en partie pendant notre période d'étude : nous avons ainsi pu tirer des enseignements de leur élaboration, mais leurs impacts restent limités à l'heure où nous écrivons ces lignes. Leur succession correspond à un processus de recherche d'émancipation aux moyens restreints, reposant sur des éléments symboliques : avec des plans volontaires, accordant une place clé aux enjeux de communication ; puis l'encadrement par un plan réglementaire – le SRCAE - ; et le lancement d'une initiative de plus grande ampleur, pour se dégager des contraintes et des limites fixées par l'Etat, et réaffirmer la place de la Région.

[1] Service de l'observation et des statistiques, *Bilan énergétique de la France,* 2014.

[2] Un premier bilan est prévu au printemps 2018.

B - Trois plans régionaux

1. Le Plan 100 000 logements

En NPDC, le conseil régional a multiplié des expérimentations dans des domaines complémentaires de la transition énergétique, et à des échelles variées, en particulier depuis le milieu des années 2000. L'agrégation et la mise en cohérence de cet ensemble de connaissances et des capacités de gestion de ces projets ont fondé l'élaboration d'une stratégie plus vaste et plus approfondie de transition énergétique.

Dans cette région, la construction des politiques publiques actuelles correspond ainsi à des logiques d'apprentissage. Le Plan 100 000 logements de rénovation thermique des bâtiments reprend les champs d'action d'une première initiative de planification de la rénovation des bâtiments, Isolto, lancée en 2006, et qui reposait principalement sur l'attribution de prêts à taux zéro. Le Plan 100 000 logements corrige certaines limites observées lors de l'expérience Isolto, et qui ont entravé la réalisation de ses objectifs, comme l'inadaptation de l'offre (personnel qualifié, entreprises, matériaux, notamment). Dès lors, un des buts du Plan 100 000 logements est de former des rénovateurs, de créer un marché pour la filière du bâtiment, et de développer de nouvelles pratiques.

Il est aussi de communiquer sur les ambitions régionales, en vue de déclencher une mobilisation, de donner un signal sur les orientations politiques, et de gagner en visibilité, tant auprès des acteurs publics, pour obtenir leur soutien, que des réseaux de pairs, qui diffusent des exemples de ce type de projets. Ainsi, pour ce programme dont le nom met en avant l'ambition,

> *« 100 000 logements, c'est de l'affichage politique. On a fixé cet objectif en début de mandat pour marquer les esprits, montrer le cap de la massification »* (chef de projet 100 000 logements, conseil régional du NPDC, 2015).

Ces propos sous-entendent donc que l'objectif, particulièrement élevé, ne correspondait pas forcément à une trajectoire réalisable et n'avait pas forcément vocation à être réaliste.

Il n'a pas été atteint (12 000 logements rénovés environ entre 2010 et 2015), mais la dynamique a pu être lancée, avec une accélération du rythme de rénovations de 40% sur la

période, par rapport à la trajectoire « sans effort », et les objectifs institutionnels ont été remplis (mise en place d'opérateurs, standardisation d'audits)[1].

Malgré la faiblesse des résultats quantitatifs, la diffusion d'exemples issus d'expérimentations par les porteurs de projet impliqués dans 100 000 logements a pu conduire à l'appropriation de techniques similaires et à la mise en place de politiques publiques s'inscrivant dans cette dynamique, dans d'autres collectivités. Le Plan 100 000 logements, et en particulier les démarches et institutions mises en place en NPDC ont ainsi inspiré d'autres régions comme l'Île-de-France, et ont préfiguré le plan national de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) de 2013. De fait, la poursuite de ce programme a permis d'élargir l'influence de la collectivité régionale et à son action précurseur d'acquérir de la visibilité, diffusant des outils au-delà de ses frontières territoriales.

Ce plan a été opérationnalisé au niveau territorial suivant des modes d'action déjà employés dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région (CPER). Il repose sur une déclinaison contractuelle avec les collectivités territoriales. Ainsi, qu'il s'agisse des audits énergétiques ou de la réalisation des réhabilitations thermiques, seize conventions de partenariat ont été signées. Parmi les partenaires de la Région, se trouve la Métropole de Lille, la Communauté urbaine d'Arras, la Communauté urbaine de Dunkerque, et de plus petites collectivités comme la Communauté de communes Cœur d'Ostrevent ou le Pays de Saint-Omer. Les trois premières, qui sont des collectivités de grande taille, souscrivent à ce plan car elles partagent un intérêt marqué avec la Région pour le traitement de ces problématiques, qui affectent particulièrement leur territoire et qui nécessitent des moyens (financiers, ingénierie) considérables. En s'inscrivant dans ce dispositif, elles démontrent leur intérêt pour la prise en main de ces sujets, conservent un regard voire une relative influence sur un dispositif piloté par la Région, dont elles peuvent obtenir quelques ressources. En sus d'un intérêt partagé sur le traitement de ces enjeux, la perspective de bénéficier d'un accompagnement financier et de garder un ancrage au sein d'une politique régionale pouvant être amenée à prendre de l'ampleur motive ces engagements.

[1] Source : Conseil régional du NPDC, *Documents internes d'évaluation*, 2015.

2. Le Schéma régional climat air énergie et le Master Plan

Cependant, si cela permet à la Région de s'installer dans un domaine important pour les collectivités et les citoyens –les conditions de logement, l'économie du bâtiment-, cet engagement reste très sectoriel. L'exécutif régional s'est ensuite employé à le compléter, en s'engageant notamment dans des plans climat de plus vaste ampleur. Il a ainsi tenté de saisir l'opportunité donnée par l'élaboration du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), pour afficher et faire adopter des ambitions plus importantes, dans des domaines plus étendus.

De fait, lors de la préparation du SRCAE (2011-2012), dont les objectifs finaux ont été exposés ci-dessus, la Région NPDC a tenté de faire inscrire dans ce document des objectifs revendicatifs, par exemple avec la sortie du nucléaire et le développement de l'éolien offshore, deux thématiques qui relèvent des prérogatives de l'Etat. Elle a aussi proposé des mesures dans le domaine de l'économie circulaire, qui à l'époque n'avaient pas la faveur du gouvernement et des services déconcentrés de l'Etat (DREAL, DIRECCTE[1]), ce sujet étant considéré comme une tentative d'autonomisation économique des collectivités territoriales. L'encadrement préfectoral et le rejet de ces propositions dans le document final ont suscité la poursuite d'une stratégie de contournement, avec, quelques mois après l'adoption du SRCAE, le lancement d'un nouveau programme, la Troisième Révolution Industrielle, défini par un Master Plan (2013).

Ce plan volontariste est établi « hors compétence » réglementaire. Il a été initié par les acteurs régionaux (conseil régional, CRCI, entreprises), et il implique l'ensemble de l'économie régionale. Il relève donc d'une démarche à l'origine autonome par rapport à l'Etat. Il vise à établir un pilotage plus régionalisé de l'économie, en fonction de priorités établies à cette échelle ; et à transformer l'image de la région pour la rendre plus attractive.

S'appuyant sur les acteurs économiques régionaux, la TRI constitue un « plan de relance » de l'économie régionale, une ré-industrialisation suivant ces nouvelles thématiques porteuses - l'énergie et l'environnement -, en partie dirigé par la Région. L'objectif est de renforcer la compétitivité et d'ouvrir de nouveaux marchés aux entreprises régionales concernées par les enjeux de l'énergie (valorisation des produits, réduction des

[1] Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi.

consommations), de susciter des implantations, et l'émergence de nouvelles activités. Par exemple, certaines entreprises comme Roquette (agroalimentaire), ont pu bénéficier de soutien pour des investissements qu'elles avaient choisi de mener pour le développement d'unités de méthanisation et de production d'énergie par cogénération, réduisant les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre de leurs usines.

La présence d'industries fortement consommatrices d'énergie et d'entreprises intervenant à différents niveaux de la chaîne de valeur de l'énergie (production, gestion de la demande, équipements) a contribué à orienter ce « plan de relance » et l'engagement de la région dans ce domaine. Le mode d'élaboration, partenarial, et l'association des acteurs économiques ont ancré ces choix. Soutenir leur activité et l'orienter représente aussi un moyen de démontrer une capacité de contrôle, ou plus modestement de mobilisation du tissu économique local.

La formulation en tant que plan de développement économique favorise la diffusion et l'appropriation par différents ensembles d'acteurs à l'échelle régionale, dépassant le champ environnemental et écologique. Elle donne à ces politiques publiques une continuité malgré les changements de majorité. Ainsi, la TRI, programme phare de la dernière mandature de Daniel Percheron, est poursuivie par la majorité dirigée par Xavier Bertrand. Seul son nom – elle est devenue « Rev3 »- a changé. Les nouveaux exécutifs locaux s'approprient donc à leur tour ces projets, et la concurrence politique s'exerce éventuellement au regard de la capacité à faire émerger davantage de modèles dans ce même domaine, plutôt qu'à faire disparaître ce sujet.

En sus d'étendre son action et son réseau de partenaires au champ économique, la TRI de la Région Nord-Pas-de-Calais se caractérise par l'importance des symboles et de la communication. Cela constitue un aspect fondamental de ce programme. Tout d'abord, elle est illustrée par son portage politique et médiatique. Si l'impulsion vient de Daniel Percheron (conseil régional)[1], et de Philippe Vasseur (CRCI)[2], deux notables du NPDC, le prospectiviste

[1] Président socialiste du conseil régional de 2001 à 2015, il a réalisé une longue carrière politique et dispose de relais institutionnels importants. Sénateur du Pas-de-Calais depuis 1983, il a été à plusieurs reprises membre des plus hautes instances du Parti socialiste en tant que secrétaire national et premier secrétaire de la plus grande fédération du Parti socialiste de 1973 à 1997. Grâce à ces positions, il a pu entretenir des contacts directs au sein des ministères, un levier d'action important lorsque le Parti socialiste est au pouvoir.

[2] Philippe Vasseur a présidé la CRCI du Nord-Pas de Calais entre 2010 et 2016. Il a été député du Pas-de-Calais de 1986 à 1993, élu au conseil régional de 1986 à 1998 et ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation des deux gouvernements Juppé (1995-1997). Il a quitté la vie politique en 2000 pour se consacrer

américain Jeremy Rifkin a été choisi pour être la figure de proue de ce projet, afin d'utiliser sa notoriété internationale pour mobiliser. En effet, Jeremy Rifkin a entretenu des relations régulières avec des chefs d'Etat et de gouvernement (Angela Merkel, par exemple), la Commission européenne (il a conseillé José Manuel Barroso) et des maires de grandes villes (Rome, Monaco, San Antonio). Dans ses propres travaux, il insiste sur les opportunités économiques d'une transition énergétique ambitieuse. Il développe une pensée futuriste de cette transition, et préconise une décentralisation poussée des politiques énergétiques en s'appuyant sur le numérique. Sa présence a eu pour but d'attirer le regard sur la démarche menée en NPDC, afin de donner de l'élan aux projets régionaux, rassemblés au sein de la TRI. Comme l'explique un chef de projet au conseil régional du NPDC (2014),

> *« on faisait déjà de l'économie circulaire, de l'économie de la fonctionnalité, des smart grids, de la mobilisation autour des Plans climat… Nous avions amorcé un changement de modèle économique, mais la TRI accélère et médiatise cela. Là où le conseil régional organisait des débats avec peu de monde, Jeremy Rifkin amène 2000 personnes… et pourtant il ne dit que la même chose ».*

L'appel à Jeremy Rifkin, et l'association des projets locaux à une dynamique portée et représentée par l'économiste américain ont pour but de susciter une mobilisation élargie, avec un portage politique et institutionnel étendu, bien au-delà des écologistes et des thématiques environnementales. Le rôle dévolu à cette personnalité extérieure médiatique vise aussi à faciliter la mise en relation des acteurs régionaux, parfois en conflit du fait de leur secteur d'activité ou de leur appartenance partisane. Les entreprises et des acteurs plus éloignés des écologistes sont ainsi incités à se rapprocher d'une initiative qui donne une exposition favorable à leurs activités et qui a pour but de relancer l'économie territoriale. Stéphane Baly, écologiste lillois impliqué dans les démarches de planification énergétique à l'échelle de la Région, explique ainsi (2017) que

> *« le portage par un tiers extérieur a permis d'aller plus loin, on ne pouvait plus dire que c'était porté par un écolo : c'était Rifkin. Ca a permis d'aller au-delà des postures de chacun (…). Au niveau perception, on a gagné énormément. Avec ce tiers, on a pu faire venir les acteurs économiques. Cela a signé la fin des exercices de construction des schémas type SRCAE et PCAET qui sont des exercices en chambre. Là, la TRI repose la question de la méthode de construction de ces schémas. Il y a eu ce coportage associant*

à des activités de promotion de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises. En 2016, il a été nommé Commissaire spécial pour la revitalisation et la ré-industrialisation des Hauts-de-France par le ministre de l'Economie et par Xavier Bertrand, Président de la Région.

le monde économique, et une construction transversale, pour pouvoir mettre concrètement en œuvre ces idées ».

Cet extrait témoigne donc aussi des changements des méthodes de conception de ces plans.

La présence de Jeremy Rifkin a ainsi eu un effet de mise en relation, rassemblant autour de thématiques et objectifs établis à l'échelle régionale, sous le pilotage de la Région. Elle a donné une visibilité au projet, supérieure à celle des schémas antérieurs, dans le but de lancer une dynamique de mise en œuvre d'une politique régionale de reconversion industrielle, s'appuyant sur une politique énergie-environnement de plus vaste ampleur.

Cette démarche relève notamment d'une stratégie de communication. La perception d'un des acteurs de ce processus illustre cet aspect, mobilisé à des fins d'entraînement des acteurs territoriaux, qui contribue à rendre plus visibles les initiatives locales :

> « *grâce à Rifkin, une gouvernance transpolitique s'organise pour porter le rêve d'une région en transition écologique. Malgré ses limites, la TRI crée un vent favorable sur les idées de transition. Ce que disent depuis des années les écolos sur la transition énergétique prend dès lors une ampleur phénoménale, toutes les boîtes se revendiquent de la transition énergétique, sous couvert de la TRI. Cela donne un coup d'accélérateur à la prise de conscience de la transition énergétique… et cela permet à Loos d'émerger* » (Julian Perdrigeat, directeur de cabinet de Jean-François Caron, maire de Loos-en-Gohelle et figure politique régionale, longtemps conseiller régional[1]).

En effet, la mise en avant de ces thématiques porte l'attention sur des modèles régionaux déjà structurés, comme Loos-en-Gohelle –soulignons également que son maire, Jean-François Caron, a été étroitement associé au pilotage de la démarche[2]. Des acteurs, financeurs en particulier, s'intéressent depuis à la commune, comme la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Agence Française de Développement (AFD), ou le ministère de l'Environnement.

En sus de Jeremy Rifkin, la stratégie de rassemblement autour d'un programme, la TRI, et d'un intérêt local s'appuie, nous l'avons vu, sur la capacité d'entraînement de notables politiques de la région –Daniel Percheron, Philippe Vasseur-, mais aussi sur des personnalités moins exposées, qui disposent de capacités de mise en relation des différents acteurs. Claude

[1] Nous décrivons le parcours de cette figure politique un peu plus loin.

[2] Tant par sa position de Vice-président à la transition écologique lors du mandat concerné par l'élaboration du Master Plan, que parce qu'il en a dirigé le Forum d'orientation de la TRI, lieu de d'échanges et de discussion principal des parties prenantes.

Lenglet joue ce rôle dans le cas présent. Il a piloté directement l'élaboration du projet de TRI, simultanément pour le compte de la Chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) et du conseil régional. Il a donc coordonné les positions des deux institutions, entretenant des relations éprouvées au sein de chacune d'entre elles, facilitant leur coopération et limitant les conflits. Il a aussi fait le lien entre ce projet et les différentes instances régionales de gouvernance -et non pas uniquement celles participant à la TRI. Au cours de la phase d'élaboration de la TRI, il est régulièrement intervenu au Centre ressource du développement durable (CERDD)[1], dans l'Assemblée des élus climat[2] et a informé les organisations professionnelles. Il a réalisé la mise en contact et facilité les échanges avec Jeremy Rifkin, avec qui il entretient des relations privilégiées. Enfin, il a utilisé sa capacité à dialoguer avec des personnalités politiques de diverses sensibilités et à tenir un discours plus technique aux entreprises, s'appuyant sur ses propres expériences professionnelles (ingénieur, il a été directeur scientifique de l'entreprise Rabot Dutilleul). Son rôle apparaît central pour faire émerger des intérêts communs, lier les acteurs locaux autour d'une vision régionale de la transition énergétique, et construire un consensus.

De fait, la stratégie de communication qui constitue l'essentiel de la démarche de TRI et du Master Plan du NPDC vise à faire émerger voire à renforcer un système d'acteurs régional, et à accroître la légitimité d'action de la Région. En proposant un discours séduisant et mobilisateur, une vision prospective, les promoteurs de la TRI cherchent à médiatiser et à donner une impulsion à des projets préexistants, rencontrant là un certain succès. La plupart des projets menés dans le Nord-Pas-de-Calais depuis la fin des années 2000, y compris 100 000 logements et les plans climat (SRCAE notamment), font partie des priorités opérationnelles de la Région depuis plus d'une décennie, certains d'entre eux existaient déjà, mais ce n'est que lorsqu'ils ont été portés par la figure du prospectiviste Jeremy Rifkin, intégrés dans un discours futuriste, mobilisés comme partie intégrante d'un modèle à diffuser, projetant le NPDC dans une révolution industrielle « verte », qu'ils ont suscité l'attention et permis d'obtenir le soutien d'institutions nationales et locales ainsi que d'entreprises.

[1] Le CERDD est une institution créée et dirigée par l'Etat, le conseil régional, l'ADEME, des collectivités territoriales, associations et entreprises. Il facilite la collecte et diffusion d'informations ainsi que le partage d'expériences entre ces acteurs.

[2] Réunie périodiquement, elle rassemble les élus régionaux et les représentants de groupements chargés de politiques climat et énergie dans leur ressort territorial. Elle permet la concertation et le partage d'informations entre acteurs politiques territoriaux.

Il est ainsi particulièrement intéressant de constater que le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2014-2020 du Nord-Pas-de-Calais s'articule en partie autour du programme de Troisième révolution industrielle, alors même que celui-ci sort des lignes directrices fixées par l'Etat pour le SRCAE. Entre autres, le Master Plan met en effet en avant les thématiques de l'économie circulaire et appelle à une décentralisation avancée des systèmes énergétiques.

C - La prise en main de nouveaux outils pour concrétiser ces ambitions

Cette réorientation correspond en partie à une évolution des circuits décisionnels en matière de gestion des fonds européens. Ceux-ci sont, de manière croissante, conditionnés à la poursuite de politiques environnementales. Depuis 2014, ils sont gérés directement par les Régions, ce qui représente un levier considérable qu'elles peuvent utiliser pour conduire leurs propres politiques. Afin de limiter le poids de ses engagements financiers dans les Régions, l'Etat soutient une partie des démarches régionales à même de conduire à l'obtention de fonds européens. La TRI en fait partie. Les Régions peuvent utiliser ces arguments face aux autres collectivités territoriales, car les montants sont considérables et peuvent être utilisés pour orienter l'action publique locale. En NPDC, pour la période 2014-2020, l'Union européenne, à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER) participe à hauteur de 224,6 millions d'euros aux politiques de transition énergétique –une moyenne de 32 millions d'euros par an. Pour comparaison, en 2012, le conseil régional a consacré 22 millions d'euros à sa politique environnementale[1]. Il s'agit donc d'une contribution importante alimentant les programmes définis par la Région, comme la TRI ou le SRCAE, et qu'elle peut utiliser pour guider l'action publique au niveau local, en conditionnant son soutien aux autres collectivités. Comme pour l'Etat avec les CPER, la Région contractualise avec les collectivités territoriales l'octroi de ressources (financements, accompagnement) pouvant être décisives, utilisant par là leurs marges de manœuvre et leurs capacités d'intervention.

Les relations avec les collectivités territoriales ne sont pas seulement financières. Dans le NPDC, le recours aux dispositifs d'action concertée est fréquent. Chacun des plans les plus importants de la Région est relayé par des instances de discussion et de coordination. Elles sont destinées à étendre la mobilisation, par rapport à des politiques bilatérales, et à gagner en visibilité. Pour le SRCAE, par exemple, le conseil régional a mis en place l'Assemblée des

[1] Conseil régional du NPDC, Compte administratif, 2012.

élus climat-énergie et l'Assemblée des techniciens climat-énergie[1]. Cela favorise également l'appropriation des enjeux parmi les différents participants, renforce l'ancrage local de la Région, permet de mettre en avant et de prendre en compte – ou d'en donner l'impression - les problématiques locales à plusieurs niveaux d'intervention.

Dans le cadre de la TRI, des institutions et des processus de dialogue ont aussi été instaurés pour élaborer et suivre les projets territoriaux. Par exemple, le Comité Grand Lille[2] et le Club des entrepreneurs[3] mettent en relation les différents décideurs régionaux, assurant le portage de la concertation liée à la TRI. Le Forum d'orientation, considéré comme le « Parlement » de la TRI, associe une cinquantaine de représentants du monde économique, politique, sociétal et universitaire. Il a été impliqué dans la phase d'élaboration du plan régional, et est toujours régulièrement réuni pour suivre sa mise en place. Après avoir été présidé par Philippe Vasseur et Jean-François Caron (vice-président), il est, depuis les élections régionales de fin 2015, dirigé par Philippe Vasseur et Xavier Bertrand.

Les rassemblements réguliers de ces instances entretiennent la dynamique associée au programme politique. Ce dernier est ainsi mis en scène à échéance régulière, ce qui impose aussi une revue périodique des avancées.

Ce mode d'action semble avoir fait émerger une vision partagée de l'avenir et des intérêts du territoire. En effet, la perception des acteurs interrogés (entreprises, organisations professionnelles, administrations déconcentrées, conseil régional, agences, 2014 et 2016) converge en ce sens. Ils soulignent l'importance d'échanges réguliers entre acteurs, au sein d'instances dédiées, permettant de construire de la confiance mutuelle, et des relations propices à l'élaboration de programmes concrets.

La mise en place d'institutions et de processus de dialogue traduit également la tentative de surmonter des clivages, parfois profonds, entre différents acteurs (certains

[1] L'Assemblée des techniciens rassemble les chargés de mission de projets climat-énergie de la région. C'est l'instance de dialogue technico-administratif entre différents acteurs territoriaux.

[2] Le Comité Grand Lille est un groupe de réflexion rassemblant des acteurs de la société civile, universitaires, élus, entrepreneurs, autour de projets de valorisation du territoire. De manière informelle, il les réunit régulièrement pour une discussion collective entre décideurs. Il s'est emparé du thème de la TRI, qu'il enrichit à travers une mise en relation des investisseurs et des porteurs de projet.

[3] Le Club des entrepreneurs est un réseau de chefs d'entreprise de la région se réunissant régulièrement pour évoquer l'avancement de la TRI, partager des projets et trouver de nouvelles sources de financement.

écologistes et le secteur privé, par exemple). Un chef d'entreprise de la région exprimait cela en 2014, au sujet de la TRI :

> *« il faut travailler ensemble pendant plusieurs mois, faire des dizaines de réunions, faire des groupes de travail où l'on peut mettre tout le monde autour de la table afin d'échanger sur nos métiers, de faire de la pédagogie pour qu'à la fin, tout le monde regarde dans le même sens. C'est ce que l'on a réussi à faire pour la TRI »* (cadre d'entreprise de la région, 2014).

De fait, même si ces acteurs reconnaissent la lenteur voire la lourdeur de ce procédé, les retours d'expérience que nous avons sollicités soulignent l'intérêt de ces dispositifs pour dénouer les conflits et dépasser des oppositions. Les controverses ou les évènements politiques (alternances, par exemple) n'ont pas remis en cause l'ensemble du plan et sa poursuite : la co-construction facilite l'appropriation et l'engagement des différents acteurs, limitant les retournements lorsqu'un des acteurs fait défaut. Le changement de majorité régionale de fin 2015 en NPDC n'a pas remis en cause la TRI. Ces politiques reposant sur la coopération permettent ainsi un rapprochement et l'élaboration d'une vision commune, soutenant la poursuite d'une politique énergétique locale. Des contacts fréquents, la négociation et l'ajustement des orientations donnent progressivement lieu à une compréhension mutuelle : les acteurs peuvent s'opposer, mais ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique régionale, qui s'installe dans la durée.

Cet ancrage passe aussi par la recherche de l'association des citoyens à ces politiques. En NPDC, le recours au financement participatif, notamment dans le cadre de la TRI et du développement des énergies renouvelables, par exemple avec la plateforme Cowfunding, ou la création de produits bancaires à destination des particuliers décidant d'investir dans la transition énergétique régionale, témoignent de cette volonté d'associer les habitants aux différents volets de la transition énergétique. Ceux-ci peuvent également être associés à des groupes de travail et à des ateliers participatifs.

D'autres instruments sont mobilisés pour concrétiser les ambitions du conseil régional. Une partie d'entre eux présente un caractère partenarial. Tous sont pilotés par la Région, avec un degré plus ou moins important d'autonomie par rapport à d'autres acteurs (ADEME, DREAL, préfet, par exemple). Le conseil régional a ainsi mis en place en 2008 la Dynamique Climat, une des principales instances de dialogue dans les domaines du climat et de l'énergie entre l'Etat, le conseil régional, les deux conseils généraux du NPDC, et l'ADEME. Son but est de mobiliser et coordonner ces acteurs dans le cadre du plan climat régional. Il a aussi

institué le CERDD (2006), évoqué plus haut. Ces institutions sont désormais reconnues par les acteurs privés et publics liés à la transition énergétique comme étant des lieux d'échange et des sources d'information crédibles, puisque leurs ressources (données, ingénierie) sont utilisées en tant que support des démarches partenariales territoriales. Ils sont des espaces d'interaction où se façonnent et s'adaptent les politiques locales. En 2012, un Observatoire climat a aussi été créé au sein de la Dynamique Climat, afin de produire des données locales et de les partager avec les acteurs territoriaux, assurant la cohérence régionale des démarches.

Pour opérationnaliser les différents plans exposés ci-dessous, des outils d'intervention directe ont été mis en place par le conseil régional. Ce dernier a créé fin novembre 2015 l'Opérateur de réhabilitation énergétique du logement (ORREL), une Société anonyme d'économie mixte locale (SAEML). Elle insère le conseil régional dans ce champ d'activité, avec des capacités de pilotage et d'orientation. Il en est l'actionnaire majoritaire. Au sein de la SAEML, les collectivités territoriales disposent de la majorité décisionnelle, tout en faisant porter l'activité d'exploitation par une entreprise qui dispose des capacités opérationnelles.

En 2016, l'actionnariat était réparti de la manière suivante :

Actionnaire	*Capital apporté*	*%*
Région NPDC	1 520 000 €	50,67
Métropole européenne de Lille (MEL)	350 000 €	11,67
Artois Communauté d'agglomération Béthune-Bruay	120 000 €	4
Communauté Urbaine de Dunkerque	105 000 €	3,5
Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut	105 000 €	3,5
Communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre	85 000 €	2,83
Communauté d'agglomération du Boulonnais	65 000 €	2,17
Communauté d'agglomération de Saint-Omer	50 000 €	1,67
Communauté de communes Artois-Lys	15 000 €	0,5
Communauté de communes d'Osartis-Marcquion	15 000 €	0,5
Communauté de commues Canton de Fauquembergues	10 000 €	0,33
Communauté de communes Canton de Fruges	10 000 €	0,33
Communauté de communes du Coeur de l'Avesnois	10 000 €	0,33
Communauté de communes de Desvres - Samer	10 000 €	0,33
Communauté de communes de la Morinie	10 000 €	0,33
Communauté de communes du Pays d'Aire	10 000 €	0,33

Actionnaire	*Capital apporté*	*%*
Communauté de communes du Pays de Lumbres	10 000 €	0,33
Communauté de communes du Pays Solesmois	10 000 €	0,33
Communauté de communes Sud Artois	10 000 €	0,33
Communauté de communes du Sud Avesnois	10 000 €	0,33
Communauté de communes de la Terre des Deux Caps	10 000 €	0,33
Communauté de communes des Trois Pays	10 000 €	0,33
AMUNDI (AMUNDI FCP "ERAFP Multi-actifs I")	300 000 €	10
CCI Région Nord de France	105 000 €	3,5
Fédération Nord des SCOP BTP	15 000 €	0,5
CAPEB NPDC	10 000 €	0,33
Conseil régional de l'ordre des architectes (CROA) NPDC	10 000 €	0,33
Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) Région NPDC	10 000 €	0,33
Total	3 000 000 €	100

La Région dispose de près de 51% du capital de l'ORREL, la métropole de Lille (MEL) en est le deuxième actionnaire, étant impliquée de manière substantielle dans l'opérateur, avec 11,7% du capital. Les grandes collectivités comme Dunkerque sont également bien représentées. Le nombre de collectivités territoriales est important (22 au total), et la Région a été en mesure d'impliquer dans cette initiative de petites collectivités. Cette répartition illustre la dynamique régionale, où les grandes villes, en particulier Lille, sont plutôt associées à l'action régionale et mutualisent une partie de leurs moyens.

Les 15% du capital restants, soit le minimum autorisé par la loi encadrant ce type de société, sont possédés par le fonds d'investissements AMUNDI, des représentants de la filière du bâtiment comme la Confédération de l'artisanat et des professionnels des entreprises du bâtiment (CAPEB) et des organismes consulaires.

La mission de l'ORREL est de réaliser des opérations de tiers financement et d'accompagnement pour l'ensemble de la démarche de rénovation, afin de faciliter l'engagement de travaux. Il s'adresse aux particuliers habitant des logements privés. Il passe

des marchés avec des entreprises du bâtiment et des bureaux d'études pour la réalisation concrète des travaux qu'il supervise. La mise en place de cet opérateur illustre la volonté du conseil régional d'organiser ces activités au sein du territoire, de structurer la filière vers une offre pilotée par lui-même.

Notons cependant qu'à l'été 2017, l'exécutif régional a indiqué souhaiter revoir sa participation dans cet opérateur. Cette décision, au-delà des aspects politiques – un opérateur mis en place par l'ancienne majorité gauche-verts -, peut être liée à l'existence d'une structure similaire en Picardie, qui pourrait reprendre ces activités, dans le cadre de la fusion progressive des institutions des deux anciennes régions.

Le conseil régional du NPDC a aussi créé en novembre 2015 un opérateur régional dans le domaine des énergies renouvelables, la SEM Nord Energies. Dotée d'un capital de 5,2 millions d'euros, elle rassemble des collectivités disposant d'un potentiel en énergies renouvelables. Il s'agit des intercommunalités de Dunkerque, Fruges, Saint-Omer, Sud-Artois, et de la Caisse des Dépôts et Consignations (20% du capital). Des investisseurs privés comme le Crédit Agricole, le Crédit Coopératif et Energie Partagée Investissement ont aussi pris des participations dans cette société. Elle a pour objectif d'accompagner les projets identifiés au niveau local, du conseil en amont de la préparation de ceux-ci jusqu'aux investissements d'exploitation. Elle peut intervenir en partenariat avec d'autres sociétés locales en prenant des participations dans les projets. L'objectif est de disposer, au niveau régional, d'un outil capable de mettre en œuvre les objectifs du SRCAE, traduisant la volonté des élus et permettant de contrôler le développement des énergies renouvelables. Le but est ainsi de reprendre la main sur les choix d'implantation, soumis à controverse, la Région souhaitant se positionner comme un tiers de confiance (données d'entretien avec le président de la SEM, Jean-Jacques Hilmoine, 2016).

Cet instrument a aussi l'avantage de ne pas exposer « en première ligne » des élus porteurs d'un projet de développement d'énergies renouvelables, puisque l'opérateur intervient pour l'ensemble des collectivités et investisseurs, en tant qu'intermédiaire chargé de conduire les projets. Les dividendes associés à son activité sont mis en avant, pour démontrer qu'elle bénéficie aux collectivités locales et territorialise l'exploitation des énergies renouvelables : cela est considéré comme un moyen de faciliter leur acceptation par les

citoyens. La SEM Nord Energies est donc un des outils élaborés par le conseil régional pour concrétiser sa politique territoriale.

Enfin, plusieurs fonds ont été créés à l'initiative de la Région, comme le Fonds régional d'investissement pour le climat (FORIC), doté de 2,5 millions d'euros et à destination des petites et moyennes entreprises (PME) pour financer des projets de taille limitée[1] dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ; ou le fonds d'investissement CAP TRI, doté de 40,5 millions d'euros et lancé en 2016 pour soutenir des projets d'un montant supérieur à 1 million d'euros. Plusieurs modes de financement dits « alternatifs », de type financement participatif ont été mis en place par le conseil régional, ainsi qu'un livret d'épargne dédié à la TRI, lancé en 2015. Ces quelques exemples illustrent l'intérêt croissant des grandes collectivités pour une intervention plus directe dans le financement de projets capitalistiques. Ces dispositifs ont l'avantage, pour les collectivités, de limiter l'apport de fonds, tout en ayant un effet de levier important (garantie publique, fonds d'amorçage), et d'assortir cet engagement de capacités d'orientation des investissements.

D - Des collectivités infrarégionales qui se démarquent par leurs politiques énergétiques

D'autres collectivités situées en Nord-Pas-de-Calais se distinguent par des politiques particulièrement volontaristes en matière de transition énergétique. Nous avons porté notre attention sur une partie de celles-ci, afin de mettre en regard leurs projets avec ceux conduits par la Région, de comprendre sur quoi ils s'appuient, et d'identifier leurs dynamiques.

1. Dunkerque

En NPDC, la collectivité régionale n'est pas la seule à mener sa propre politique énergétique. Les grandes agglomérations se distinguent fréquemment par l'adoption de programmes qui suivent leurs propres logiques d'action et traduisent leurs propres ambitions. Dunkerque en fait partie. A titre symbolique d'abord, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), a été une des premières collectivités à faire implanter sur son territoire une éolienne, en 1991, avant d'y accueillir le plus grand parc français – pour l'époque - en 1996[2]. Dans le

[1] Dont le montant est inférieur à 500 000 euros.

[2] Pôle climat du Nord-Pas-de-Calais (2014), Trajectoires énergie-climat en Nord-Pas-de-Calais*, Récits de trajectoires « Territoires et climat »,* [en ligne : consulté le 12 juin 2017]. Disponible sur : http://observatoire.pcet-ademe.fr/data/cerdd_recit_trajectoires_bd_vf_5.pdf

domaine des énergies renouvelables, elle a régulièrement accueilli des expérimentations. Par exemple, en 2002, ont été testées sur son propre patrimoine des piles à combustible. Depuis 2015, elle accueille un démonstrateur dans le domaine du stockage des énergies renouvelables via l'hydrogène (projet GRHYD).

La CUD mobilise dans ce cadre le vaste réseau de chaleur présent sur son territoire (50 km, distribuant 126 GWh, pour une puissance de 100 MW). Construit en 1985, il est alimenté depuis 1986 par la chaleur industrielle fatale produite par les usines présentes sur son territoire (sidérurgie avec Arcelor-Mittal, par exemple). Depuis 2008, la puissance captée récupérée est de 23 MW, et représente 55 à 65% des besoins courants du réseau[1]. Ce dernier est en cours d'extension, avec un objectif de doublement de sa longueur à horizon 2020[2], et d'accroissement de son alimentation en énergies renouvelables et fatales (avec la centrale nucléaire de Gravelines, par exemple).

La CUD a aussi été une des premières collectivités de ce type à exercer directement une compétence infrastructurelle clé dans l'énergie, en devenant dès 1995 autorité concédante de la distribution d'électricité et de gaz, et, depuis 2015, de chaleur. Elle a aussi été la première collectivité (2004) à mener des opérations de thermographie aérienne, puis à démarrer (2006) un programme d'accompagnement des particuliers pour la rénovation thermique de leur logement, avec le dispositif Réflexénergie.

En 2009, en partenariat avec l'ADEME et le conseil régional, la CUD a lancé un projet de cartographie des consommations d'énergie (Anaspat Réges[3]), visant à repérer les sites de forte consommation, de vulnérabilité énergétique, et les possibilités d'amélioration des systèmes énergétiques (gestion des investissements dans les infrastructures, efficacité énergétique, maîtrise des consommations).

[1] Smart grids CRE (2014), Interview de Robert Serna, *Les réseaux de chaleur et de froid intelligents,* [en ligne : consulté le 10 août 2017]. Disponible sur : http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=reseaux-chaleur-froid-intelligents-dunkerque

[2] Communauté urbaine de Dunkerque (2015), Conseil de communauté du 15 octobre 2015, *Procès verbal de séance,*[en ligne : consulté le 10 août 2017]. Disponible sur : https://www.communaute-urbaine-dunkerque.fr/fileadmin/documents/conseils_et_bureaux_communautaires/2015_-_15_octobre/Proces_verbal_du_conseil_-_15_octobre_2015.pdf

[3] Le nom de ce programme signifie « Analyse spatiale de la demande et des réseaux énergétiques dans une perspective de réduction efficiente des émissions de gaz à effet de serre ».

Elle a élaboré son premier plan climat en 2008, qui, comme pour les plans régionaux, a été réalisé à partir de groupes de travail thématiques rassemblant des acteurs territoriaux (entreprises, associations, ADEME), en y incluant un bilan carbone. Elle s'inscrit dans les dispositifs d'accompagnement et de partage d'expertise créés par le conseil régional, notamment dans le domaine de l'élaboration et du suivi des PCET.

Approfondissant ces démarches, elle a engagé la réalisation d'un Schéma directeur des énergies (SDE), en cours en 2017. L'écriture d'un tel document implique par exemple de cartographier les consommations, les productions, les réseaux à une échelle fine –la maille « IRIS » la plupart du temps[1]. Elle affine les analyses réalisées dans les PCET. Cette démarche vise à élaborer une stratégie politique mettant en concurrence les différentes sources d'énergie, à engager une réorientation des investissements infrastructurels, en fonction de priorités et d'orientations fixées par la collectivité territoriale. Cela correspond à une volonté d'autonomiser la politique énergétique locale.

La CUD est engagée dans des réseaux de collectivités territoriales revendiquant davantage de politiques énergétiques locales, et organise depuis 1998, en partenariat avec Grenoble, les Assises de l'énergie, rendez-vous annuel des acteurs territoriaux et de l'énergie. Cela suscite le partage de pratiques, l'entretien d'un réseau d'acteurs, et confère à la CUD un rayonnement dans ce domaine. Cette influence est accrue par la participation à la démarche Cit'ergie depuis 2012. Dunkerque s'inscrit ainsi dans la « course aux labels », qui conduit les grandes villes à rivaliser d'ambition pour marquer leur exemplarité et justifier la conduite de politiques énergétiques. La labellisation Cit'ergie est une des principales dans les domaines qui nous concernent. Elle est animée par l'ADEME et constitue la déclinaison française de l'European Energy Award. Ce dernier s'inspire des démarches suisses (Cité de l'énergie) et autrichienne (e5) mises en œuvre dans le cadre des programmes européens de maîtrise de la demande d'énergie (SAVE, Energie Intelligente Europe, Interreg, 5ème programme cadre de recherche et développement)[2]. Ce label valorise des actions dans les domaines de l'approvisionnement en énergie, de l'organisation de la collectivité, de la gestion du

[1] La maille IRIS (pour « Îlots regroupés pour l'information statistique ») est utilisée par l'INSEE. Elle se situe à l'échelle du quartier, et concerne environ 2000 personnes, ce qui est plus précis que la maille communale dans les espaces densément peuplés.

[2] ADEME, Cit'ergie, Le dispositif Cit'ergie, [en ligne, consulté le 23 janvier 2017]. Disponible sur : http://www.citergie.ademe.fr/node/2081

patrimoine[1]. Les critères détaillés ont pour objectif de favoriser le développement des énergies renouvelables, la maîtrise des consommations, ou encore d'accroître le contrôle par les collectivités des réseaux de distribution d'énergie. La labellisation est composée de trois niveaux de qualité (dans l'ordre décroissant : Cit'ergie GOLD ; Cit'ergie et CAP Cit'ergie). Elle récompense pour quatre ans l'exigence et l'approfondissement des démarches en fonction du référentiel. En France, elle est pilotée par un collège d'acteurs parmi lesquels l'ADEME, des représentants de collectivités territoriales engagées de longue date dans ces thématiques (dont la Communauté urbaine de Dunkerque), et les associations de collectivités actives dans ces domaines (AMORCE, par exemple), qui jouent un rôle prépondérant. Le but est de marquer la mobilisation des collectivités territoriales est de peser dans les réglementations nationales, de pousser à la mise en œuvre de politiques locales ambitieuses et, pour les communes et regroupements de communes concernées, de se distinguer. Depuis 2014, la CUD détient le plus haut niveau de labellisation – elle est la seule en France, avec la ville de Besançon, à avoir atteint ce niveau.

Enfin, l'importance du lien entre les politiques publiques locales et le tissu industriel est illustrée par la création en 2011, sur le territoire de la CUD et en partenariat avec le conseil régional, du pôle d'excellence régional Energie 2020. Ce pôle économique régional est dédié aux énergies renouvelables, à l'efficacité énergétique, à l'écologie industrielle et aux réseaux d'énergie.

De fait, Dunkerque se distingue par des politiques énergétiques développées dans plusieurs domaines, anciennes et ambitieuses. Si la ville de Lille est également impliquée dans ce type de démarche de transition énergétique, et participe aux initiatives régionales comme la TRI, nous avons aussi souhaité nous pencher sur le cas de plus petites collectivités. Leurs moyens sont plus limités, mais certaines parviennent à se distinguer. Le cas de Loos-en-Gohelle est particulièrement intéressant.

[1] Pour des détails sur le référentiel, se référer au site Internet dédié : ADEME, Cit'ergie, Catalogue des 79 actions du label, Cit'ergie, version métropole, [en ligne, consulté le 23 janvier 2017]. Disponible sur : http://www.citergie.ademe.fr/sites/default/files/fichiers_partages/Citergie_catalogue%2079%20mesures_nov2016.pdf

2. Loos-en-Gohelle

Loos-en-Gohelle est une commune d'un peu plus de 6 500 habitants (INSEE, 2017[1]) du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, appartenant à la Communauté d'agglomération de Lens-Liévin. Elle a subi de plein fouet la désindustrialisation de la fin du XX^{e} siècle : le taux de pauvreté y est de près de 20% (2013), et le taux de chômage de 18% (2014), à comparer à des taux respectifs de 14% et d'environ 10% au niveau français (métropole) (INSEE, 2017[2]). Elle est pourtant une des communes au rayonnement national et européen le plus important en matière de politiques de transition énergétique.

A Loos-en-Gohelle, ces politiques prennent leur source dans un mouvement plus vaste de revalorisation du patrimoine local, amorcé dans les années 1970. Une connexion graduelle a été établie avec les enjeux de transition énergétique, qui sont venus compléter de premières mesures. A cette époque, le déclin de l'industrie minière bouleverse l'organisation sociale et économique de la collectivité. Le directeur de cabinet du maire actuel (2017), Jean-François Caron, figure politique locale, nous indique ainsi que le constat des élus d'alors est le suivant :

> *« avec la fin du charbon, c'est la question de la vie sociale, territoriale, et politique qui est à reprendre. (...) Le tissu social et les solidarités sont déstructurés »* (Julian Perdrigeat, 2016).

Cela entraîne ces élus, et en particulier Marcel Caron, personnalité politique et syndicale locale, maire de Loos-en-Gohelle de 1977 à 2001, à mener une réflexion sur la manière d'envisager l'avenir de son territoire. Il lance plusieurs initiatives pour entraîner sa reconversion économique et trouver de nouveaux vecteurs de développement. L'idée avancée est

> *« d'enrayer ce déclin, d'engager une nouvelle dynamique territoriale, de redonner un nouvel élan à la population »* (Julian Perdrigeat, 2016).

Marcel Caron souhaite ainsi valoriser l'identité territoriale au travers de nouveaux projets mobilisateurs. Ils portent d'abord sur la culture. Pour lui,

---

[1] INSEE (2017), Commune de Loos-en-Gohelle, *Comparateur de territoire,* [en ligne, consulté le 13 août 2017]. Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-62528

[2] INSEE (2016), Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. Résultats expérimentaux pour 2015, *INSEE focus,* [en ligne, consulté le 13 août 2017]. Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2512042

INSEE (2017), Le taux de chômage diminue de 0,4 point au premier trimestre 2017, *Informations rapides*, n°131, [en ligne, consulté le 13 août 2017]. Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2851776

« elle constitue un des meilleurs moyens de remobiliser les populations, (…) de redonner de la fierté, de décaler le regard par rapport aux difficultés économiques » (Julian Perdrigeat, 2016).

Dès lors, au début des années 1980, les projets lancés dans ce cadre mettent en valeur le patrimoine minier, avec des manifestations artistiques (peinture, photographie), l'organisation d'un festival à partir de 1986, les Gohélliades, sur le carreau de la fosse (la « Base 11/19 »). Utiliser ce type de représentation permet, pour l'édile d'alors, de

« faire une catharsis sur scène, d'expier le passé (…) et de se projeter dans l'avenir, redonner confiance » (Julian Perdrigeat, 2016).

A partir de cette initiative, de nouvelles dynamiques de mobilisation naissent, autour de la création d'une association culturelle intercommunale visant à mettre en relation les populations ayant l'héritage de l'exploitation du charbon en partage. A cette époque, le but est avant tout social :

« il fallait d'abord lutter contre l'alcoolisme, proposer des perspectives contre le délitement social » (Julian Perdrigeat, 2016).

Confrontée au déclin des investissements charbonniers, la mairie engage des investissements dans le domaine de la culture et de la promotion du patrimoine, afin de valoriser le passé commun des collectivités minières : pour Marcel Caron, le chômage ne peut être le seul legs visible restant de l'exploitation de la houille. Elle soutient par exemple la création de l'association la Chaîne des Terrils (1989), à vocation de préservation du paysage minier, afin de créer une solidarité intercommunale autour de cet héritage. Les terrils sont alors « détournés » à des fins récréatives, paysagères et sociales. C'est dans le cadre de cette réflexion sur un projet général visant à redynamiser Loos-en-Gohelle et ses environs qu'est venue s'insérer la thématique des énergies renouvelables.

Au milieu des années 1990, Jean-François Caron, fils de Marcel Caron, reprend à son compte les thématiques de revalorisation et de reconversion des collectivités touchées par la désindustrialisation, cette fois autour d'un projet politique environnementaliste. Il est élu en 1992 au conseil régional du NPDC – il le restera jusqu'en 2015 - sur une liste Génération écologie. Il utilise cette fonction et les capacités d'intervention qu'elle confère dans le cadre de son mandat de conseiller municipal (1995-2001) pour lancer de nouveaux projets dans ces domaines. Dans un premier temps, en tant que conseiller municipal délégué à l'aménagement du territoire et à l'environnement, il conduit l'élaboration participative d'un programme de développement pour sa ville, s'appuyant sur les thématiques de mise en valeur de la biodiversité et de la transition énergétique. L'objectif est alors

« de formuler une charte de vie, avec des priorités d'action pour sortir du modèle d'avant et aller sur celui de demain » (Julian Perdrigeat, 2016).

Ce discours illustre en creux le projet de reconversion territoriale. Il correspond à la priorité de retisser du lien social, en tentant de mettre en place de nouveaux relais de développement, alors que la ville reste marquée par l'empreinte des compagnies minières et de leur organisation sociale.

En 2001, élu maire, Jean-François Caron donne une nouvelle ampleur au projet de reconversion de sa ville à partir des questions environnementales. C'est notamment une stratégie de changement d'image et de recherche d'accroissement des capacités de financement de sa commune, dont le potentiel fiscal est faible – 48% des ménages fiscaux étaient imposables en 2013, contre 58% à l'échelle nationale[1]-, qui appuie son choix de lancer de multiples expérimentations dans les domaines de l'efficacité énergétique et dans les énergies renouvelables. Elles se concentrent d'abord sur la rénovation Haute Qualité Environnementale (HQE) et le soutien aux énergies solaires (centrales solaires, panneaux photovoltaïques sur la toiture de l'église, chèque solaire), en bénéficiant de l'appui (financier, institutionnel, technique) du conseil régional, où Jean-François Caron occupe des postes clés dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire (vice-présidences, présidences de commission, comités de pilotage, conduite de la réalisation des schémas régionaux).

Grâce à son mandat régional et aux postes associés qu'il occupe, il peut favoriser l'installation d'organismes symboles de cette reconversion sur sa commune. Ce statut lui a permis de capter des projets importants à Loos-en-Gohelle, qui auraient pu trouver leur place dans des pôles déjà structurés près de Lille ou de Dunkerque. L'implantation de ces activités a favorisé le développement et renforcé la visibilité de cette agglomération jusqu'alors en déclin économique.

Ainsi, il impulse au niveau régional la création du Centre Ressource du Développement Durable, le CERDD, Groupement d'Intérêt Public régional, qu'il fait implanter à Loos-en-Gohelle en 2006. Le CERDD est un centre d'information environnementale, spécialisé dans la

[1]INSEE (2017), Commune de Loos-en-Gohelle, *Comparateur de territoire,* [en ligne, consulté le 13 août 2017]. Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-62528

INSEE (2016), Revenus et pauvreté des ménages en 2013. France métropolitaine, *Chiffres détaillés*, [en ligne, consulté le 13 août 2017]. Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2117515/?geo=METRO-1

mise en relation et la coopération entre acteurs, l'ingénierie sociale, le développement d'outils de soutien et de capacités d'analyse aux collectivités publiques, et la diffusion de connaissances. Il associe le conseil régional, l'Etat (préfecture, DREAL), l'ADEME, l'opérateur de distribution de gaz GRDF, la ville de Valenciennes, la Communauté urbaine de Dunkerque, la Métropole européenne de Lille, et des associations environnementales. Il est une des institutions contribuant à l'élaboration de connaissances régionales, et a une forte visibilité dans le domaine des politiques énergétiques à cette échelle.

Jean-François Caron a également obtenu en 2002 l'implantation dans sa commune de l'association Création et Développement d'Eco-Entreprises (CD2E). Elle anime un pôle économique regroupant des entreprises dont les activités ont un lien avec l'environnement (eau, énergies renouvelables, éco-construction, déchets et recyclage, par exemple). Elle met en place des démonstrateurs et conduit des expérimentations sur des technologies s'inscrivant dans une transition écologique[1]. Elle facilite le test de nouveaux matériaux et modes de rénovation, la réorganisation des métiers du bâtiment (aspects techniques, juridiques, organisationnels), lance des analyses de cycle de vie pour différentes technologies, évalue la pertinence et l'empreinte carbone de dispositifs innovants.

La présence de ce pôle déjà structuré a appuyé la démarche de Jean-François Caron dans le cadre de la localisation de pôles de compétitivité, puisqu'il a ensuite obtenu en 2010 l'installation d'un pôle de compétitivité national au même endroit, TEAM 2 (pour Technologies de l'Environnement Appliquées aux Matières et aux Matériaux). Ce pôle est dirigé par le même directeur que CD2E et porte sur des sujets proches, dans les domaines de l'environnement et des écotechnologies.

L'ensemble de ces activités est situé sur le site d'exploitation minière – la Base 11/19 – qu'ont successivement tenté de préserver en tant que patrimoine historique et culturel Marcel et Jean-François Caron. Ce dernier a aussi conduit la réhabilitation écologique de ces sites, et la reconnaissance du bassin houiller au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Tout en mettant en valeur cet héritage, Jean-François Caron, utilisant ses différents mandats – il est aussi vice-président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin -, en

[1] Cet adjectif est fréquemment employé dans la région : il comprend la transition énergétique, en incluant également des enjeux de biodiversité et de limitation de l'impact général des activités humaines sur l'environnement.

a ainsi fait une zone d'activité, de recherche et de démonstration autour du développement durable. Tant au plan symbolique que matériel, elle valorise sur sa commune la reconversion territoriale qu'il tente d'engager.

Les activités menées sur place sont avant tout de type recherche, développement, et expérimentation. La stratégie de Jean-François Caron est de donner une image innovante à sa ville, de présenter une vitrine. Mais elle résulte aussi du constat de l'impossibilité de financer localement, directement, la massification des projets soutenus. Ainsi, c'est pas-à-pas, par expérimentation portant sur la nature des projets, sur la mise en place progressive d'institutions et de réseaux d'acteurs, qu'est façonnée l'action publique environnementale à Loos-en-Gohelle.

Ce mode de faire est aussi celui qui permet d'attirer des financements extérieurs, de l'Etat, lorsqu'il subventionne de nouvelles filières, et de l'Union européenne, dont c'est une des formes d'intervention les plus importantes. Il permet, à moindre coût, de gagner en visibilité, pour des projets présentés comme « pilotes », soutenus à ce titre par ces acteurs. De fait, ces projets s'inscrivent dans les axes de recherche et développement en matière énergétique et climatique de l'Union européenne, généralement en partenariat avec le ministère de l'Environnement et/ou l'ADEME, ainsi que le ministère de l'Economie. Cela permet à Loos-en-Gohelle d'apparaître sur la carte des espaces dynamiques, pionniers en matière technologique et environnementale.

Jean-François Caron a ainsi fait de sa commune un laboratoire des nouvelles technologies, renouvelant l'image de Loos-en-Gohelle, et offrant des opportunités à des acteurs désireux de tester des technologies innovantes. Ces réalisations suscitent l'intérêt d'autres collectivités pionnières et d'autres acteurs à la recherche d'expertise et d'exemples, tandis que la ville devient en mesure de proposer et de diffuser des modèles. Ainsi, lors du Forum AGIR de novembre 2015 organisé par la Région PACA, et consacré au bilan des actions de ce programme, Jean-François Caron a été invité à partager et détailler les initiatives qu'il a lancées dans sa région. Cela confère de l'influence à celui-ci, et entraîne la promotion des dispositifs et idées développés à Loos-en-Gohelle.

Ce faisant, la collectivité qu'il dirige est repositionnée dans le jeu régional, ce qui lui permet de peser, symboliquement d'abord, mais aussi, progressivement, dans les domaines sociaux et économiques.

Conclusion

Les politiques menées en Nord-Pas-de-Calais constituent en grande partie des programmes de développement économique et de reconversion territoriale. Qu'il s'agisse des thématiques choisies ou des ambitions affichées, elles visent à transformer l'image de la Région, marquée par le déclin d'industries dont l'activité a été fortement liée au secteur de l'énergie. Si la place des motivations environnementalistes est réelle dans l'impulsion de ces politiques publiques, leur potentiel d'attraction de financements publics (Union européenne, Etat) et d'investissements privés joue ainsi un rôle déterminant. Les modes d'action employés pour traduire ces ambitions confortent ces orientations.

Dans ce chapitre, nous avons tenté de proposer un portrait des différentes actions conduites sur le territoire de la région Nord-Pas-de-Calais, notamment à partir du milieu des années 2000. La Région qui, historiquement, ne constitue pas un acteur politique de premier plan, cherche à affirmer son pilotage sur l'ensemble de son territoire, en développant des plans d'action dans plusieurs secteurs, correspondant à des problématiques identifiées comme majeures (déclin industriel, précarité énergétique). Elle construit par étapes ses programmes d'action, qui se succèdent, se complètent, et s'appliquent à des champs d'activité progressivement plus nombreux. Pour se distinguer dans un paysage institutionnel où sa place reste à renforcer, elle prend en main des enjeux de réindustrialisation, et multiplie les actions symboliques : une forte dimension communicationnelle est incluse dans ses programmes. Ces derniers sont dirigés par des personnalités régionales (avec l'appui de figures internationales, comme Jeremy Rifkin) bien identifiées, qui définissent et pilotent leur mise en œuvre.

Ces activités viennent compléter une intervention locale déjà forte dans ce domaine, car de grandes villes, comme Dunkerque, ont également pris en main ces enjeux. A partir de priorités locales (gestion des activités industrielles, valorisation du tissu d'entreprises, précarité énergétiques), de la recherche de visibilité, à travers des actions pionnières et symboliques, Dunkerque a pu construire une politique énergétique locale diversifiée, dans plusieurs domaines. Celle-ci a été accompagnée de la montée en compétence des services de la collectivité, s'appropriant ces enjeux, en même temps que l'obtention de nouvelles prérogatives, permettant d'agir directement sur les infrastructures énergétiques. Ces initiatives ont reçu une reconnaissance institutionnelle, à l'échelle européenne et nationale. Dunkerque constitue, pour la Région, un point d'appui pour la conduite de politiques de transition

énergétique, en même temps qu'un acteur pouvant contester le leadership qu'elle revendique en la matière.

Les politiques régionales s'appuient également sur des exemples locaux, façonnés dans de plus petites collectivités. Elles peuvent les valoriser, en même temps que cela leur permet d'attirer le regard sur le territoire régional, de mettre en avant des modèles et un récit à partager. Loos-en-Gohelle participe de cette dynamique. La reconversion du territoire, le « récit du changement » amorcé par Marcel Caron et poursuivi par son fils Jean-François, le choix de l'exemplarité, à travers la sélection des expérimentations, font de cette localité un laboratoire de la politique que souhaite conduire la Région. De fait, l'émergence de vitrines locales, éléments de développement économique pour ces petites collectivités, complète et renforce les programmes régionaux, qui les soutiennent en retour.

Chapitre VIII : Rhône-Alpes, berceau des mobilisations environnementalistes et des industries de l'énergie, espace d'affirmation d'une vision alternative de l'énergie

Avec ce chapitre consacré aux politiques énergétiques conduites en Région Rhône-Alpes, nous poursuivons notre récit de l'action publique territoriale telle qu'elle est menée depuis le milieu des années 2000. Rhône-Alpes est apparue dans notre chapitre V comme une collectivité sur le territoire de laquelle les énergies décarbonées sont très présentes. La moitié des capacités d'exploitation de l'énergie hydraulique, qui représente 67% de l'électricité renouvelable produite en France (RTE, 2017[1]) se trouvent sur le territoire rhônalpin. La région accueille aussi un quart du parc nucléaire français, sachant que près des trois-quarts de la production électrique nationale est d'origine nucléaire. Il s'agit d'une région industrielle, où les activités liées à la transformation de l'énergie sont développées, et où des industries fortement consommatrices sont implantées. Dans le même temps, elle est un territoire important dans le domaine des énergies renouvelables, et les revendications en faveur de mesures de transition énergétique y sont fortes. Avec la mise en place précoce d'institutions et de programmes structurés dans l'énergie, comme cela a également pu être repéré dans le chapitre V, ces éléments incitent à porter l'attention sur cet espace régional. D'une part, pour appréhender plus finement ces processus, et d'autre part, pour en comprendre les ressorts, avant de les comparer aux deux autres régions étudiées.

Tout comme pour Nord-Pas-de-Calais, nous priorisons l'étude de la Région dans son périmètre antérieur à la réforme de 2015, afin de conserver une certaine cohérence dans l'analyse de nos données, d'autant plus qu'à l'époque de réalisation de notre enquête de terrain, la fusion avec la région Auvergne n'avait pas encore produit d'effets. Cependant, dans la mesure où, dans certains cas, des éléments nouveaux liés au rapprochement avec Auvergne ont pu permettre d'établir des contrastes, d'enrichir l'analyse des dynamiques étudiées, nous les avons pris en compte. Nous les mentionnons dans notre travail, le cas échéant.

Nous avons réalisé une première enquête de terrain dans cette région entre novembre 2015 et janvier 2016, qui nous a permis d'étudier de manière approfondie l'ensemble des actions menées depuis le début des années 2000, et d'identifier les dispositifs en cours en

[1] RTE (2017), *Panorama de l'électricité renouvelable en 2016,* France, [en ligne, consulté le 15 août 2017]. Disponible sur : http://www.rte-france.com/sites/default/files/panorama_enr20161231.pdf

2015. Elle a été complétée par une deuxième analyse, conduite entre août 2016 et janvier 2017, qui a visé à mettre en perspective ces politiques publiques, avec des recherches remontant à la mise en place de l'Etablissement public régional. Elle nous a également permis un suivi des programmes en cours de réalisation. Des entretiens ponctuels, notamment à l'été 2017, ont complété ce suivi.

Les analyses développées ici reposent sur le croisement de plusieurs types de sources, d'origine différente. Comme pour les deux autres régions étudiées, nous avons mobilisé des sources primaires (délibérations, rapports annuels, compte-rendus de réunion, bilans et documents de planification), produits par les services de la Région, l'Agence Rhonalpénergie environnement[1], l'Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre (OREGES), de l'Etat (DREAL, préfecture), des acteurs associatifs (Réseau des Espaces Infoénergie de Rhône-Alpes, IERA). Nous avons conduit quarante-et-un entretiens semi-directifs, avec différents acteurs (agents des collectivités territoriales, responsables politiques, associations, agents de l'Etat, entreprises) impliqués dans les activités relatives à l'énergie dans la Région (voir Annexe 2). Nous avons également réalisé plusieurs sessions d'observation participante, par exemple lors d'ateliers d'échanges consacrés aux programmes régionaux (TEPOS, entre autres), de sessions de restitution de travaux (Schéma directeur des énergies de la métropole de Lyon, notamment), réunissant élus, chargés de mission, représentants institutionnels et entreprises. Nous avons enrichi ces analyses par un travail d'archives, à partir des ressources mises à disposition par le réseau associatif IERA.

Ces travaux permettent ainsi d'avoir une vision d'ensemble des politiques menées dans la Région depuis le début des années 2000, d'en faire un récit synthétique, et de les mettre en perspective.

A - La structuration progressive des politiques énergétiques en Rhône-Alpes

En Rhône-Alpes, la coalition vainqueur des élections régionales de 2004, les premières dont le mode de scrutin garantissent la constitution d'une majorité absolue au sein de l'assemblée régionale, a été, pour partie, constituée autour d'accords politiques donnant

[1] La dénomination de l'agence a changé à plusieurs reprises. Elle a d'abord été Rhône-Alpes Energie (RAE), puis Rhônalpénergie environnement (RAEE), avant de devenir Auvergne-Rhône-Alpes Energie Environnement (AURA-EE) après la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes. Nous utilisons ici la deuxième dénomination, en vigueur pendant la plus grande partie de notre travail.

explicitement une place importante aux question énergétiques et de changement climatique. L'importance acquise par les Verts lors des élections précédentes, et la menace qu'ils constituent alors pour le socle électoral socialiste, ont en effet suscité de généreuses propositions d'alliances par le PS dès le premier tour de l'élection de 2004 (Boy & Chiche, 2005, p. 119). De leur côté, pour peser –mais cela ne présume pas de leur capacité d'intervention ultérieure au sein des exécutifs régionaux-, les écologistes s'inscrivent dans des majorités plurielles gauche-Verts, et négocient des contrats de gouvernement avantageux (concessions programmatiques, projets, budgets, postes) (Boy & Chiche, 2005 ; données d'entretien avec des responsables Verts en Rhône-Alpes, 2016). C'est en particulier le cas en Rhône-Alpes.

C'est à partir de cette période qu'est observée dans cette région un essor de la mise en place de dispositifs liant énergie et environnement, qui bénéficient aussi d'un contexte propice et s'appuient sur des initiatives antérieures (voir ci-dessous). Plusieurs étapes peuvent être distinguées, dont nous discuterons les principales.

Entre 2004 et 2010, la montée en puissance est très progressive, et se caractérise avant tout par des mesures éparses, avec le subventionnement de projets dans les énergies renouvelables, puis dans la maîtrise de la demande : soutien à l'efficacité énergétique dans le bâtiment individuel, puis collectif et tertiaire. Les élus Verts obtiennent ensuite des financements pour des projets locaux dans le domaine des transports –pistes cyclables, transports collectifs, véhicules électriques -, réalisés en partenariat avec les majorités locales. D'autres initiatives sont également poursuivies dans le domaine de la réduction des consommations énergétiques.

Une évolution importante, avec la mise en cohérence de ces projets, est observée à partir de 2010, à l'époque du Grenelle de l'environnement. Ces projets sont intégrés dans des dispositifs plus vastes. La Région est alors confrontée à de nouvelles obligations réglementaires, qui peuvent entrer en conflit avec les logiques d'action de ses élus. Ces contraintes amènent l'équipe exécutive régionale à reconsidérer ses interventions et à se positionner de manière plus visible et directe dans ces domaines.

1. La réalisation de plans climat en Rhône-Alpes

L'obligation d'élaboration de plans climat régionaux, dont les SRCAE, issue de la loi Grenelle 2, impulse un mouvement de réflexion autour d'une stratégie énergétique régionale. L'élaboration de ce document est considérée comme une opportunité et une tribune pour des élus souhaitant mettre en avant leurs propositions politiques dans ce domaine, certaines d'entre elles correspondant aux engagements programmatiques pris lors de la campagne électorale de 2010. Il s'agit également de revendiquer un rôle « avant-gardiste » pour leur région, en vue de présenter celle-ci comme un laboratoire de leur projet de transition énergétique.

Si l'ambition et les sujets traités dans cet exercice sont relativement nouveaux, les travaux des élus régionaux s'appuient sur des réalisations plus anciennes. En effet, un premier Plan Energie, à titre volontaire, avait par exemple été réalisé et adopté par la Région sous la présidence d'Anne-Marie Comparini, entre 1995 et 2000, suivi d'autres réflexions de ce type, entretenant une compétence en matière de programmation des actions régionales en matière de transition énergétique. Elles ont été enrichies au début des années 2000 par les travaux relatifs aux premiers schémas environnementaux rendus obligatoires par la loi Voynet de 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire. Ces travaux ont permis aux élus Verts d'alors d'acquérir une compétence dans ce domaine, d'affiner leurs propositions, de commencer à les diffuser au sein d'autres politiques publiques et d'accroître leur institutionnalisation. En outre, l'essor des outils de type Agenda 21 a contribué à installer les instruments de planification parmi les moyens d'action privilégiés des élus dans ce domaine. Ils sont considérés par ceux qui les ont réalisés comme leur ayant permis d'amorcer la construction et la formulation d'une vision politique de l'énergie à l'échelle régionale, de susciter l'intérêt et une mobilisation pour poser le cadre des initiatives territoriales (données d'entretien, dirigeant associatif en Rhône-Alpes, 2016 et 2017 ; agents du conseil régional de Rhône-Alpes, 2016). Les Verts ayant réalisé ces premiers schémas sont toujours actifs en politique et dans le monde associatif, entretenant des liens de proximité avec les élus au sein des conseils régionaux et avec les agents de ces administrations. Ils ont été sollicités pour des expertises dans ce cadre, comme ce fut le cas de Marc Jedliczka (voir chapitre IX), et ont mis à disposition leur réseau institutionnel pour informer et influencer les propositions régionales.

La place de ces acteurs associatifs et environnementalistes dans le processus régional a contribué à ce que la collectivité territoriale porte des positions très ambitieuses et revendicatrices en matière de décentralisation des politiques énergétiques, de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de la demande. En Rhône-Alpes, le SRCAE a été utilisé par les élus Verts comme une tribune d'expression de leur projet politique, de manière encore plus forte qu'en PACA. Sa négociation a révélé des conflits latents et les oppositions entre différentes visions des systèmes énergétiques.

En s'appuyant sur l'expertise régionale construite au fil des années, le conseil régional a été en mesure de faire des propositions volontaristes, qui n'ont toutefois pas rencontré un accueil favorable au niveau préfectoral, pour les mêmes raisons que dans les autres régions analysées ici. Cette issue a causé d'importantes frustrations.

Les Verts pilotant l'élaboration du schéma, en particulier le vice-président chargé des questions climat et énergie, Benoît Leclair, épaulés par des acteurs associatifs de la Région (CLER Rhône-Alpes et ses associations partenaires –décrites plus loin-, notamment), ont ainsi mis en avant des objectifs bien plus élevés que ceux proposés dans le cadre d'action national, avec par exemple la réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre en 2020 et leur division par 5 en 2050 par rapport à 1990. Rappelons que l'objectif national est de 20% en 2020 et d'une division par 4 en 2050 – ce dernier jalon nécessitant une inflexion forte de la trajectoire actuelle de l'effort engagé. Les responsables régionaux ont défini des scénarios correspondant à l'atteinte de ces nouveaux objectifs.

Ces propositions n'ont donc pas été accueillies favorablement par les représentants de l'Etat en Région, en particulier le préfet, chargé du co-pilotage et de l'approbation du SRCAE.

La discussion relative à son adoption a été repoussée à plusieurs reprises, les Verts s'alliant avec l'opposition régionale pour faire échouer cette démarche. Ces divergences ont considérablement ralenti l'élaboration du SRCAE, qui, commencé en 2010, a été un des derniers adoptés : le 28 avril 2014 – alors qu'il aurait dû être entériné en 2012. Ces désaccords persistants n'ont été qu'en partie résolus : des compromis ont été atteints pour les objectifs à horizon 2020, avec un cadrage d'après les positions de l'Etat, tandis que le conseil régional a été autorisé à intégrer au document des « compléments » et des remarques au fil du texte sur

les manières d'atteindre une ambition plus élevée à horizon 2050, qu'il a davantage influencée – mais qui est moins engageante.

Les ambitions finalement acceptées sont plus faibles que celles souhaitées par la majorité régionale, et en particulier le groupe Vert. Les objectifs fixés pour 2020 et soutenus par les représentants de l'Etat conduisent à une trajectoire qui n'atteint pas les objectifs à 2050 de diminution des émissions de gaz à effet de serre (-63%, contre un objectif national officiel fixé à -75%). Lors de nos entretiens, chaque partie rencontrée nous a affirmé être insatisfaite du compromis trouvé, même si celui-ci a permis l'adoption du schéma.

Cependant, en obtenant la possibilité de proposer, même pour des échéances plus lointaines, des objectifs et des trajectoires alternatives, les élus régionaux, au premier rang desquels les Verts pilotant ce schéma, ont pu esquisser une alternative, donner un signal relatif à leurs ambitions. Ces concessions ont pu en partie être obtenues grâce à l'expertise régionale déjà constituée, avec notamment la connaissance des réseaux institutionnels et des appuis associatifs (données d'entretien, associations régionales et départementales, 2016 ; services énergie, 2015).

De fait, le conseil régional, et, en particulier, son vice-président écologiste à l'énergie et au climat, Benoît Leclair, est tout de même parvenu à faire adopter des objectifs particulièrement ambitieux dans les domaines de l'énergie et du climat, notamment par rapport aux objectifs nationaux. Par exemple, l'effort mené dans le domaine du bâtiment (résidentiel et tertiaire), qui devrait contribuer à plus de la moitié des objectifs d'économies d'énergie à horizon 2020, est légèrement supérieur aux objectifs nationaux, avec une diminution de la consommation d'énergie primaire de 21,4% par rapport au tendanciel pour la Région, de 20% au niveau national. Il en est de même pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre : -29,5% au niveau régional par rapport à 1990, contre -17% pour le niveau national (par rapport à 1990). Les objectifs en matière de production d'énergie renouvelable sont très supérieurs aux objectifs nationaux : ces productions doivent représenter 29,6% de la consommation d'énergie finale en 2020, contre 23% au niveau national. Cela signifie qu'elles doivent augmenter de plus d'un tiers par rapport à 2005, ce qui est d'autant plus exigeant que la Région ne peut pas compter sur le développement de l'hydroélectricité. L'effort porte avant tout sur l'éolien et le solaire (thermique et photovoltaïque). Il est question de multiplier par

plus de 25 la puissance éolienne installée (de 47 MW en 2005 à 1200 en 2020), ce qui correspond au potentiel maximal identifié.

Le rôle du SRCAE a longtemps été illustré en Rhône-Alpes par… son absence –à savoir, son adoption retardée, puisque durant la période pendant laquelle les tensions étaient les plus fortes, les Plans climat énergie territoriaux (PCET) des collectivités infra-régionales devaient être réalisés. Pendant ces années d'échange et de négociations, l'incertitude relative aux objectifs régionaux a donné lieu à des difficultés pour le cadrage et le choix des orientations de ces plans climat (données d'entretien, agent de la DREAL Rhône-Alpes, 2015). A défaut de SRCAE arrêté, les services de l'Etat, ceux du conseil régional, et les chargés de mission des petites collectivités ont rencontré d'importantes difficultés de réalisation. Ils ont mentionné l'inexistence d'une ligne directrice stable, avec des orientations et des priorités, ainsi que le manque de visibilité sur le soutien apporté aux politiques locales. Le SRCAE a ainsi un rôle clé dans la mise en œuvre et la cohérence de politiques énergétiques territoriales. Les grandes collectivités telles que Lyon et Grenoble, plus autonomes, et avec des stratégies plus distinctes, ne nous ont toutefois pas fait cette remarque. Cela appuie l'hypothèse d'une impulsion régionale pour les collectivités de taille petite et moyenne, et de la montée en puissance plus autonome des métropoles.

De fait, l'élaboration du SRCAE a fait naître des frustrations pour les élus régionaux chargés de ces questions : l'influence du plan a été limitée, puisqu'il a été contourné par les métropoles et une partie des collectivités, contraintes de s'en passer en l'absence de consensus régional. En outre, les ambitions contrariées de l'exécutif régional, des élus écologistes et d'une partie des services régionaux chargés de ces questions ont suscité la recherche de nouveaux outils d'intervention.

2. Les Territoires à énergie positive (TEPOS)

Le relatif échec vécu par les responsables régionaux quant à l'inscription d'objectifs ambitieux dans le schéma régional a suscité des réflexions au sein de l'administration régionale et de l'exécutif politique. Ceux-ci cherchent alors à développer des instruments d'action plus autonomes et plus directs. Comme nous l'explique Benoît Leclair (2016),

> *« on cherchait comment aller au-delà des intentions, développer des leviers opérationnels pour faire avancer tout le monde dans le sens des engagements ambitieux qu'on avait prévu pour le SRCAE (…). On voulait trouver des*

outils plus opérationnels pour avancer plus vite. J'ai voulu que le conseil régional s'engage en tant que tel, avec des outils développés par lui-même ».

Pour se démarquer et contourner les contraintes réglementaires nationales, la majorité régionale a ainsi choisi de proposer son propre outil d'intervention : les territoires à énergie positive (TEPOS), inspirés d'une initiative associative, celle du CLER (Comité de Liaison pour les Energies Renouvelables, devenu Réseau pour la transition énergétique). Le lancement d'une telle initiative relève d'une réflexion autonome des équipes régionales (services administratifs et élus chargés des questions énergétiques) sur la manière de renforcer l'approche territoriale et le pilotage par le conseil régional. Ainsi, un des agents interrogés au sein du service énergie (2015) souligne que le conseil régional souhaitait poursuivre l'objectif

« d'atteindre l'autonomie énergétique. On a été en conflit avec l'Etat sur ce point. Il était conservateur, on avait fait avec lui des préconisations sur la territorialisation lors de l'élaboration du SRCAE, mais il ne voulait pas entendre parler d'énergie positive, il voulait la péréquation, il avait peur pour l'autonomie énergétique (…). Cette démarche a pour but de marquer des ambitions et des objectifs supérieurs au SRCAE, de le contourner, via les TEPOS et l'animation territoriale ».

Les Territoires à énergie positive (TEPOS) impliquent l'ensemble des acteurs territoriaux. Benoît Leclair souligne cette idée d'élargir la mobilisation, pour lui faire prendre de l'ampleur et l'ancrer dans le territoire :

« on a voulu travailler sur les territoires en entier, contrairement aux PCET réglementaires, qui ne concernaient que le secteur public. Nous, à la Région, on voulait englober le public et le privé ».

L'idée guidant ce projet était de préparer la mise en place d'un nouveau cadre d'organisation des politiques publiques :

« la question de l'approche territoriale est ressortie à l'occasion de conférences de préparation du SRCAE, rassemblant les collectivités et les entreprises de l'énergie autour des thèmes des énergies renouvelables et des économies d'énergie. A l'issue d'une concertation avec les acteurs de la question énergétique territoriale, est ressortie l'idée de la remise en question d'un modèle centralisé, vertical, symbolisé par le nucléaire. On s'est dit 'il faut en changer, passer à un schéma différent, où les acteurs s'emparent de cette question, de la production locale de l'énergie, de leur implication dans la maîtrise de leurs consommations. Maintenant, il faut définir un autre cadre conceptuel des politiques énergétiques, un modèle bottom-up' (…) L'idée est d'aller plus loin que les plans climat énergie territoriaux, qu'on approfondisse les choses, en conduisant nous-mêmes la transition et en s'engageant davantage dans la production d'énergie. Le SRCAE privilégiait surtout les économies d'énergie, mais il était peu sur la production. Nous on voulait essayer de créer de la valeur, voir comment on pouvait mobiliser les

acteurs locaux (…). L'idée était de faire du positif[1], de relocaliser la valeur sur le territoire, donc les emplois, grâce à une dynamique de production, de territoire à énergie positive » (responsable, service énergie, conseil régional de Rhône-Alpes, 2016).

Les collectivités participant au programme TEPOS se donnent pour objectif de réduire leurs consommations énergétiques de manière à pouvoir les satisfaire intégralement par des énergies renouvelables.

Le but de la Région est de « démontrer la faisabilité et la possibilité physique » (Conseil régional de Rhône-Alpes, 2012) de réaliser cette transition, suivant la « vision négaWatt », et d'en « étudier les bénéfices économiques et sociétaux » (*Ibid)*. TEPOS relève d'une démarche expérimentale, le but, pour ses promoteurs, étant

« de faire du retour d'expérience, d'avoir des moteurs, des exemples à donner à voir, pour donner envie aux autres d'imiter, afin de mobiliser autour de cette dynamique » (chargé de mission énergie au conseil régional, 2015).

Cette démarche s'appuie sur les réflexions et l'ingénierie partagée au sein des réseaux nationaux et européens de collectivités locales évoqués précédemment, et dans lesquels s'insèrent les élus et chargés de mission climat-énergie de la Région et de l'agence Rhônalpénergie environnement (RAEE) (CLER, Energy cities, par exemple). Un agent des services du conseil régional (2016) confirme cela :

« le retour d'expérience était important pour nous. On a vu ce qui se faisait chez ces précurseurs sur l'économie circulaire, la valorisation de la biomasse, les biodéchets. Cela a complété les dimensions qu'on avait déjà, comme le bois et le solaire (…). Dans le cadre de notre réflexion, j'ai rencontré les gens du Mené, lors d'un événement mettant en avant les collectivités les plus avancées dans la transition énergétique. On s'est aussi appuyés sur le réseau Energy cities, qui avait produit un manuel très précis qui traitait de la question suivante : 'comment changer de système et aller dans un Territoire à énergie positive'. Il y avait des fiches action pour 'relocaliser la finance', 'faire de la valeur ajoutée', 'développer une rente {énergétique} locale', 'boucler le retour de la rente énergie au territoire plutôt qu'être en déficit, 'rapatrier la rente', et avec les moyens de financer tout ça ».

Le rôle des réseaux de pairs et des coalitions de cause est donc important dans la mise en place de ce projet. Un agent (service énergie, 2016) ayant participé à l'élaboration de la démarche régionale de TEPOS, nous explique ainsi s'être

[1] Ici, produire davantage d'énergie que la consommation locale.

« inspirés des exemples dans des projets européens. Il y avait aussi des maires ruraux d'Ardèche s'étant regroupés autour de problématiques de développement local. Leur discours, c'était 'on n'a rien sauf du soleil et du vent, donc si on veut faire quelque chose, c'est avec ça'. Ce discours de valorisation des ressources locales était très présent ».

En retour, l'objectif de diffusion des innovations et des « bonnes pratiques » éprouvées dans les TEPOS est un élément clé du programme.

Pour entraîner des collectivités territoriales autour de ce programme et le concrétiser, le conseil régional a utilisé la forme de l'appel à projets (AAP). Ce dispositif permet ainsi, en y consacrant des moyens limités, d'attirer les contributions d'autres collectivités, et de piloter l'action publique en fonction de priorités régionales. Benoît Leclair résume ainsi (2016) cette position :

« la transition énergétique, personne n'en a pris le leadership. Pas plus les métropoles que les autres collectivités. Il est à prendre. Il y a de la place pour les régions pour coordonner l'action, surtout qu'en face on a des acteurs nationaux déjà organisés, de grands énergéticiens et des réseaux qui sont les mêmes ».

L'engagement volontariste de l'exécutif régional résulte ainsi de l'ambition d'amorcer un changement concernant les systèmes énergétiques, et en particulier, le système électrique, et que ce soit sa collectivité qui façonne cette réorganisation, à son échelle.

L'AAP traduit donc les priorités et la vision régionale encadrant le dispositif. Il a ainsi été décidé d'organiser cette action publique autour d'ensembles territoriaux associant des zones urbaines et des zones rurales. Les TEPOS rhônalpins doivent être construits autour de collectivités urbaines et rurales partenaires, pour rassembler des zones de consommation disposant de leviers en matière de maîtrise de la demande d'énergie et des zones aux potentiels de production d'énergies renouvelables importants, pour créer des ensembles locaux autonomes. Ce critère est essentiel dans la sélection par le conseil régional des lauréats de cet appel à projets. Il est par exemple inscrit dans l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) de 2012 que « les communautés d'agglomération seront éligibles à la condition d'établir un partenariat avec un ou plusieurs territoires à dominante rurale présents dans sa continuité géographique » (Conseil régional de Rhône-Alpes, 2012), qu'elles devront démontrer la capacité de contribution suffisante de ce territoire et sa soutenabilité. Elles devront « rester sous le critère indicatif de 75 habitants/km², estimé dans le scénario négaWatt » (*Ibid.*).

Les collectivités doivent donc présenter des caractéristiques cohérentes, des ressources complémentaires pour équilibrer consommation et production. Les TEPOS s'articulent autour de logiques de « bassin de vie », en fonction de ces ressources et des dynamiques territoriales identifiées par les acteurs (pertinence géographique et physique, dynamiques économiques, flux). Cela peut donner naissance à une réorganisation des flux économiques, énergétiques et des activités à cette échelle.

En outre, selon les critères du conseil régional, ces TEPOS doivent être caractérisés par un portage politique identifié, un engagement explicite de la part des acteurs politiques des différentes collectivités associées, justifié par des compétences clés et s'inscrivant dans une trajectoire de long terme concrétisée par des actions immédiates sur les cinq à six années à venir (*Ibid.*).

Par cette expérimentation, la Région tente d'être à l'initiative de la diffusion d'une démarche de type négaWatt de transition énergétique locale, entraînant des territoires aux caractéristiques diverses et couvrant une partie importante de l'espace régional.

Les projets de TEPOS sont évalués et sélectionnés en fonction de la qualité des coopérations entre institutions. Par ce moyen, le conseil régional et l'ADEME, co-financeur, régulent les interactions entre les collectivités et avec les autres acteurs territoriaux, qui doivent être associés à la démarche TEPOS. Le cahier des charges TEPOS impose ainsi l'intégration dans le dossier de candidature de lettres d'engagement émanant de différents acteurs locaux : bailleurs sociaux, syndicats d'énergie, groupement d'entreprises, cabinets d'architectes et d'urbanistes, artisans, gestionnaires de zones d'activités, établissements d'enseignement, associations. Il requiert le soutien par des associations labellisées, membres du réseau IERA[1] – partenaires historiques du conseil régional et familières des élus chargés des questions énergétiques-, et l'inscription de la démarche dans un projet territorial de long terme, avec des références au plan climat local et à la Convention des maires, par exemple. Cela donne un poids aux acteurs environnementalistes historiques que sont ces associations dans la conduite de ces projets. Ce faisant, ils structurent aussi des coalitions d'intérêt en faveur de ces dynamiques. Avec cette expérimentation, le conseil régional amorce l'organisation suivant ses propres principes directeurs de nouveaux espaces d'activités, avec la création de nouvelles solidarités. Ces principes d'organisation se positionnent dans un

[1] Par exemple l'AGEDEN, l'ASDER, Hespul, Polénergie, que nous décrivons en détail un peu plus loin.

mouvement de remise en cause de l'organisation traditionnelle du secteur de l'énergie. Même si, à ce stade, il s'agit avant tout de tester ces processus, d'en poser les bases, cela vise à installer l'idée selon laquelle ces projets peuvent être diffusés sur l'ensemble du territoire français.

L'idée est ainsi de rechercher un pilotage de l'activité de collectivités et d'espaces urbains, la Région tentant alors de redéfinir les contours de l'action collective, à partir des questions énergétiques et environnementales. Sur ces sujets, l'association rural-urbain permet aussi d'instaurer des mécanismes de solidarité alternatifs à ceux en vigueur, dans le cadre d'un projet de décentralisation des politiques énergétiques. Sous l'impulsion de la Région, des systèmes énergétiques locaux peuvent être mis en place, associant les potentiels de production d'énergies renouvelables des collectivités rurales et les gisements de maîtrise des consommations dans les collectivités urbaines. Dans le cadre des TEPOS, l'action publique s'organise ainsi autour de la notion de bassin de vie, de systèmes de consommation et d'exploitation de ressources énergétiques territoriales.

Les élus régionaux tentent ainsi de positionner leur collectivité en tant qu'échelon d'organisation et d'orientation de la transition énergétique, affirmant en particulier leur place face aux métropoles. Benoît Leclair affirme ainsi (2016) avoir souhaité, à travers les TEPOS,

> *« coordonner ce que peuvent faire les métropoles qui sont dans la région, organiser la coopération avec les territoires qui les entourent ; afin qu'il n'y ait pas qu'une vision métropolitaine (...). Sur les questions de production d'énergie, nous proposons d'élargir la vision des métropoles, en mettant en avant la vision de la région en matière d'aménagement du territoire ».*

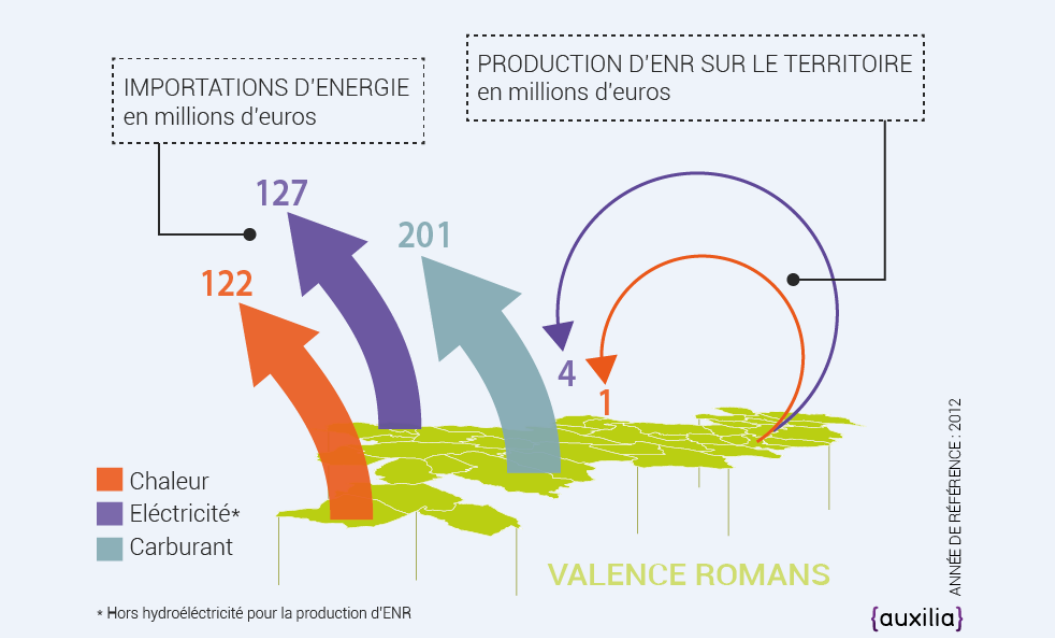
Avec les TEPOS, le conseil régional tente surtout de susciter les coopérations entre collectivités de taille et de ressources propres limitées. Il serait en effet complexe d'inscrire dans ce programme la métropole de Lyon, au regard de l'importance de sa consommation énergétique finale, de l'ordre de 2,8 mégatonnes équivalent pétrole (Mtep) en 2015 (OREGES, 2017b), près de neuf fois la consommation de la communauté d'agglomération de Chambéry, incluse dans ce programme (OREGES, 2017a). Par ailleurs, le niveau des moyens d'action de la métropole de Lyon[1] et les revendications propres de celle-ci limitent les possibilités de coopération sous l'impulsion de la Région.

[1] Pour rappel, le budget primitif de la métropole de Lyon pour 2016 est de 3,2 milliards d'euros, celui de la Région de 3,1 milliards d'euros.

En effet, les fonds sont limités, et la subvention apportée à chaque collectivité est de 100 000 euros sur trois ans : seules de petites structures sont susceptibles de recourir à ce soutien, les plus grandes étant en mesure de se dispenser de ce partenariat. Les principales collectivités cibles restent celles traditionnellement associées aux Régions : intercommunalités petites à moyennes en quête de moyens humains, financiers et de visibilité, Pays, Parcs naturels régionaux. Des crédits d'ingénierie pour un accompagnement sur trois ans leur ont été attribués, en vue de financer des postes dédiés à ces projets, d'engager des actions de mobilisation territoriale, de piloter les travaux, d'établir des diagnostics énergie-climat, et d'analyser les résultats obtenus. Des outils ont été développés et mis en commun, comme la facture énergétique territoriale (carte 3 ci-dessous), qui constitue un moyen de sensibilisation.

La question de la création de valeur locale, du développement économique et social local à travers la maîtrise de l'énergie est une des premières mises en avant par les promoteurs des TEPOS pour convaincre de la pertinence et de l'intérêt de leur action. Cet instrument créé par la Région est donc conçu pour mettre en place une organisation plus autonome des activités locales, beaucoup plus affirmée et plus concrète que les démarches proposées dans les années 1970 par les différentes agences. Pour justifier ces principes d'action, les responsables de la mise en œuvre de ce programme (chargés de mission à la Région, bureaux d'études : entretiens et documents d'analyse[1]) mentionnent régulièrement le sujet des importations d'énergie et des délocalisations d'activités, qu'ils opposent à la territorialisation des flux et au développement local assuré par les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Un travail spécifique de chiffrage des ordres de grandeur de ces flux a été amorcé dans le cadre du projet, qui reste embryonnaire et perfectible – les documents ne sont pas encore publics. Toutefois, ces chiffres sont déjà mis en avant lors de conférences avec les chargés de mission des collectivités infrarégionales (ateliers de travail dans le cadre de la démarche TEPOS, par exemple, auxquels nous avons assisté début 2017), ils font partie de l'argumentaire utilisé pour convaincre et mobiliser les élus autour de ce projet régional. Le type de visuel suivant est fréquemment utilisé dans les présentations et la promotion de la démarche :

[1] Documents produits par les bureaux d'études mandatés par la Région, comme Indiggo, Transitions DD, et études proposées par des associations, comme le CLER, appuyant ces démarches. Le CEREMA a également proposé un document sur ce sujet (CEREMA Territoires et ville, *La facture énergétique territoriale. Premiers éléments de diagnostic*, rapport, décembre 2016, 174 p.)



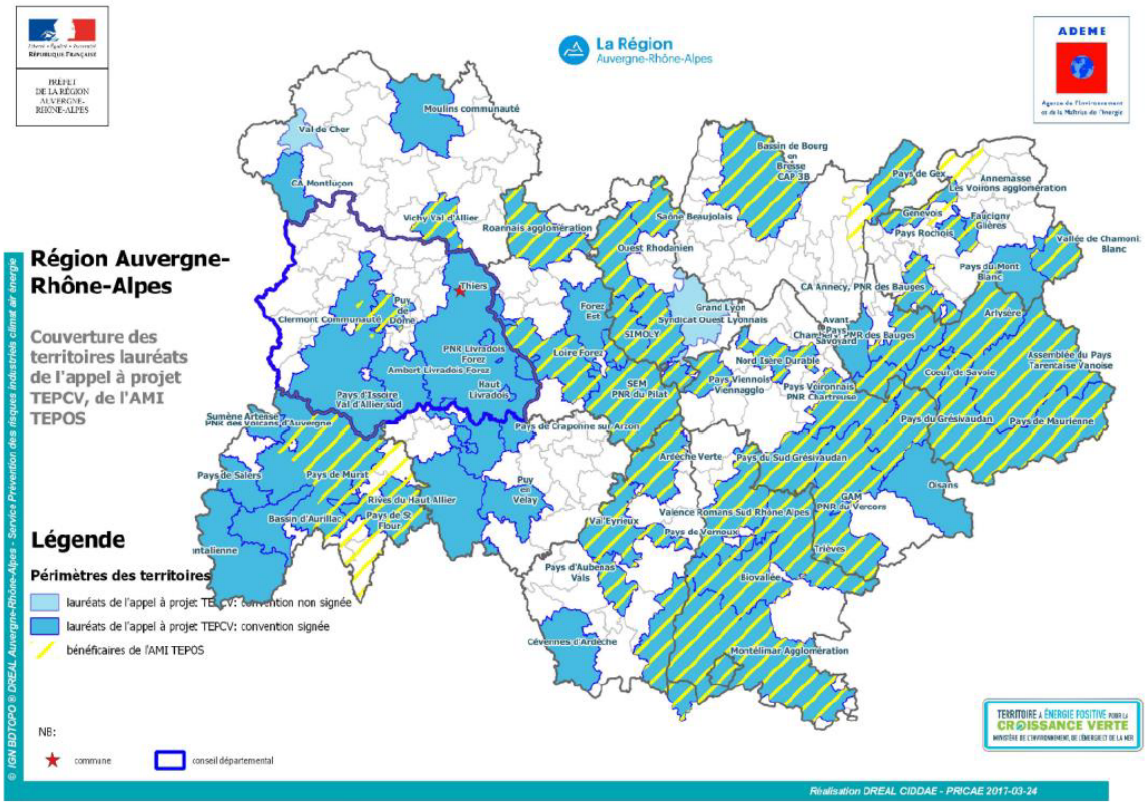
Carte 3. Exemple de communication spécifique visant à représenter les flux financiers sortants et les bénéfices économiques d'une démarche TEPOS (source : Services énergie du conseil régional de Rhône-Alpes, fiche bilan 04 TEPCV, 2015).

L'AAP TEPOS comporte ainsi une dimension communicationnelle, avec des objectifs visibles et aisés à présenter.

Au départ, la Région et l'ADEME avaient prévu de tester les TEPOS sur dix à quinze territoires entre 2012 et 2015 (Conseil régional de Rhône-Alpes, 2012), mais l'AAP s'est rapidement diffusé et a suscité un fort intérêt, en témoignent les résultats des jurys de sélection bisannuels. Ainsi, en juin 2014, au moment du lancement de l'AAP, sept territoires ont été choisis. Le nombre de territoires suivis est passé à dix (octobre 2014), puis douze (début 2015), quatorze (mi-2015) et finalement vingt-neuf territoires lauréats suite au dernier jury de novembre 2015. Ce succès imprévu a été suivi de la hausse des fonds affectés à ce programme (conseil régional de Rhône-Alpes, documents internes d'évaluation, 2015).

Les chargés de mission au conseil régional nous ont ainsi fait part de leur surprise à ce sujet (2015) :

> *« on a même été bousculés par le succès des TEPOS. Initialement, pour notre vice-président Benoît Leclair, c'était juste pour voir si c'était possible. On avait prévu un engagement budgétaire limité. Ca pouvait passer pour le truc d'un écolo qui veut se faire plaisir… Et finalement, merde ça marche ».*



Carte 4 : Carte des TEPOS et TEPCV d'Auvergne-Rhône-Alpes à janvier 2018. Source : Transitions DD, données Conseil régional d'Auvergne Rhône-Alpes, DREAL et ADEME, 2018.

L'objectif est de montrer la capacité d'entraînement de la Région et les potentiels d'action des collectivités, à partir de ressources locales, en poursuivant des ambitions à fort contenu symbolique, mobilisatrices. Les TEPOS et les financements associés structurent l'action de systèmes énergétiques locaux, le soutien de la Région et de l'ADEME dépendant d'un référentiel et d'une grille de sélection qu'ils ont eux-mêmes élaborés. De manière significative, un chargé de mission au conseil régional (2015), nous a ainsi affirmé que

> *« si les collectivités ont besoin de notre soutien, c'est TEPOS et pas autre chose ».*

De fait, sous l'impulsion de la Région et de l'ADEME régionale, est amorcée la construction d'une gouvernance régionale-locale de l'énergie : pilotée par ces deux acteurs publics, cadrée par les principes détaillés ci-dessus, elle associe les petites et moyennes collectivités, des entreprises consommatrices d'énergie, des bailleurs publics, des associations, et des entreprises de différentes tailles produisant de l'énergie intéressées par ces

projets. Cette expérimentation illustre la tentative des acteurs porteurs d'alternative et du conseil régional de créer de nouvelles formes de solidarités autour de l'énergie à partir d'une échelle régionale. La Région construit un positionnement en tant que garant d'une cohésion à l'échelle territoriale, organisatrice du dynamisme régional, s'inscrivant dans un processus amorcé par la création des circonscriptions d'action régionale de 1964.

Le succès rencontré par le programme TEPOS et l'approfondissement des projets ont renforcé la légitimité de la politique régionale, illustrée par son maintien –et, en partie, la prééminence de ses critères - lorsque le ministère de l'Environnement a lancé un AAP concurrent, « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (AAP TEPCV[1]) en 2014. Cet AAP visait à assurer le financement d'actions ponctuelles dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, avec des critères moins stricts que ceux fixés par le conseil régional de Rhône-Alpes. En reprenant à son compte la communication relative au développement territorial et en valorisant des projets divers et ponctuels (achat de véhicules électriques, changement de l'éclairage public, construction d'abris à vélos), il avait pour objectif de reprendre la maîtrise des dynamiques territoriales et de limiter leur potentiel d'autonomisation. Les tensions ont été fortes entre ces dispositifs concurrents. Elles ont par exemple été liées aux critères de sélection, qui suivaient des ambitions différentes, et à l'attribution de fonds bien supérieurs par l'Etat, reléguant au second plan l'intérêt de suivre l'initiative régionale : 100 000 euros pour la Région, 500 000 à 2 millions d'euros pour l'Etat. Ce dernier a été perçu comme « *court-circuitant* » l'initiative régionale (entretiens avec des chargés de mission au conseil régional, anonymat requis, 2015). Les agents interrogés au sein de la DREAL de Rhône-Alpes (2015) évoquent de leur côté une période difficile, ayant été pris entre les injonctions générales du ministère et la poursuite d'un travail de terrain bénéficiant de relations éprouvées avec le conseil régional.

La capacité d'action de l'Etat, au moins par le niveau des financements (avec des engagements pris à hauteur de 750 millions d'euros), semble rester bien supérieure à celle des Régions. Cependant, l'approfondissement de la structuration des capacités et des réseaux d'acteurs régionaux conduit à nuancer cette observation, et à insister sur l'impact à plus long

[1] Dans le cadre de l'AAP TEPCV, les collectivités lauréates ont reçu 500 000 euros pour financer des actions immédiates dans les domaines de la transition énergétique, puisque le fonds devait être consommé avant la fin 2017. Des avenants ont été prévus, afin de subventionner les collectivités pour un montant pouvant atteindre 2 millions d'euros.

terme des mesures locales expérimentales. Le « recadrage » national n'est pas complet, car les expérimentations lancées ont pu créer une dynamique locale suffisamment forte pour résister au programme ministériel.

En effet, cet AAP national a été, dans une certaine mesure, adapté aux conditions et aux politiques locales antérieures. Tout d'abord, la sélection des lauréats et la définition concrète des critères à prendre en compte, ainsi que la mise en œuvre des projets a été déléguée à des administrations déconcentrées, en négociation régulière avec les acteurs locaux. Les DREAL, les DDT, l'ADEME régionale, des délégations régionales de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ont été en première ligne de l'application concrète de ces directives nationales. La faible définition de ces dernières et un calendrier serré ont favorisé le pilotage et la mise en œuvre locale, et surtout la réceptivité des services déconcentrés aux demandes des collectivités locales. La définition concrète des TEPCV ministériels, au niveau régional, a donc largement été inspirée par les initiatives locales préexistantes. En Rhône-Alpes, les services de l'Etat ont choisi de faire converger l'AAP ministériel avec le dispositif TEPOS régional, et d'adopter une partie des critères de sélection choisis par le conseil régional (données d'entretien, agent de la DREAL de Rhône-Alpes, 2015).

La Région Rhône-Alpes a ainsi obtenu un ajustement de l'AAP national à l'AAP régional déjà amorcé, préservant la dynamique qu'elle avait contribuée à lancer. Les acteurs locaux parlent désormais de « TEPOSCV », avec la convergence et l'harmonisation des deux programmes, autour du projet rhônalpin. Des agents de la DREAL chargés de ce sujet et leurs interlocuteurs à la Région résument ainsi le processus (2015) :

> *« on a fait en sorte que les TEPOS rhônalpins soient lauréats en premier de TEPCV. On a repris le classement TEPOS. Ensemble, l'ADEME, la DREAL et le conseil régional, on a adapté le dispositif national. On a redirigé les TEPCV vers les TEPOS et on a débloqué les fonds. On s'est mis d'accord pour que les TEPCV en devenir*[1] *et qui candidatent en TEPOS ont vocation à ce que les DREAL les proposent en TEPCV au ministère pour débloquer 500*

[1] Trois catégories de TEPCV ont été distinguées par le ministère, afin de multiplier le nombre de lauréats. Les plus aboutis suivant les critères donnés ont été déclarés « TEPCV » et devaient recevoir une subvention de 500 000 à 2 millions d'euros pour mener des actions ponctuelles dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. La catégorie suivante est celle des « TEPCV en devenir », à la démarche moins avancée, bénéficiant d'un accompagnement financier et technique pour progresser vers la première catégorie. La troisième catégorie est celle des « contrats locaux de transition énergétique » ayant proposé des actions plus circonscrites mais qui devaient néanmoins être accompagnés par les services déconcentrés de l'Etat (préfecture, DREAL, ADEME).

000 euros supplémentaires de l'Etat. On a atteint un consensus régional, bien acté par la DREAL ».

Ce compromis a bénéficié au programme régional, puisque, comme l'exprime un agent du conseil régional (2015),

« ça a motivé certains territoires, ça a impulsé certains qui réfléchissaient, d'autres avec des démarches inabouties qui n'avaient jamais franchi le pas se sont lancés ».

Quatorze collectivités rhônalpines ont ainsi été sélectionnées dans le cadre de l'appel à projets national, parmi lesquelles une partie des lauréats des TEPOS de la Région ainsi que les métropoles de Grenoble et de Lyon. Parmi les lauréats « seconds », appelés par le ministère « Territoires à énergie positive en devenir » et qui devaient bénéficier d'un accompagnement technique et financier, se trouvent aussi treize territoires rhônalpins, et ils sont aussi treize à avoir été intégrés au dispositif de suivi plus léger du ministère –« les contrats locaux de transition énergétique ». En février 2015, la région Rhône-Alpes était la quatrième en nombre de candidatures, la troisième en termes de niveau de distinction, par rapport aux autres régions. Elle est sixième en nombre de TEPCV lauréats[1]. Cela signifie qu'en s'organisant localement, comme avec le programme TEPOS, les collectivités sont davantage en mesure d'obtenir des fonds de la part de l'Etat, qui contribuent à leurs propres programmes de développement.

De ce fait, les TEPOS de la région Rhône-Alpes ont été nombreux à avoir aussi été reconnus par le ministère de l'Environnement, d'une part du fait du niveau d'approfondissement de leur démarche déjà engagée, d'autre part parce que la Région a été en mesure de faire valoir sa position auprès de l'Etat.

L'ancrage territorial, l'avancement de la démarche et les ressources limitées des DREAL pour la définition des critères de choix des lauréats ont pu jouer sur ces résultats. Le conseil régional a aussi pu s'appuyer sur des institutions et des réseaux structurés préalablement, comme le réseau PCET régional qu'il anime. Cela témoigne également de l'existence de relations régulières entre le conseil régional et la DREAL, élément de

[1] Pour réaliser ce classement, nous avons opéré une pondération en fonction du niveau atteint par les lauréats, à partir des trois catégories définies par le ministère. Pour classer les régions, nous avons attribué trois points pour un territoire « TEPCV », 2 points pour un « Territoire en devenir », un point pour un territoire en « Contrat » et aucun point pour les autres. Nous n'avons pas tenu compte des démarches inter-régionales, même s'il faut noter qu'un projet a associé des collectivités de Rhône-Alpes et d'Auvergne (TEPCV) et un autre Rhône-Alpes et PACA (Contrat).

territorialisation des politiques énergétiques, puisque c'est au travers d'une négociation entre ces services qu'ont été définies les modalités de la coordination entre les deux dispositifs.

L'issue de ce rapport de force et l'avancée de cette expérimentation régionale suscitent de nouvelles ambitions pour les tenants d'une vision plus décentralisée des politiques publiques. Ainsi, un document de travail du service énergie écrit fin 2015 expose la vision selon laquelle la Région pourrait s'appuyer sur ces exemples pour

> *« réaffirmer son rôle de chef de file climat-air-énergie (…) puisqu'elle est en mesure de peser dans une gouvernance à trois, avec l'ADEME et les DREAL-DDT »,* et, dans ce cadre, de nourrir des ambitions fortes.

En outre, plusieurs agents du conseil régional (2015, 2016) nous ont affirmé leur intention de

> *« faire attention à garder la main sur les territoires stratégiques, idem pour l'ADEME. On donnera les territoires à moindre enjeu aux DREAL et DDT qui ont moins de recul que nous ».*

Ces propos témoignent de l'affirmation et de l'assurance prise par les membres (élus, agents) de la collectivité régionale dans ces domaines.

En outre, au moment de notre enquête de terrain (fin 2015-début 2016), il était probable (entretiens menés avec des agents de DREAL et du conseil régional) que le conseil régional puisse inscrire dans des contrats liés au Contrat de Plan Etat-Région, opérant une déclinaison de ces engagements à l'échelle territoriale, avec les collectivités, des mesures liées aux TEPOS. Le simple fait de négocier cette possibilité témoigne de l'ancrage de la démarche régionale, de son niveau de structuration et de sa nouvelle légitimité, face à l'Etat et aux autres collectivités territoriales. Fin 2017, cette démarche reste en cours.

Soulignons que le programme TEPOS poursuivi en Rhône-Alpes présente un caractère expérimental, qui résulte notamment des prérogatives institutionnelles et des moyens financiers limités dont la Région dispose. N'ayant pas la possibilité d'engager directement des investissements de grande ampleur, la collectivité tente de faire émerger des vitrines, des modèles, pour inspirer d'autres collectivités, diffuser ces exemples et tenter de démontrer la faisabilité de ces projets ambitieux. De surcroît, la relative nouveauté de la démarche, dont les conditions de réalisation demandent encore à être précisées et adaptées en fonction des situations territoriales, la diversité des acteurs impliqués et des bassins d'activité concernés, expliquent aussi le choix de cette forme d'action.

De par ce caractère expérimental, si l'ambition et l'objectif de cette démarche constituent, dans leur principe, une remise en cause de l'organisation traditionnelle du secteur de l'énergie, en pratique, la réalisation concrète reste d'ampleur limitée. Elle s'inscrit cependant sur moyen à long terme, et semble, sur le fond, résister aux alternances politiques. En effet, la diversité des partenaires impliqués dans ces projets, et la codirection du programme avec l'ADEME régionale permettent à ces acteurs d'assurer la continuité des actions lorsqu'une des parties fait défaut, ou décide de s'impliquer de manière moins marquée. Le caractère co-construit de ces programmes, la stratégie d'ancrage local entraîne ainsi leur inscription dans le temps, au-delà de la durée du mandat de leurs initiateurs, par exemple le vice-président écologiste Benoît Leclair, dont le mandat n'a pas été renouvelé fin 2015.

3. La mise en place d'instruments d'action publique permettant une intervention plus directe

L'ancrage dans le temps des programmes conduits par le conseil régional est permis par le recours à plusieurs outils. Au-delà de l'association des « parties prenantes » régionales à l'élaboration et au suivi des dispositifs de planification et aux programmes régionaux, qui ont facilité, à partir du milieu des années 2000, l'appropriation plus générale de ces thématiques, il faut remarquer l'importance du recours aux contrats. Les démarches de type TEPOS illustrent le rôle clé joué par les instruments contractuels, qui organisent l'action publique autour d'un cadre fixé par la Région et conditionnant son soutien, avec des collectivités de taille petite à moyenne.

Le recours aux contrats territoriaux est fréquent et observé pour d'autres programmes régionaux. Pour les politiques de développement durable, le conseil régional a développé plusieurs dispositifs successifs : les Contrats Globaux de Développement (CGD), puis les Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA), puis, depuis 2008[1], les Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes (CDDRA), dont les nouvelles moutures sont redéfinies depuis 2016[2]. Pour ces politiques spécifiques, au 1er janvier 2015, le conseil régional avait conclu quarante-quatre contrats territoriaux, dont trois Conventions de Fonctions

[1] Délibérations du Conseil régional du 10 juillet 2008 et du 29 mars 2012.

[2] Cela pourrait déboucher sur la signature de « Contrats Ambition Région » décidés par la majorité régionale élue fin 2015, qui ciblent les mêmes partenaires traditionnels des conseils régionaux.

d'Agglomération et de Centralité avec les métropoles de Grenoble, Lyon et Saint Etienne, trente-trois CDDRA, huit contrats avec un soutien transitoire dépendant des évolutions institutionnelles (réforme territoriale, fusions, notamment) locales, pour un montant total de 400 millions d'euros (Préfecture de la région Rhône-Alpes & Conseil régional de Rhône-Alpes, 2015).

La mise en place de ces contrats s'interprète, d'une part, comme la tentative d'orienter les politiques locales, puisque la Région ne dispose pas de capacités d'intervention directe suffisantes (compétences, ressources) pour poursuivre ses propres objectifs à cette échelle. D'autre part, elle traduit aussi la recherche, par le conseil régional, de la participation financière des collectivités locales à la réalisation de ses propres objectifs, en miroir de la démarche de l'Etat dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région. Cela signe aussi, comme ailleurs, la stratégie de construction d'un ancrage local pour la Région, et, pour ses élus, de signifier que leur mandat régional peut apporter des retombées concrètes dans leurs fiefs électoraux. L'utilité de la Région se matérialise donc en soutien financier direct, mais orienté en fonction des priorités de ses élus.

D'autres moyens permettent de conforter cet ancrage, auxquels la Région a recours. Les partenariats européens sont un outil très régulièrement utilisé par le conseil régional. Par exemple, parmi les projets auxquels elle a récemment participé, se trouve COOPenergy (2013-2015). La Région Rhône-Alpes est chef de file au niveau européen de ce programme valorisant les initiatives TEPOS qu'elle a lancées. Ce programme propose un soutien logistique, technique et financier à la réalisation de plans énergie-climat communs à plusieurs collectivités. Il vise à favoriser la coopération entre acteurs publics régionaux et locaux dans le cadre de la mise en œuvre de politiques s'inscrivant dans les objectifs du Paquet climat-énergie européen pour 2020. Il facilite la mise en relation des acteurs, assure la diffusion des modèles ainsi que l'acquisition de financements et d'expertise pour la Région. Les associations départementales rhônalpines, comme Hespul, sont associées à la démarche. Cette participation a permis d'enrichir le réseau de partenaires entretenu par les acteurs du système régional, avec par exemple des jumelages réalisés entre le conseil régional de Rhône-Alpes et celui d'Aquitaine, entre l'agence régionale RAEE et le Grand Genève (Suisse), entre Hespul et le NPDC.

L'ancrage territorial de la Région est construit vis-à-vis des élus, des collectivités locales, et, progressivement, des acteurs privés, comme dans le cas des TEPOS, ainsi que des citoyens. Les TEPOS comportent des volets relatifs à l'implication de ces derniers dans les processus décisionnels, à leur participation à leur mise en œuvre ainsi qu'aux retombées des projets. Certaines actions les ciblent particulièrement (maîtrise de la consommation dans le secteur résidentiel, sensibilisation, par exemple). D'autres actions, spécifiquement tournées vers ces acteurs, sont également promues par le conseil régional. Le cas des Centrales villageoises constitue une des expérimentations phares de la région Rhône-Alpes dans ce domaine.

Ainsi, dans ce cadre, depuis 2010, soutenue par la Région, l'agence RAEE coordonne et accompagne par un soutien financier, juridique et technique la réalisation de projets de centrales photovoltaïques dans des zones rurales, en partenariat avec les Parcs naturels régionaux de la région, la fédération des Parcs naturels régionaux de France, et des citoyens – bien souvent, à l'origine des projets, se trouvent des membres actifs d'associations environnementalistes. Ces projets, labellisées Centrales villageoises[1], sont portés par des sociétés de production d'énergie renouvelable locales possédées par des riverains, des entreprises locales et des collectivités, associés au sein de Sociétés par Actions Simplifiées (SAS) ou des Sociétés communes d'intérêt collectif (SCIC), où le pouvoir décisionnel est associé à la personne et non pas à son niveau de participation au capital. Leur objectif est de démontrer la faisabilité, le bénéfice économique local et l'intérêt social de la gestion territoriale d'unités de production d'énergies renouvelable, principalement électriques. En 2016, 420 kilowatts crête (kWc) étaient installés et en service pour 48 installations (Rhône-Alpes Energie Environnement & Association des parcs naturels régionaux d'Auvergne Rhône-Alpes, 2016). Une vingtaine de Centrales villageoises ont été lancées, d'abord en Rhône-Alpes, avant de faire des émules en PACA. Les projets commencent aussi à se développer autour des ressources hydrauliques et éoliennes. Le conseil régional soutient cette démarche, ainsi que l'Union européenne (UE), au travers des fonds FEDER et de programmes comme LEADER ou MED[2] via le projet Enerscapes de « développement des énergies renouvelables dans le respect de l'environnement ».

[1] Il s'agit d'un concept déposé auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle.

[2] Programme associant des projets situés sur le pourtour de la Méditerranée.

L'UE a consacré 590 000 euros au programme, tandis que le conseil régional y a apporté plus de 140 000 euros ainsi qu'un soutien technique. Cela est peu au regard de projets plus structurants –comme Réseaux Electriques Intelligents mentionné précédemment-, mais permet le montage de projets vitrines, une communication diffusant ces exemples et convaincant de leur intérêt pour les petites collectivités. A ces acteurs, s'associent les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), ainsi que les associations environnementales de la Région telles qu'Hespul, l'ASDER et l'AGEDEN et enfin, Energie partagée. Autour de cette vision, la Région cimente et entretient son réseau d'acteurs.

En termes physiques (énergie produite) et économiques, ces projets sont de taille très limitée, mais le simple fait de conduire des expérimentations et la diffusion des expériences leur donne une visibilité et véhicule l'idée que ces projets puissent être déployés à plus grande échelle. Cela permet de toucher et de sensibiliser les citoyens sur ces thématiques, en vue de recueillir leur soutien dans le cadre de politiques plus générales de transition énergétique.

Pour opérationnaliser ces programmes, la Région s'appuie sur différentes institutions territoriales. Pour ce qui concerne les données et l'expertise territoriale, elle s'appuie en particulier sur l'Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre (OREGES), dont elle a participé à la création en 2002 – en partenariat avec l'Etat, dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région 2000-2006. Sa mission est d'informer les politiques régionales, de rassembler des données et de produire des analyses (situation énergétique et climatique, bilans de données, entre autres). Les données rassemblées sont mobilisées dans le cadre des plans territoriaux – par exemple, dans le cadre du SRCAE. Elles fondent des analyses prospectives, et permettent le suivi des programmes lancés. Pour mener les politiques rhônalpines, les acteurs territoriaux disposent donc de leur propre outil de collecte de données, de mesure, et d'expertise. Ces acteurs sont notamment l'ADEME, l'Union française des industries pétrolières (UFIP), l'Union française de l'électricité (UFE), EDF, Engie, RTE, GRTgaz[1] Enedis, GRDF, l'Agence RAEE, l'Etat *via* le Préfet de région et/ou la DREAL. Ceux-ci mettent en commun les données – non commercialement sensibles – pertinentes qu'ils possèdent pour la poursuite de ces missions. La participation de tels acteurs du monde de l'énergie permet ainsi la collecte d'informations importantes, accroît la connaissance locale et la crédibilité des statistiques territoriales produites.

[1] Gestionnaire du Réseau de Transport de Gaz naturel.

Une autre institution vient compléter ces missions, l'Agence régionale de l'énergie et de l'environnement, Rhônalpénergie Environnement (RAEE). Cette dernière dispose d'une expertise historique – ingénierie, politiques publiques- et de réseaux institutionnels étoffés, au niveau local[1], national[2], et à l'échelle européenne[3]. Le conseil régional constitue un des principaux financeurs de l'agence – à hauteur de 48% de ses recettes[4] -, relayant et soutenant les actions en même temps qu'il pèse sur ses orientations. Il lui consacre 1,319 millions d'euros : il s'agit d'un des plus importants financements associatifs qu'il attribue[5], ce qui souligne l'intérêt porté à cette activité.

La Région Rhône-Alpes utilise aussi d'autres structures pour se rapprocher des collectivités territoriales et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques. Elle a ainsi mis en place des unités déconcentrées, antennes départementales qui constituent des appuis territoriaux, les Espaces Rhône-Alpes (ERA). Ils relaient la politique régionale au niveau local, l'adaptent aux conditions de proximité, intervenant directement au sein des systèmes d'acteurs locaux. Par exemple, ils ont pu communiquer sur le programme TEPOS de la région, accroître sa visibilité. Pour un chef de service au conseil régional (2015), leur rôle est le suivant :

> *« ils constituent une courroie de transmission de la région. C'est une base pour savoir à quoi elle sert (…). Le but est de diffuser l'action de la région au plus près des partenaires locaux, et de faire de la veille territoriale pour faire remonter ce qui se passe aux directions opérationnelles et au siège ».*

[1] Au niveau local, RAEE mène des actions conjointes avec les partenaires et relais que sont les associations départementales : l'AGEDEN, l'ASDER, Energie Environnement 74, Fibois, l'ADIL 26, le CEDER (Centre d'étude et de développement des énergies renouvelables), et avec le CLER Rhône-Alpes, puis le réseau IERA (Info Energie Rhône-Alpes, depuis 1995). Elle anime aussi des réseaux d'acteurs locaux, comme Energies citoyennes Rhône-Alpes.

[2] En 1993, RAEE, conjointement avec les agences de NPDC et PACA, mettent en place le Réseau des Agences Régionales de l'Energie (RARE) afin de diffuser des informations relatives à leurs activités, faire valoir leurs positions, être représentées. Il regroupe les treize agences régionales de l'énergie en France, et est présidé par le représentant de l'agence rhônalpine. Ces agences et le RARE ont été très actives dans le cadre du Grenelle de l'environnement et d'instances de concertation comme le Conseil national du développement durable.

[3] Elle a participé à la création, avec les agences de PACA et de NPDC, d'un mouvement coordonné des agences à l'échelle européenne, la Fédération Européenne des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (FEDARENE). La FEDARENE, qui regroupe aujourd'hui soixante-et-un membres (http://www.fedarene.org/members) a pour mission de mener des actions de lobbying au niveau européen, avec une représentation des intérêts auprès des instances de l'Union, la participation à l'élaboration de la réglementation, et à des projets européens.

[4] Source : RAEE, *Rapport annuel 2015*, 2016.

[5] Conseil régional de Rhône-Alpes, *Compte administratif*, 2014.

Dans le cadre d'entretiens menés au sein des services environnement de collectivités locales, comme à Annemasse ou Thonon (2018), les agents interrogés nous ont confirmé l'intérêt de ces relais de proximité pour s'approprier les programmes régionaux, se familiariser à ces modes d'action, construire des projets communs, et faire remonter leurs besoins.

Pour la Région, l'objectif est de transposer localement les politiques régionales et d'animer leur mise en œuvre. Dans le cas des TEPOS, les ERA ont eu pour mission de créer des groupes de travail thématiques et de construire avec les acteurs locaux des réponses aux appels à projet régionaux. Ils ont aussi permis de mettre en lumière les problèmes de définition, les incompatibilités et les améliorations possibles pour que ces politiques soient plus effectives.

Une de ses responsables au sein des services du conseil régional, l'explique ainsi (2015) :

> *« le dispositif TEPOS percute les politiques des transports, d'agriculture, du territoire, d'économie de la région, qui ont été faites de manière isolée, et qui ne sont pas compatibles. L'action déconcentrée a révélé les contradictions des outils internes de la région, ce qui nous fait avancer ».*

Cette remarque souligne aussi les (importantes) possibilités de perfectionnement de ces politiques publiques. Celles-ci rentrent parfois en concurrence avec les activités d'autres collectivités territoriales, en particulier lorsque celles-ci disposent de moyens d'action importants. C'est en particulier le cas à Lyon, où la situation de l'antenne déconcentrée du conseil régional, l'ERA de Lyon, illustre les relations entre la métropole et le conseil régional. L'ERA de Lyon est considéré par ses membres (anonymat requis, 2015) comme « *peu visible »* de par sa situation territoriale, au sein de la métropole. Son activité porte avant tout sur les espaces péri-urbains et ruraux de l'agglomération lyonnaise, afin d'entraîner des territoires situés hors de la ville centre. L'importance des enjeux politiques et financiers de la ville de Lyon conduit à des interférences et à court-circuiter les services régionaux, ce qui diminue leur capacité d'action. Cette situation est exprimée clairement par certains agents (2016) y travaillant :

> *« c'est différent de l'Ardèche ! Là-bas on y est plus visibles, on a une meilleure place, on travaille en direct avec le département, la préfecture… et notre plus-value est supérieure. A Lyon, il y a déjà beaucoup d'ingénierie, des laboratoires de recherche… »*

En sus des institutions assurant la mise en relation et la collecte de données, le conseil régional utilise des structures d'intervention plus opérationnelles. En 2010, à partir du bilan de la mandature qui vient de se terminer, l'exécutif régional, en particulier les élus Verts et le nouveau vice-président écologiste Benoît Leclair, souhaite accroître les moyens d'intervention de la Région, et être plus autonome. Ces élus constatent le caractère ponctuel des projets engagés, et déplorent la faiblesse du pilotage régional. En outre, les nouvelles compétences réglementaires, comme le SRCAE, sont considérées comme trop circonscrites, tant par les domaines traités que les moyens d'action. De fait, comme nous l'explique Benoît Leclair (2016), dans un échange cité précédemment, où il évoquait le souhait de développer des outils propres à la Région, il expose qu'il

> *« ne voulait plus dépendre de la volonté des autres collectivités territoriales et des acteurs privés. (...) Nous souhaitons ainsi concrétiser la montée en puissance de l'action du conseil régional, afin de s'autonomiser, d'être un acteur de l'énergie pouvant mettre en œuvre ses {propres} objectifs ».*

Cette réflexion a été concrétisée par la création de deux sociétés : une société publique locale spécialisée dans la rénovation énergétique, la SPL OSER –pour Opérateur de Services Energétiques Régional ; et le fonds OSER[1], d'investissement dans des projets de développement des énergies renouvelables.

Créé fin 2012, l'opérateur OSER est actif dans le domaine de l'efficacité énergétique. En tant que société publique locale (SPL), son actionnariat est public à 100%, et il intervient sur le patrimoine public des collectivités actionnaires. Pour ces activités, les collectivités peuvent se passer de mise en concurrence. L'objectif est de créer un effet de levier sur la rénovation, en incitant les collectivités à rénover puisque la SPL se charge de les accompagner, financièrement par exemple par des activités de tiers investissement, et en termes d'ingénierie, de la conception à la gestion des bâtiments rénovés. Il s'agit aussi de soutenir les entreprises de la rénovation, puisque la SPL fait appel au tissu d'acteurs locaux pour mener concrètement les travaux. Cet outil correspond donc particulièrement aux collectivités « cibles » du système d'acteurs que souhaite piloter le conseil régional : des collectivités manquant d'ingénierie ou de moyens financiers, pour lesquelles l'appui régional est non négligeable.

[1] Distinct –pour des raisons budgétaires - de la SPL OSER active dans la rénovation thermique.

Dès sa création en 2012, l'actionnariat a reflété les objectifs de contrôle régional, puisque 94% du capital de la société était alors possédé par le conseil régional, le reste étant représenté par des contributions de villes fondatrices comme Bourg-en-Bresse, Chambéry, ou Montmélian, ainsi que le Syndicat Intercommunal d'Energie de la Loire (distribution d'électricité, notamment) (SIEL). Il s'agit donc d'acteurs de taille moyenne voire petite. Le siège de la SPL se trouve dans les locaux de la Région. Fin 2016, l'actionnariat était réparti de la manière suivante[1]:

Actionnaires	*Montant*	*%*
Conseil régional	6 487 270	87,6
SIEL	50 000	0,68
Ville d'Annecy	50 000	0,68
Ville de Bourg-en-Bresse	563 390	7,61
Ville de Chambéry	50 000	0,68
Ville de Cran Gevrier	18 000	0,24
Ville de Grenoble	50 000	0,68
Ville de Grigny	9 000	0,12
Ville de Meyzieu	30 000	0,41
Ville de Montmélian	5 000	0,07
Ville de Romans	35 000	0,47
Ville de Saint Fons	17 000	0,23
Ville de Saint-Priest	41 000	0,55
Total	7 405 660	100

Les membres fondateurs sont en caractères gras. Ils ont été rejoints par les villes de Grenoble et d'Annecy, pour une petite participation leur assurant une place dans l'opérateur régional. En l'intégrant, elles peuvent avoir un droit de regard sur ses activités, et bénéficier de retours d'expérience. Cette participation est toutefois supérieure à une partie des plus petites villes qui bénéficieront de son accompagnement. Cependant, l'opérateur reste un « objet » piloté par la Région, puisque celle-ci conserve près de 88% de l'actionnariat.

Les premiers projets lancés en 2015 ont conduit à la rénovation de cinq lycées pour la Région et trois groupes scolaires pour la commune de Bourg-en-Bresse. Les lycées concernés produisent à l'aide d'énergies renouvelables à hauteur de 40% de leur consommation, ont

[1] Il résulte d'une délibération du conseil régional n°15.09.414 du 29 juin 2015.

réduit leurs émissions de gaz à effet de serre de près de 58% et leur consommation d'énergie primaire de 41% (SPL Oser, 2016). Dans ce cas, le conseil régional pilote effectivement une initiative amorçant l'essor de la rénovation énergétique à partir du patrimoine public, et mettant en avant l'exemplarité de la Région. Il entraîne et suscite l'action de petites collectivités. Les grandes villes suivent ces initiatives de plus loin, tout en s'y associant lorsqu'elles se concrétisent.

Le fonds d'investissements créé fin 2013 par le conseil régional dans le domaine des énergies renouvelables, le fonds OSER, relève des mêmes logiques de recherche d'impulsion politique. Il s'agit d'une société de capital-risque où la Région détient une participation majoritaire, avec 5 millions d'euros sur 9,47 millions d'euros de capital à fin 2016 (Fonds OSER, 2016). Ce fonds investit dans des sociétés de projets pour faciliter l'émergence de capacités de production d'énergie renouvelable.

A la différence de la SPL OSER, qui est entièrement publique, le fonds est un outil public et privé. Il associe des partenaires poursuivant différentes activités et intéressés par l'essor des énergies renouvelables à plusieurs titres : des banques, des industriels de l'énergie – au départ, EDF et Engie devaient s'y impliquer directement, mais ils se sont retirés de ce projet, qui ne leur permettait pas d'investir dans les filiales de grands groupes – et des investisseurs citoyens. Seuls des producteurs d'énergie locaux figurent parmi ces industriels de l'énergie : Gaz Electricité de Grenoble (GEG) et la Compagnie nationale du Rhône (CNR), toutefois détenue par l'opérateur Engie (49,97% de l'actionnariat). La composition de l'actionnariat[1] du fonds confirme l'orientation choisie par la Région, à savoir de priorisation des activités locales.

Si, avec l'opérateur OSER, la Région entraîne un ensemble de collectivités territoriales dans le domaine de la rénovation, avec le fonds, elle intervient en tant qu'acteur économique et n'a pas associé d'autre collectivité. Ce choix est justifié ainsi par Benoît Leclair (2016) :

> *« Pour des raisons juridiques et de leadership efficace, nous avons fait le choix de ne pas intégrer d'autres collectivités dans le fonds. On a voulu*

[1] A fin 2016, il était réparti comme suit : 52,8% pour le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes ; 19% pour la Caisse des dépôts ; 10,6% pour la Banque Populaire des Alpes ; 4,2% pour la Caisse d'Epargne Rhône-Alpes ; 5,3% pour le Crédit Agricole Sud Rhône-Alpes ; 4,2% pour la CNR ; 2,6% pour la NEF, banque coopérative engagée dans les financements environnementalistes ; 1% pour GEG et 0,2% pour Energie partagée. Il faut remarquer l'intérêt des banques à réseau local pour ce type d'investissement.

rester sur un modèle décisionnel privé, avec un conseil régional majoritaire. La Région a le pouvoir, elle reste un cheval léger qui peut avancer vite ».

Ces propos révèlent ainsi que l'exécutif régional a souhaité avoir un pouvoir de décision autonome, impulser et poursuivre ses propres orientations, et cela sans être concurrencé par d'autres exécutifs territoriaux. Le fonds est opérationnel depuis 2014, avec de premiers investissements en 2015. De nouveaux projets ont été lancés en 2016 et 2017, mais il est encore trop tôt pour pouvoir en tirer des retours d'expérience.

La Région n'est pas la seule collectivité à engager une politique territoriale de transition énergétique. Elle est accompagnée dans ce mouvement par de grandes collectivités, comme Lyon et Grenoble.

B - De grandes villes dont l'appropriation des enjeux énergie-climat constitue un élément de distinction et d'attractivité

Deux grandes villes se distinguent en particulier dans la région Rhône-Alpes par leur niveau d'appropriation des thématiques énergie-climat, Grenoble et Lyon. Elles mènent des projets nombreux, touchant à des domaines diversifiés, démontrent de fortes ambitions, et ont mis en place de manière précoce des structures dédiées. Elles s'insèrent dans les réseaux de collectivités actifs dans ce domaine, et acquièrent une importante visibilité. Grenoble et Lyon apparaissent comme des acteurs distincts des dynamiques régionales, avec leurs propres logiques d'action, qui tantôt s'inspirent, tantôt se concurrencent. Cette section vise à donner un aperçu de leur situation.

1. Grenoble

Grenoble est de longue date inscrite dans le paysage de l'énergie et de l'innovation dans ces domaines. La région grenobloise est le berceau de l'exploitation de l'énergie hydraulique (Varaschin, 2007, 2008, 2009b, 2009c). Cette activité, ainsi que la présence d'inventeurs, d'ingénieurs, d'entrepreneurs, a attiré autour de Grenoble un ensemble d'entreprises présentes sur toute la chaîne de valeur de l'hydroélectricité, comme Alstom ou Schneider Electric. Cela a entraîné la constitution d'un dense tissu d'acteurs dans ce domaine, ainsi qu'une culture industrielle de l'énergie. Une partie des centres de recherche et développement des entreprises historiquement présentes s'y trouve toujours.

En sus de l'hydroélectricité, Grenoble accueille également un centre du Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives (CEA), implanté depuis 1956. Elle est donc un pôle de recherche et d'industrialisation de technologies liées à l'énergie.

La métropole de Grenoble a lancé son premier plan climat en 2004, bien avant les obligations réglementaires, et s'implique dans la démarche Cit'ergie depuis 2005, étant labellisée Cit'ergie depuis 2012. Elle a été une des premières collectivités à élaborer un plan air climat énergie (2012), soit bien avant l'obligation réglementaire (2017). L'élaboration et le suivi de ces plans est appuyé par des structures de collecte et d'analyse de données, que sont l'Observatoire du Plan Air Energie Climat, mis en place par la métropole en 2004, ainsi que l'Agence Locale de l'Energie et du Climat, instituée en 1998. Il s'agit d'une des plus anciennes de France, qui dispose d'une expertise et d'un réseau institutionnel fournis. L'Agence locale de l'énergie est une association à but non lucratif (loi 1901). Elle est un outil d'intervention contrôlé par la collectivité, présidée de droit par un élu, et qui lui donne une liberté d'organisation et d'intervention importante. Elle offre des moyens d'action plus directs, et permet de structurer le jeu d'acteurs local (petites et grandes collectivités, ADEME, DREAL, entreprises, bailleurs sociaux) sur ces sujets. Cet outil permet d'occuper le terrain politique, de définir les enjeux et de cibler les priorités d'action publique. Cela donne aux élus une capacité de pilotage et de détermination de l'agenda politique local en la matière.

Les projets poursuivis dans le cadre de ces plans sont également appuyés par un opérateur ancien piloté par la ville de Grenoble, et qui apporte une ingénierie importante : la SEM Gaz Electricité de Grenoble (GEG), opérateur énergétique local préexistant à la loi de nationalisation de 1946, et maintenu depuis. La SEM s'est plutôt développée autour de logiques techniques, intégrées au secteur de l'énergie, les élus lui ayant longtemps accordé une autonomie opérationnelle (Gabillet, 2015). Mais la poursuite de ces projets urbains conduit les exécutifs territoriaux à redécouvrir la capacité opérationnelle de ces sociétés, à s'approprier ce type d'outil d'intervention pour le mobiliser sur les thématiques énergétiques et climatiques qui les intéressent (*Ibid.*).

Avec les institutions évoquées ci-dessus (agence, observatoire), ce type d'opérateur historique constitue un partenaire clé pour les programmes menés par la métropole, lui fournissant des ressources dans le cadre de la formulation de ses politiques énergétiques, par exemple dans le cadre de son Schéma directeur de l'énergie (SDE), du même type que celui

évoqué précédemment pour Nice. Il s'agit de faire un bilan des ressources, besoins, potentiels présents sur le territoire de la métropole, à une maille plus fine et plus opérationnelle que pour le plan climat. L'objectif est d'orienter les décisions d'investissement et de coordonner les infrastructures dans les domaines du gaz, de l'électricité, et de la chaleur. L'idée est

> *« de travailler sur l'ensemble du mix énergétique du territoire »* (chef de service à la métropole de Grenoble, 2015),

et donc, d'adapter ce mix à une stratégie politique locale, mettant en concurrence les sources d'énergie en fonction des priorités établies.

Pour cela, la réappropriation des opérateurs d'énergie, la mise en place d'institutions et de processus pour collecter et formaliser des données est considérée comme essentielle. L'interlocutrice citée ci-dessus insiste sur ce point, estimant que

> *« posséder des données change la donne sur les leviers d'action et sur la maîtrise des coûts de l'énergie »,*

afin de s'inscrire dans une logique d'optimisation locale. La réalisation d'un SDE vise à entreprendre une reconfiguration d'ensemble de la manière de penser et d'organiser l'usage de l'énergie au niveau local, au-delà de quelques projets ponctuels.

Cette volonté d'autonomisation est aussi illustrée par les réflexions, concomitantes de la réalisation du SDE, relatives à la création éventuelle de « services publics de l'énergie » comme à Grenoble (données d'entretien, chef de service transition énergétique à la métropole de Grenoble, 2015).

L'émergence de telles politiques publiques pilotées par la métropole de Grenoble devrait néanmoins prendre quelques années, car elle nécessite la montée en compétence d'une collectivité qui vient de récupérer des prérogatives comme le pouvoir concédant en matière de distribution d'énergie. Il lui reste à s'approprier la complexité de la gestion de l'énergie et la diversité de ses modes de gouvernance. A Grenoble, plusieurs situations se présentent sur le territoire de la métropole, avec la présence d'une SEM (ancienne régie) d'électricité pour la ville, d'une autre SEM gérant un réseau de chaleur, d'une délégation de service public pour le chauffage urbain pour six communes, de deux réseaux de chauffage urbain en régie. Dans le même temps, elle intègre une partie des communes membres du syndicat d'électricité du département de l'Isère, huit étant jusqu'alors en contrat direct avec Enedis, et une commune disposant d'une régie dans les énergies renouvelables. La mise en cohérence de ces situations, de ces institutions et la structuration de positions communes est un réel défi.

Cela est d'autant plus vrai que l'intégration des politiques énergétiques à l'échelle métropolitaine et l'autonomisation ne font pas l'unanimité auprès des plus petites communes absorbées. En fonction des rapports de force politique au sein de ces dernières, le soutien à l'intégration des politiques énergétiques au niveau métropolitain varie. A Grenoble, une partie des communes rurales rattachées à la métropole ne soutiennent pas la création d'un service public métropolitain, s'estimant mieux représentées au sein des syndicats d'énergie.

La démarche de transition énergétique grenobloise constitue un volet intégré dans un projet urbain d'ensemble, concernant les déplacements, l'implantation d'activités économiques, la valorisation de l'économie locale, de l'image des entreprises et d'un modèle de développement fondé sur l'énergie. Les projets, comme les plans climat énergie successifs mettent en avant le tissu industriel et universitaire formé par des acteurs comme ceux rassemblés sur le territoire de la métropole grenobloise : Air Liquide, Schneider electric, E^3, Grenoble INP, parmi d'autres.

L'importance des logiques de soutien aux entreprises et de développement économique est traduite par la localisation sur son territoire de plusieurs pôles de compétitivité et d'innovation dans ces domaines : Minalogic (2005), Tenerrdis (2005) et Minatec (2006). La création de ces pôles consacre et renforce la place de l'énergie dans l'économie grenobloise, en même temps qu'elle la positionne parmi les collectivités accueillant les principales innovations dans les domaines des énergies décarbonées, de la maîtrise de la demande, et de la modernisation des réseaux.

Soutenue par les élus locaux, cette politique économique a été impulsée par des figures du monde économique et politique local, comme Jean Therme, directeur du centre CEA de Grenoble de 2000 à 2015.

Jean Therme est un ingénieur physicien ayant effectué une partie de sa carrière dans des entreprises comme Philips, Alcatel ou STMicroelectronics, avant de rejoindre le Laboratoire d'électronique et de technologies de l'information (Leti) du CEA Grenoble en 1990. Il obtient rapidement des postes de direction, et pilote des coopérations entre le monde de la recherche et l'industrie, ce qui contribue à la croissance et à la visibilité de Grenoble en tant que pôle technologique, dans la microélectronique notamment. Il dirige le Leti à partir de 1999, dont il contribue à diversifier les financements et les activités, avant de prendre la tête du centre CEA de Grenoble à partir de 2000.

Il participe au repositionnement de ce centre sur les biotechnologies, les micro et nano-technologies ainsi que les nouvelles technologies de l'énergie. Jean Therme joue un rôle clé dans la structuration de coopérations industrielles multisectorielles, associant des acteurs de la recherche publique et privée, des grandes entreprises, au sein des pôles dont il participe à la création (Minalogic, Tenerrdis, Minatec), ou le campus GIANT. Tous ces pôles sont situés à Grenoble et valorisent des laboratoires du CEA comme le Leti ou le Liten. Il fait partie des fondateurs de l'Institut National de l'Energie Solaire (INES), à Chambéry. En 2003, il devient directeur de la recherche technologique du CEA. Son multi-positionnement au sein d'instances clés de la recherche et de l'industrie française (Institut National Polytechnique de Grenoble, Ecole Nationale Supérieure de Lyon, Conseil d'enseignement et de recherche de l'Ecole Polytechnique, conseil scientifique de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, notamment) lui donne une influence dans ce domaine, et entretient son réseau institutionnel. Il est depuis 2010 délégué aux énergies renouvelables auprès de l'administrateur général du CEA.

Sa capacité à mettre en place d'importantes structures dans la région est aussi liée à sa proximité avec des décideurs clés. Il entretient ainsi des relations régulières avec les élus des principales collectivités locales : département de l'Isère, de la Savoie, conseil régional de Rhône-Alpes, ville et métropole de Grenoble. Il sait aussi faire valoir et mobiliser son accès aux responsables politiques de premier plan, à même d'apporter un soutien politique et financier clé, comme Christian Blanc, promoteur des pôles de compétitivité au sein du gouvernement Raffarin, ou des membres du cabinet de Nicolas Sarkozy lorsque celui-ci fut ministre de l'Economie. Ces leviers de mobilisation le placent dans une position favorable pour obtenir des financements de l'Etat pour des partenariats industriels territoriaux.

Cette technique – valoriser les institutions locales de recherche, s'appuyer sur un cercle restreint de partenaires partageant les mêmes intérêts, puis sécuriser le projet par un soutien gouvernemental, tout en entretenant des relations de proximité avec les grands élus locaux a été répliquée à plusieurs reprises, par exemple, avec des projets importants comme Minalogic, Tenerrdis[1], ou l'INES. Ceux-ci ont été définis avec l'appui de Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement et ayant occupé plusieurs mandats en Savoie (député, conseiller général,

[1] Pôle dédié à la transition énergétique et aux énergies renouvelables, comme le solaire, l'hydrogène, la biomasse, le stockage d'électricité et la gestion des réseaux, l'efficacité énergétique dans les bâtiments et l'hydraulique.

sénateur) ; Pierre Radanne, ancien président de l'ADEME ; Jean-Pierre Vial, sénateur de Savoie et proche de Michel Barnier ; José Mansot, ancien directeur délégué de l'ADEME Rhône-Alpes ; et Roger Fougère, physicien et ancien vice-président de la Région Rhône-Alpes chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cela illustre une capacité à saisir des opportunités auprès de décideurs clés, rassemblant les institutions que ceux-ci dirigeaient pour obtenir des ressources (fonds, équipements, mise à disposition de personnel). Jean Therme est également parvenu à médiatiser ces coopérations, à les inscrire dans les grandes orientations nationales en matière industrielle, favorisant leur mise en place et leur visibilité, et accroissant par là sa propre capacité d'action.

Enfin, il faut souligner que Grenoble accueille aussi des expérimentations dans les domaines des énergies renouvelables, de la maîtrise de la demande et de la modernisation des réseaux, avec par exemple le projet Greenlys, mis en place conjointement avec Lyon (43 millions d'euros investis entre 2012 et 2016[1]).

Grenoble s'appuie ainsi sur des outils historiques et sur le développement d'innovations technologiques pour déployer une stratégie économique, industrielle et d'attractivité s'inscrivant dans les thématiques liées à l'énergie. Ces enjeux de concurrence sont un des moteurs de l'engagement de la métropole de Lyon dans ces domaines.

2. Lyon

Lyon se distingue également en tant que vitrine de la transition énergétique. Comme Grenoble, elle réalise un plan climat volontaire, en 2005. Elle est également labellisée Cit'ergie, et elle s'appuie aussi sur une agence locale de l'énergie, créée dans la foulée de celle de Grenoble, en 2000.

Une concurrence existe entre ces métropoles qui se situent dans une situation de proximité géographique, créant aussi une émulation. Il est ainsi caractéristique qu'un de nos interlocuteurs ayant exercé plusieurs postes relatifs à la transition énergétique au sein d'institutions lyonnaises, actuellement à l'Agence locale de l'énergie de Lyon nous confirme (2015) que :

[1] Source : Smart Grids CRE, Le projet Greenlys, *Annuaire des projets en France*, [en ligne, consulté le 20 janvier 2018]. Disponible sur : http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=greenlys

« ces démarches de planification énergie-climat, d'Agenda 21 –réalisé en 2005 aussi- visent à accroître le rayonnement de la ville. Il faut figurer au palmarès international dans la compétition que se livrent les grandes villes ».

Mentionnons ici que Saint-Etienne, avec un peu plus d'inertie, et davantage en partenariat avec la Région, suit également ces dynamiques.

Comme à Grenoble, la métropole de Lyon s'est lancée dans la réalisation d'un Schéma directeur de l'énergie (SDE), en cours d'élaboration en 2017. Là-aussi, il correspond à une volonté d'autonomiser la politique énergétique locale.

Le SDE[1] constitue un moyen de se libérer des contraintes fixées par le PCET réglementaire, ayant engendré des frustrations (domaines couverts, limitation des ambitions) et de proposer une trajectoire propre au Grand Lyon, avec des enjeux définis par la métropole elle-même – de manière plus ou moins concertée avec les collectivités proches. Il a pour but d'obtenir une connaissance approfondie des potentiels énergétiques locaux, des infrastructures et des actions envisageables, en tirant notamment parti de la gestion des concessions de distribution attribuée par la loi MAPTAM de 2014. Son objectif est de définir une vision de l'énergie conforme à l'intérêt défini par l'exécutif de la métropole et de mener une réflexion sur un bouquet énergétique optimal au niveau local. En allant au-delà des analyses réalisées dans le PCET, la métropole peut s'approprier ces nouvelles compétences, et ses services sont en mesure d'avancer des informations plus approfondies sur ce type d'action publique, en vue de définir une stratégie politique propre, optimisée à son échelle (retombées économiques, investissements, qualité de vie).

Pour élaborer cette stratégie, la métropole a sollicité les services de cabinets de conseil spécialisés, comme Artelys, d'experts, d'ingénieurs, et d'universitaires. Ainsi, dans le cadre de ce schéma, l'administration du Grand Lyon s'est assurée la contribution de laboratoires de recherche (Ecole centrale, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon –INSA, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon –ENSA). Elle a recueilli les contributions d'Enedis, de GRDF, de Dalkia, de Cofely, de la Compagnie nationale du Rhône, de la DREAL, du conseil régional, de l'ADEME, des syndicats d'énergie, de collectivités locales proches. Des comités consultatifs sont tenus, qui associent aussi les différents services de la métropole concernés par le SDE (eau, propreté, voirie, marketing public, développement économique). Cette élaboration croisant les perspectives amorce une transformation des

[1] Eléments recueillis auprès d'une chargée de mission planification énergétique, Grand Lyon, novembre 2016.

politiques publiques de la collectivité. Elle reste cependant lente, car elle se heurte aux logiques d'organisation et aux priorités, différentes, des autres secteurs. L'effort de communication et de persuasion, la définition d'intérêts communs et la mise en cohérence de ces politiques, qui commence au sein même des services de la métropole (numérique, développement économique) prennent du temps (données d'entretien, agent des services planification énergétique, Grand Lyon, 2016).

Quoi qu'il en soit, en s'appropriant des expertises extérieures, l'administration du Grand Lyon a souhaité rendre plus crédible sa démarche. Les groupes de travail thématiques mis en place ont aussi permis d'animer la concertation avec d'autres acteurs territoriaux, et de susciter l'appropriation de cette initiative. Celle-ci a ainsi eu un volet « concertation », afin d'impliquer d'autres collectivités territoriales, d'utiliser les retours d'expérience, et d'expliciter les décisions prises. L'objectif de cette méthode employée par les services chargés de la conduite du SDE du Grand Lyon pour recueillir le soutien des communes membres (entretien, agent mission énergie, 2015 ; observation participante, février 2017) a donc été de renforcer la compréhension, l'acceptation, et l'ancrage territorial de la démarche.

Des tensions ont été exprimées par certaines collectivités– et constatées lors de notre session d'observation participante (février 2017) -, mais elles ont été minoritaires et n'ont pas conduit au blocage du projet.

Les démarches de transition énergétique conduites dans la métropole lyonnaise ont pour objectif de densifier le tissu d'entreprises présentes sur le territoire de la métropole, et de les valoriser, afin de bénéficier de retombées économiques. Ainsi, la métropole accueille plusieurs démonstrateurs dans les domaines des réseaux intelligents, de la production d'énergie renouvelable et de la maîtrise de la demande, avec GreenLys (associant Grenoble), Lyon Smart community (50 millions d'euros sur cinq ans), Smart Electric Lyon (budget total de 69 millions d'euros, associant 19 partenaires industriels, des acteurs académiques, entre 2012 et 2015). Ces expérimentations suscitent des investissements et des partenariats internationaux. Ils impliquent par exemple Bouygues Immobilier, EDF, Enedis, Orange, Toshiba, l'Université de Lyon, le NEDO.

Les motivations du maire et président, à l'époque, de la métropole de Lyon, Gérard Collomb, ainsi que de son équipe exécutive sont identifiées de la manière suivante par les agents du service énergie de la métropole (2015, 2017) :

« il y a des enjeux économiques. Les expérimentations sont des leviers de développement économique, la ville intelligente[1] *touche l'énergie, la mobilité, et de nombreux secteurs (…) Ces expérimentations que l'on accueille sur notre territoire permettent de bénéficier de retombées et de financements. La collectivité territoriale est rarement payeuse de toutes les expérimentations. Elle est un partenaire au milieu, en mettant quelques billes. C'est essentiellement du domaine privé, ce sont les entreprises qui investissent. La collectivité suit cette logique : 'Si je mets 1 euro, cela génère 10 euros sur le territoire. Cela fait venir des boîtes et pérennise des emplois.' De plus, quand on a des choses comme ça qu'on arrive à faire exister, on les montre au niveau européen. On peut ensuite fixer et attirer des sièges français, mondiaux, car on est dans une démarche d'innovation. Il y a aussi une conviction sur le développement durable, mais c'est surtout du gros pragmatisme à la lyonnaise, car il y a des entreprises, des subventions, de l'innovation ».*

Ces politiques visent à véhiculer une image innovante et à démontrer un engagement à améliorer la qualité de vie locale, afin de susciter l'installation de citoyens sensibles à ces sujets. Un des chargés de mission énergie de la métropole de Lyon (2015) l'exprime ainsi :

« c'est un moyen d'attirer les gens ici. On leur dit : vous serez moins dépendants de votre voiture, votre maison consommera moins d'énergie : c'est autant d'améliorations de votre pouvoir d'achat à mettre en avant ».

Les initiatives en ce sens, qui visent à donner de Lyon une image avant-gardiste, innovante et engagée dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, sont foisonnantes. Parmi celles qui visent à positionner la métropole sur la scène internationale, il est encore possible de citer l'organisation d'un sommet sur le climat en amont de la COP 21, en juillet 2015, rassemblant les collectivités territoriales. Contrairement à un souhait du président de la République d'alors, François Hollande, qui souhaitait maintenir à Paris ce type d'événement, l'exécutif du Grand Lyon est parvenu à organiser de manière autonome ce sommet des acteurs décentralisés.

Le territoire de la Région Rhône-Alpes se distingue donc également par l'activité de ses grandes villes dans les domaines du climat et de l'énergie. Celles-ci essaient de se démarquer, par rapport aux autres collectivités françaises, tentant de gagner en autonomie ; et de s'affirmer dans la compétition entre métropoles européennes et mondiales. Investir les thématiques énergétiques est pour elles un moyen de valoriser leur tissu industriel, un relais d'innovation et de développement économique, en même temps qu'un moyen d'acquérir une image vertueuse. Disposant de moyens importants, Grenoble et Lyon sont largement

[1] Pour laquelle une mission spécifique a été créée au sein des services de la métropole.

autonomes des autres collectivités, comme le conseil régional. Cependant, lorsque les contraintes (financières, techniques, institutionnelles) sont fortes et les intérêts communs importants, certains dispositifs sont poursuivis conjointement. La concurrence est donc réelle, mais elle reste au-dedans de certaines limites.

Conclusion

La Région Rhône-Alpes se distingue par la multiplicité des initiatives lancées dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, par la structuration précoce de programmes dans ce cadre, et par leur ambition. En s'appuyant sur un réseau d'associations, sous l'impulsion de personnalités engagées dans ces domaines, en utilisant les retours d'expérience offerts par des expérimentations menées antérieurement, elle a pu lancer des programmes structurés, aux objectifs élevés.

Ces projets ont fait naître des tensions avec l'Etat, qui garde un pouvoir d'encadrement d'une partie d'entre eux (SRCAE). Cependant, suivant leur propre projet politique, les membres de l'exécutif régional chargés de ces questions ont décidé de mettre en place des programmes plus autonomes et de développer des instruments à leur main pour les concrétiser. Cette prise d'autonomie a été soutenue par le réseau associatif et institutionnel, tissé de longue date avec l'ensemble des acteurs territoriaux par les décideurs politiques et dirigeants associatifs.

Si ces projets restent expérimentaux, ils contribuent à faire émerger et à concrétiser une ambition politique régionale, détaillant la manière dont cette collectivité tente d'organiser les relations territoriales. Dans ce cadre, la Région tente de s'affirmer comme un échelon d'orientation, d'impulsion, et d'organisation de l'action locale, en partenariat avec de petites et moyennes collectivités. Elle tente de s'imposer comme un niveau de coordination de nouvelles solidarités, à l'échelle territoriale, et suivant des logiques d'action distinctes de celles qui président à l'organisation des institutions françaises actuelles, et notamment du système électrique.

La multiplication des partenariats, la diffusion des expérimentations, à diverses échelles, permet à cette collectivité de recueillir l'appui d'autres acteurs, et de faire des émules dans d'autres régions.

Cependant, l'émergence de ce pilotage est contestée, et a ses limites sur son propre territoire. En effet, les grandes villes présentes en Rhône-Alpes, Grenoble et Lyon, suivent leurs propres logiques d'affirmation. La prise en main des questions énergie-climat constitue également pour elles un moyen de se démarquer, d'attirer des investissements, et de lancer leurs propres programmes de développement. De fait, elles construisent leurs politiques de transition énergétique, coordonnées, dans une certaine mesure, avec la Région, mais dont elles ne dépendent pas. Elles s'appuient sur des compétences relatives aux infrastructures (réseaux d'énergie, notamment), pour mettre en place leur stratégie politique, et tentent de mettre en avant le dynamisme de leur tissu économique, l'environnement favorable qu'elles peuvent mettre en place pour accueillir des activités économiques.

De fait, en Rhône-Alpes, nous pouvons repérer l'émergence de deux types d'acteurs dans le domaine des politiques énergétiques, revendiquant davantage d'autonomie par rapport au pilotage national : la Région, s'appuyant sur un réseau territorialisé ; et les grandes villes/métropoles, fortes de ressources financières et techniques importantes.

Troisième partie : des caractéristiques communes conduisant à la standardisation des alternatives proposées

Introduction

Après cette immersion dans les trois terrains d'enquête sélectionnés pour cette thèse, il s'agit maintenant de tirer les enseignements de ces différentes situations. Nous avions choisi trois régions se distinguant par leur dynamisme dans le domaine des énergies renouvelables, de la maîtrise des consommations d'énergie, et le niveau de structuration de leurs politiques publiques. Expliciter les caractéristiques de leurs démarches actuelles de transition énergétique permet de mieux saisir ce qui se joue à cette échelle, et de les comparer entre elles.

Ces collectivités correspondent à des profils distincts (régions industrielles fortement productrices d'énergie, région en situation de péninsule électrique et à capacités de production limitée, dynamisme économique), avec des ressources différentes. Malgré cela, nous constatons la convergence des dispositifs qu'elles mettent en place. Il convient donc de comprendre les raisons de cette convergence, et les facteurs qui l'entraînent.

Plusieurs points communs ressortent de l'analyse de ces différents profils régionaux. Ils concernent ainsi :

1. La présence de personnalités jouant un rôle clé dans l'impulsion des programmes énergie-climat,
2. Le caractère essentiellement expérimental de ces politiques publiques,
3. L'importance des questions énergétiques dans l'économie régionale,
4. La similarité des formes et modes d'action,
5. Les revendications d'autonomisation de deux systèmes d'acteurs locaux émergents.

Tout d'abord, nous constatons l'importance de l'engagement personnel d'individus présentant un intérêt (engagement associatif, politique industrielle, engagement politique) sur ces sujets, et capables de mobiliser différents types de ressources pour le concrétiser. Le rôle des structures partisanes semble moins évident par rapport à ce facteur.

Systématiquement, nous avons ainsi repéré des personnalités multi-positionnées à l'origine de ces politiques territoriales. Nous les qualifions ici d'entrepreneurs de politiques publiques. Elles présentent des caractéristiques communes (ressources, positionnement) et privilégient des formes d'intervention similaires. Elles orientent fortement (objectifs, thématiques, type) les politiques menées, autour d'une vision précise de la transition énergétique. Le premier chapitre de cette partie (chapitre IX) est consacré à l'analyse de ces

profils, dont l'intervention semble contribuer à la convergence des politiques publiques étudiées.

Deuxièmement, nous constatons que ces politiques publiques constituent avant tout des expérimentations, à plusieurs titres. Cela fera l'objet du deuxième chapitre de cette partie (chapitre X). D'une part, les instruments utilisés répondent à des dynamiques d'apprentissage et sont façonnés de manière incrémentale. D'autre part, les objectifs et les actions concrètes visent à tester à petite échelle de nouveaux dispositifs sociotechniques, à démontrer des capacités de mise en place de ceux-ci, et à présenter des réalisations pour diffuser une image attractive.

Par ailleurs, les régions repérées comme étant pionnières dans le domaine de la transition énergétique sont toutes des régions marquées par des problématiques énergétiques. Les collectivités locales considérées s'en sont saisies en tant qu'objet d'action publique, et les ont, dans la plupart des cas, associées à des politiques de développement économique (politiques industrielles et de reconversion, création d'emplois, attractivité). Cela contribue à les inscrire dans la durée.

Dans ce cadre, elles ont mis en place des programmes d'action relativement similaires. Ainsi, dans toutes les collectivités étudiées, le recours aux symboles, la recherche de visibilité et la construction d'une image avant-gardiste caractérisent les politiques énergétiques. Cela constitue donc un moyen de valoriser la collectivité, et favorise la diffusion et la communication des initiatives. Dans ce cadre, elles construisent et s'impliquent dans des réseaux de pairs (européens ; nationaux : ex. Energy cities, C40), investissent le niveau d'action européen, et nouent des partenariats avec une multiplicité d'acteurs territoriaux. En outre, les collectivités suivies ont presque toutes recours aux dispositifs contractuels, aux appels à projets, à la construction d'une expertise (audits, expérimentations), notamment en créant des institutions (Agences, Observatoires, instances de partage d'information et d'élaboration de politiques publiques). Ces dernières permettent aussi de rassembler des ressources et des acteurs autour de ces thématiques, à l'échelle territoriale. Ces collectivités tendent à mettre en place leurs propres moyens d'intervention, avec le recours à des labels, et la création d'opérateurs publics locaux. Elles emploient très fréquemment la planification, après avoir longtemps mis en place des actions ponctuelles diverses. La mobilisation de techniques d'intervention et d'instruments similaires, dans un contexte proche, sous

l'impulsion de personnalités au profil semblable, peut contribuer à accroître la convergence des politiques publiques mises en place.

Enfin, toutes ces politiques territoriales démontrent la tentative d'affirmation, voire d'autonomisation, de deux systèmes d'acteurs locaux émergents. Les revendications que les collectivités portent créent des tensions avec l'Etat (ministère de l'Environnement, de l'Energie, de l'Economie, ministère de l'Intérieur) et les acteurs « traditionnels » du système électrique et énergétique, que nous analysons en détail au chapitre XI.

Le premier système d'acteurs émergent est constitué sous l'impulsion des Régions, il associe les petites et moyennes collectivités. Les Régions cherchent à accroître leur ancrage territorial, et recourent à différents modes de légitimation (exercice d'une solidarité régionale –aspects sociaux, économiques-, association des collectivités et aménagement du territoire, pilotage). Le second consacre l'affirmation des grandes villes et de leurs intercommunalités. Celles-ci se consacrent à la dynamisation de leur espace urbain, tentent de se distinguer par leur attractivité, et de valoriser leurs ressources propres (rentabilité des services de réseaux, espaces de test de nouvelles technologies).

Ces derniers éléments de distinction peuvent éventuellement être rapprochés de quelques différences, repérées dans le cadre de nos recherches. Tout d'abord, les logiques présidant à la mise en place de ces politiques sont distinctes dans les trois régions étudiées. En Nord-Pas-de-Calais, elles répondent principalement à des motifs de reconversion industrielle. Des accords politiques avec des associations environnementales et des écologistes – ou des stratégies visant à s'approprier ces thématiques pour contenir leur influence - ont également contribué à mettre sur l'agenda politique local puis régional ces questions.

En PACA, il s'agit de tirer profit de ressources locales (charbon, ensoleillement par exemple) suivant des logiques de développement économique, et de limiter certaines vulnérabilités (sécurité d'approvisionnement). La prise en compte d'enjeux environnementaux résulte d'une action technocratique (agents des administrations territoriales ; Union européenne ; coopérations interterritoriales, notamment avec Rhône-Alpes).

En Rhône-Alpes, ces politiques correspondent, d'une part, à des programmes industriels, valorisant les entreprises et les ressources régionales. D'autre part, elles résultent de mobilisations associatives fortement structurées, ayant influencé et participé au système

politique rhônalpin. La force du mouvement environnementaliste et l'engagement politique d'une partie de ses membres, qui utilisent les ressources (réseaux, expertise) constituées par cet engagement associatif, ont participé à la mise en place de politiques pionnières en matière de maîtrise des consommations et de développement des énergies renouvelables.

Malgré cela, les instruments, les objectifs et les trajectoires poursuivies sont similaires. Les chapitres qui suivent visent à expliciter ces ressemblances, afin de comprendre leurs moteurs, ainsi que leurs effets.

A ce stade, nous pouvons faire l'hypothèse forte selon laquelle une impulsion par des entrepreneurs de politiques publiques, correspondant au même profil, inscrivant ces politiques dans la durée à l'aide des mêmes types d'instruments, en vue de renforcer la capacité d'action des collectivités locales, contribue à cette convergence. Il s'agit donc, dans un premier temps, de questionner le rôle de ces entrepreneurs (chapitre IX), avant d'étudier en profondeur une des caractéristiques principales des politiques publiques qu'ils mettent en place, leur forme expérimentale (chapitre X), pour ensuite analyser la structuration institutionnelle alternative qu'ils tentent d'instaurer (chapitre XI). Pour finir, nous dresserons les constats relatifs aux résultats et aux effets de ces politiques publiques émergentes.

Chapitre IX : Le rôle des entrepreneurs de politique publique

Introduction

Nos enquêtes de terrain donnent à voir le rôle particulièrement important de certaines personnalités pour la mise en œuvre de politiques publiques locales de transition énergétique. Elles sont dotées d'une forte légitimité -politique, institutionnelle notamment-, d'une expertise sur ces sujets, et disposent de capacités de mobilisation de différents acteurs.

Ces personnalités sont peu nombreuses, et se distinguent par des caractéristiques spécifiques. Quelques-unes sont en mesure de se trouver en situation de mobiliser des institutions dans un sens voulu par elles, sont capables de faire émerger des propositions remettant en cause les politiques publiques en vigueur, et de réaliser des projets allant dans ce sens.

Ces activités ont fait l'objet d'une littérature fournie (Fligstein & McAdam, 2012; Jamous, 1969; Marsh, 1995; Moon, 1995; Nay & Smith, 2002) qui n'a toutefois pas permis de mettre en lumière les spécificités d'une action réalisée dans un secteur à forte inertie tel que celui de l'électricité. Si Philippe Bezès et Patrick Le Lidec (2016) développent ce type cas, il reste que la plupart de ces analyses se sont concentrées sur des *insiders* fins connaisseurs d'un secteur en particulier, au sein duquel ils disposent de ressources importantes (De Maillard, 2002; Jamous, 1969). Dans le cas qui nous concerne, nous constatons que ces acteurs ne sont pas intégrées au secteur, ni ne sont liés à une négociation interne à celui-ci ou technocratique (Bezès & Le Lidec, 2016b). Nous souhaitons ici expliquer comment des acteurs qui ne sont qu'en partie reliés au système décisionnel considéré, qui correspondent au profil de l'entrepreneur de politique publique, parviennent à amorcer des modifications importantes des équilibres de ce secteur, et à proposer des alternatives à celui-ci. Ce dernier, l'électricité, est caractérisé par d'importantes irréversibilités.

Pour ce faire, nous nous appuierons sur les travaux liés à l'action des mouvements sociaux et à leur capacité à engager des changements par la contestation. L'opposition entre différents groupes d'intérêts et le recours à des processus de cadrage alternatif, collectifs, en particulier, peut entraîner la déstabilisation du système en vigueur et de ses institutions (Lawrence, 2008; McAdam & Scott, 2005). Nous interrogeons ici le rôle clé joué par les

individus pour faire émerger ce cadrage, comme le suggère une partie de la littérature sur le changement (Lounsbury, Ventresca, & Hirsch, 2003).

Ces mouvements sociaux mobilisent des outils symboliques à des fins d'engagement et de mobilisation (Benford & Snow, 2000; Snow, Rochford, Worden, & Benford, 1986), ce qui conduit à interroger les stratégies déployées par les entrepreneurs étudiés ici. En particulier, dans ce chapitre, nous proposons de déterminer dans quelle mesure le discours constitue un outil à même de poursuivre les buts que ces personnalités mettent en avant. En effet, le discours a été consacré comme un des modes d'intervention privilégié par ces entrepreneurs pour mobiliser et convaincre (Bachrach & Morton, 1963; Jones, 2005; Jones, 1970; Laswell, 1971; Mayntz, 1993; Parsons, 2003). Une riche littérature expose les vertus performatives du discours, selon laquelle il contribue à influencer l'agenda des politiques publiques (Zittoun & Durnova, 2013). Nous tenterons donc d'identifier la manière dont il est mobilisé pour l'engagement de nouvelles politiques énergétiques, et de cerner ses impacts. Cela permettra de mieux distinguer le rôle qu'il peut jouer pour une politique mettant en jeu d'importantes infrastructures et des éléments clés de la puissance de l'Etat modernisateur.

Nous nous intéressons également au statut, aux ressources mobilisées par ces entrepreneurs et aux bénéfices qu'ils retirent de telles actions. En effet, ils se distinguent des profils décrits par Romain Pasquier (2004) et Frédéric Sawicki (2002), qui soulignent l'importance de ces démarches dans le renforcement de la visibilité et de l'influence politique de l'élu en question. Ici, si l'action des entrepreneurs identifiés les met en valeur, ils sont déjà influents avant d'atteindre ce statut et cette position décisionnelle.

La présence systématique de personnalités clés dans le lancement de telles politiques publiques rappelle aussi les travaux d'Olivier Nay (1997 ; 2002), qui a décrit leur profil et analysé les ressorts de leur action. Selon ces travaux, les entrepreneurs de politiques publiques s'appuient sur leurs multiples appartenances, une trajectoire professionnelle et des capacités de structuration de la vie politique locale, créant de nouveaux espaces d'action publique. Une partie de la littérature sur les entrepreneurs institutionnels souligne par ailleurs que ceux-ci retirent de leur multi-positionnement des ressources cognitives et matérielles, pour l'exercice desquelles ils disposent de savoir-faire spécifiques (capacités de médiation, de négociation) (Fligstein et McAdam, 2012). La mobilisation de ces ressources peut favoriser l'enclenchement de processus de changement (Burt, 1995; Greenwood & Suddaby, 2006;

Lawrence & Suddaby, 2006; Padgett & Ansell, 1993), qui peut éventuellement être de nature systémique.

Nous tâchons de voir dans quelle mesure ces entrepreneurs peuvent mobiliser de telles ressources et agir dans un secteur très institutionnalisé, centralisé, où les capacités décisionnelles restent aux mains de quelques acteurs institutionnels, par exemple, avec la fixation des tarifs qui relève de logiques technocratiques (Commission de régulation de l'énergie, Ministère de l'Energie). Il convient également de se demander si ces entrepreneurs ont les moyens de confectionner des coalitions de cause (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), soudées et suffisamment larges pour ancrer dans la durée ces processus.

Nous tentons donc de savoir comment, sur l'énergie, un sujet technique, capté par des acteurs historiques centralisés, des personnalités porteuses d'alternatives peuvent parvenir à faire émerger de tels projets.

Dans ce chapitre, nous proposons donc de décrire en détail le profil, les caractéristiques et les formes d'action des entrepreneurs de politiques publiques. Dans un premier temps, nous présentons leur parcours et les compétences que celui-ci leur a permis d'acquérir. Ensuite, nous exposons comment ils les mettent à profit dans le cadre de l'acquisition de positions décisionnelles (mandat politique, par exemple). Pour finir, nous étudions les répertoires qu'ils utilisent pour lancer de nouvelles politiques énergétiques.

A - Des entrepreneurs aux parcours individuels similaires

Les entrepreneurs de politiques publiques se démarquent par des trajectoires d'engagement leur permettant d'acquérir des positions institutionnelles favorables à la prise en compte de leurs idées. Ce faisant, ils développent des savoir-faire et des capacités d'intervention qu'ils mettent à contribution dans le cadre des démarches qu'ils lancent. S'ils peuvent tous être identifiés comme des entrepreneurs de politiques publiques, des distinctions, qui peuvent tenir aux positions qu'ils occupent, peuvent être faites entre les différentes fonctions qu'ils assurent.

Au sein de la catégorie d'acteurs identifiés ici, dont le parcours, les caractéristiques et les formes d'action se ressemblent, il est possible de distinguer quelques variations. Certains ont une autorité liée à leur engagement associatif et partisan, appuyée par l'exercice de responsabilités importantes au sein d'institutions pouvant être impliquées dans la définition et

la mise en œuvre des politiques publiques. Ils peuvent être qualifiés de *leaders* politiques, d'entrepreneurs de cause. Ce profil de décideur se repère au sein des institutions politiques, des administrations (préfets, directeurs généraux), voire à la tête de certains groupes privés. Il s'illustre comme étant à même d'engager un changement d'orientation des politiques poursuivies, par sa maîtrise des jeux institutionnels et sa capacité de mobilisation.

Un second profil d'acteur individuel clé est celui des experts médiatiques, auxquels la première catégorie d'entrepreneurs a recours pour créer du consensus et accélérer une démarche déjà engagée.

Enfin, nous avons repéré le profil du courtier, situé dans une position d'interface entre les différentes institutions en négociation sur les modalités concrètes de leur association. Des expériences opérationnelles dans différents secteurs d'activité lui permettent de créer et d'entretenir des relations entre acteurs traditionnellement séparés, mais qui, à la faveur de ces nouvelles politiques, sont amenés à coopérer.

1. Les entrepreneurs « leaders »

Dans les trois études de cas réalisées, nous avons rencontré le profil d'entrepreneurs « *leaders »,* impulsant des alternatives en matière de politique publique dans l'énergie. Daniel Percheron, dans le Nord-Pas de Calais, par exemple, correspond à cette figure. Présenté dans le chapitre consacré au Nord-Pas-de-Calais, il est, avec Philippe Vasseur, à l'initiative de la Troisième révolution industrielle (TRI). Avant de lancer ce programme en 2013, en tant que Président du conseil régional de NPDC, il a détenu une succession de fonctions politiques de premier plan. Très tôt après le début de sa carrière politique dans les années 1970, il parvient à diriger la fédération socialiste du Pas-de-Calais (1973-1997), une des plus puissantes de France. Il a longtemps été membre des instances dirigeantes du Parti socialiste en tant que secrétaire national. Il a détenu des mandats locaux importants (sénateur, président du conseil régional) et, par ses positions au sein du Parti socialiste, une influence majeure et l'accès à des ressources lorsque sa famille politique fut au pouvoir. Cette situation lui a apporté un ancrage territorial et l'accès au monde politique local, entretenant des relations avec les élus et se présentant comme un défenseur des intérêts des territoires. Dans le même temps, la détention de fonctions clés au sein de la direction du Parti socialiste et son accès aux grands ministères l'ont familiarisé aux enjeux des grands investissements, de l'aménagement du territoire et du développement économique. Dans cette situation, il a été amené à développer des capacités de

négociation, en vue d'obtenir des financements nationaux et des mesures favorables à son fief territorial, et de renforcer son assise sur celui-ci. Ces qualités de négociateur ont également été éprouvées dans le cadre de ses relations territoriales, pour façonner les demandes locales en fonction de ses capacités à y répondre (leviers d'action), de leur cohérence et de ses propres intérêts. Il a ainsi régulièrement dû intercéder entre différents niveaux d'action (locaux, national) et développer des capacités de représentation, affirmant sa légitimité vis-à-vis des différentes instances où il a pu être impliqué. C'est ainsi qu'il a pu se positionner au centre d'initiatives favorables à son territoire d'élection et à sa carrière politique.

Il a exercé un lobbying important sur de grands projets régionaux comme le tunnel sous la Manche et l'extension des infrastructures ferroviaires dans la région, la création d'une université dans le Pas-de-Calais et la réhabilitation du logement minier (Sawicki, 2002), à la fin des années 1980. La longévité de sa carrière politique –élu sénateur du Pas-de-Calais en 1983, il décide de ne pas se représenter à la tête du conseil régional en 2015 – est une des illustrations de son emprise sur la vie politique régionale, et de son influence au sein de son parti.

Son choix de lancer une initiative médiatique, un plan de relance environnemental tel que la Troisième révolution industrielle (TRI) est comparable à ces démarches. Il s'agit de rassembler les acteurs locaux autour d'une initiative de développement territorial, sur une thématique propice à l'obtention du soutien de l'Etat. Il capitalise alors sur son statut de figure politique régionale, et sur les relations avec l'ensemble des grands acteurs institutionnels et économiques régionaux, tissées au cours de sa longue carrière publique. Il a, comme par le passé, fixé lui-même les contours de cette initiative, vaste en termes de champs d'activités concernés, s'appuyant sur les questions de transition énergétique. Pour son dernier mandat, il choisit donc de lancer un programme à forte visibilité, se positionnant sur des enjeux de long terme et avec une dimension revendicative en matière de décentralisation. Il est rejoint par de grands notables régionaux, qui perçoivent l'intérêt de s'associer à ce type de démarche, qu'il s'agisse d'attirer de nouvelles activités, des financements, et une image favorable. Dans cette démarche, sont ainsi rassemblés autour de Daniel Percheron, Philippe Vasseur[1], qui entraîne

[1] Philippe Vasseur a présidé la CRCI du Nord-Pas de Calais entre 2010 et 2016. Il a été député du Pas-de-Calais de 1986 à 1993, élu au Conseil régional de 1986 à 1998 et ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation des deux gouvernements Juppé (1995-1997). Il a quitté la vie politique en 2000 pour se consacrer à des activités de promotion de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises.

avec lui la Chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI), ainsi que de grands industriels implantés dans la région comme Roquette, EDF et Bouygues, parmi d'autres. L'exercice de cette capacité d'entraînement et de rassemblement, savoir-faire façonné au fil de ses expériences antérieures, a permis d'accroître la visibilité et a appuyé la crédibilité du projet de transition écologique en Nord-Pas-de-Calais (NPDC), vis-à-vis d'acteurs extérieurs à la Région et par rapport à une initiative environnementaliste classique (voir chapitre VII).

Daniel Percheron a donc pu mettre à profit sa connaissance personnelle des acteurs économiques, des représentants de l'Etat, qui sont venus appuyer cette démarche. Son influence politique et les ressources décisionnelles liées à son mandat ainsi qu'à son expérience passée ont aussi contribué à rendre possible le lancement d'une initiative valorisant sa circonscription –ici, la Région Nord-Pas-de-Calais. Cette fois, il a choisi le climat et l'énergie - des thématiques prenant une importance croissante sur l'agenda public – pour, de nouveau, proposer ses propres solutions et engager une politique publique correspondant aux intérêts de sa collectivité territoriale. Il a donc mobilisé un savoir-faire et une expérience professionnelle des politiques publiques, dans le cadre d'une initiative ambitieuse, dans un domaine historiquement fortement maîtrisé par l'Etat. Elle marque l'inscription des collectivités sur une thématique susceptible de prendre davantage d'importance à l'avenir (tensions relatives à l'approvisionnement en énergies fossiles, changement climatique), démontrant leur prise de responsabilité. Cette implication peut relever d'une tentative de dépassement des ambitions et de la capacité de prise en charge de ces sujets par l'Etat afin de s'imposer sur la scène nationale et européenne. Un des objectifs de Daniel Percheron est ici de faire apparaître sa Région comme un acteur majeur dans ce domaine. Dans le même temps, elle marque l'incursion dans un secteur verrouillé par des acteurs centralisés, au premier rang desquels l'Etat (ministère de l'Economie, ministère de l'Energie, en particulier), et la tentative d'affirmation en vue de l'obtention de nouvelles ressources.

Quelques autres acteurs bien identifiés conduisent également la montée en puissance de politiques énergétiques locales dans cette région, comme Jean-François Caron, lui aussi évoqué dans le chapitre consacré à la région Nord-Pas-de-Calais.

Jean-François Caron est maire de Loos-en-Gohelle depuis 2001, et vice-président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin. Mais sa carrière publique démarre plus tôt :

dès 1992, il intègre l'assemblée du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, où il siège en tant qu'élu écologiste (Génération écologie, puis les Verts et Europe-Ecologie les Verts). Il a été élu au sein de cette dernière instance entre 1992 et 2015, occupant à plusieurs reprises des positions clés (présidences de commissions, vice-présidence) en charge des questions énergétiques, d'emploi et d'environnement. Il est membre du conseil municipal de Loos-en-Gohelle depuis 1995, date à partir de laquelle il a contribué à faire émerger les thématiques relatives à l'environnement et à la transition énergétique à ce niveau. Comme nous avons pu le voir précédemment, ses mandats ont pu être jalonnés par le lancement, à son initiative, de nombreux projets valorisant sa commune et son patrimoine minier. La détention de mandats au conseil régional et au sein du bloc communal lui ont permis de promouvoir les intérêts du bassin loossois, d'y renforcer son influence, à partir de ressources (financements, extension du réseau de partenaires) tirées de l'échelon régional. Dans le même temps, cela lui a permis d'assurer son ancrage local et de développer celui de l'institution régionale. L'exercice conjoint de ces fonctions lui a donné la possibilité de faire converger l'action de ces deux collectivités sur ces thématiques, et d'y promouvoir ces dernières. Cette position particulière a pu lui permettre de négocier la réalisation de projets communs, et de faire émerger des intérêts partagés dans ces domaines. Engager Loos-en-Gohelle dans la transition énergétique est ainsi un moyen pour Jean-François Caron d'amorcer la reconversion industrielle de cette collectivité, de transformer son image et d'assurer sa visibilité, tout en s'inscrivant en cohérence avec ses engagements politiques et associatifs. Cela permet aussi d'en faire un modèle répercuté et mobilisé par la Région dans sa propre politique de transition énergétique. De fait, le statut de « modèle » de Loos-en-Gohelle et son exposition sont en partie associés à son action. Enfin les fonctions détenues par Jean-François Caron lui permettent de développer un réseau de relations publiques et institutionnelles importantes, mobilisables pour appuyer ses initiatives.

Ces réalisations, fruits d'une longue expérience, peuvent être mobilisées pour donner de la crédibilité aux projets qu'il porte en matière de transition énergétique. Associées à la détention de positions décisionnelles multiples et complémentaires, elles renforcent sa légitimité et son influence, et lui permettent de diffuser plus facilement ses propositions.

Pierre Radanne est également une des figures centrales de l'émergence de politiques énergétiques alternatives en Nord-Pas-de-Calais et en France. Sa trajectoire professionnelle est liée à celle de l'essor de mouvements environnementaux associatifs puis politiques qu'il a

contribué à fonder, et à la création d'institutions chargées de poursuivre des objectifs de transition écologique.

Il a d'abord exercé ses activités à l'échelle locale, puis nationale. Il commence en effet par s'engager, dans sa région, dans les mouvements anti-nucléaires du début des années 1970. Il fonde les Amis de la Terre à Lille, avant d'entrer en politique –notamment, avec une candidature aux élections municipales de Lille en 1977. Il parvient alors à une négociation politique avec le candidat socialiste Pierre Mauroy, au cours de laquelle il obtient en échange du soutien des écologistes la création d'un espace dédié aux associations environnementales et altermondialistes, la Maison de la Nature et de l'Environnement, à Lille. L'implication dans la structuration du monde associatif lui permet d'acquérir une autorité vis-à-vis de celui-ci, en ayant notamment démontré sa capacité à obtenir des mesures favorables. Cela lui permet aussi de connaître les réseaux sur lesquels il peut s'appuyer pour promouvoir ses propositions de transition énergétique, de nouer des relations avec des « compagnons de route » partageant les mêmes convictions. Son savoir-faire en matière de négociation politique, associé à ce « cursus » dans le domaine environnemental, lui ouvre la possibilité d'obtenir la mise en place d'institutions promouvant dans la durée ces positions, et des postes clés dans ces domaines. C'est ainsi qu'il commence par prendre (1983) des fonctions de délégué régional (Nord-Pas-de-Calais) de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie, ancêtre de l'ADEME. Ces positions locales assoient sa maîtrise du jeu institutionnel territorial, et sa légitimité (expertise reconnue à travers ses engagements, notamment) ainsi que sa connaissance des institutions lui sont utiles pour gagner des postes décisionnels à l'échelle nationale. Il préside ensuite l'ADEME, agence de l'Etat, dotée de moyens spécifiques sur les questions de la maîtrise de la demande et des énergies renouvelables. Par la suite, il obtient des responsabilités de premier plan tant dans le domaine politique (cabinet de la ministre de l'Environnement Dominique Voynet) qu'associatif. Au travers de celles-ci, il peut participer à la prise de décisions politiques privilégiant sa vision de la transition énergétique. Ces responsabilités au niveau national l'ont mis en situation de pouvoir soutenir les mouvements écologistes dans les différentes régions françaises et de faire converger leurs actions. Son engagement et son expérience lui ont également assuré de la crédibilité et de l'influence auprès de l'ensemble des sympathisants de cette cause.

D'autres exemples de ces profils particuliers ont pu être repérés lors de nos enquêtes de terrain. En Rhône-Alpes, par exemple, Marc Jedliczka incarne une des figures de l'action

territoriale environnementaliste. Son engagement est d'abord associatif, avec la mise en place, à partir des années 1980, d'organisations dans les domaines environnementaux et sociaux, qui poursuivent leurs activités à l'échelle territoriale. Il crée ainsi successivement une association dédiée au dialogue intercommunautaire (ADIC), dans laquelle il est actif entre 1983 et 1986 ; une première association écologiste locale, appelée IDEAL, animée entre 1986 et 1992. A cette période, il a également un engagement syndical, en tant que délégué CFDT au sein de la Poste (1981-1991). En 1985, il rejoint également le champ politique, en adhérant aux Verts Rhône-Alpes. Il acquiert le contrôle de cette structure partisane à l'échelle régionale, en devenant, quatre ans plus tard, son secrétaire régional (1989-1992). Il a donc une emprise forte sur l'écologie politique dans la Région, qui peut découler de ses engagements syndicaux, avec une familiarisation à la négociation, aux techniques de représentation et aux stratégies électorales. Sa connaissance du monde associatif dans des domaines sociaux et environnementaux facilitent l'obtention de la reconnaissance des Verts, et la perception de sa légitimité à conduire leur mouvement. A partir de 1990, il exerce plusieurs missions d'expertise, tant au niveau national que transnational, ce qui démontre cette légitimité et l'autorité à titre d'expertise qu'il peut avoir sur ses pairs écologistes. Cela lui donne une capacité d'orientation des dispositions promues. Il est alors considéré comme une référence sur des questions techniques et de stratégies politiques, consulté par les principales figures du mouvement national des Verts. Il a donc un accès régulier à celles-ci. Par la suite, en 1992, il parvient, après plusieurs tentatives infructueuses à différentes élections, à se faire élire au conseil régional de Rhône-Alpes, profitant d'une configuration politique favorable. Cette étape est alors l'occasion de poser les bases d'une alternative politique régionale sur l'énergie, décrite par ailleurs.

Ces activités sont prolongées par des engagements associatifs, qui constituent des relais à même de promouvoir et d'enrichir son activité politique. Elles l'étendent à d'autres domaines, donnant accès à un vivier d'idées, d'expériences, permettant de renouveler le répertoire d'actions et de connaissances des Verts.

En effet, en parallèle de son activité politique, il participe à la création du premier Club d'investisseurs pour la gestion alternative et locale de l'épargne (Cigale), en 1987. Il crée une succession de structures complémentaires dans les domaines sociaux et environnementaux. Il fonde ainsi en 1991 l'association Phébus (renommée Hespul en 2000), dont l'objectif est de développer l'énergie solaire ; puis le CLER Rhône-Alpes en 1995, réseau d'associations

environnementalistes soutenant le développement des énergies renouvelables et la maîtrise des consommations d'énergie. Il contribue à adosser ce dernier aux institutions régionales, soutenant la pérennité et la reconnaissance de ses activités, notamment lorsque cette organisation devient le réseau IERA, mentionné précédemment, en 2000. Cette riche activité associative accroît sa visibilité dans le monde environnementaliste, dans la région Rhône-Alpes et au-delà –autres régions françaises, partenariats européens, organisations nationales. Elle renforce son influence politique, car une légitimité associative est importante dans le milieu de l'écologie politique (Boy 1995). Il s'installe ainsi durablement parmi les personnalités clés du monde environnementaliste. Ce faisant, il tisse un vaste ensemble de relations, et se familiarise aux premiers dispositifs de soutien aux alternatives énergétiques (maîtrise de la consommation d'énergie en France, programmes européens pour les renouvelables). Choisissant de s'impliquer sur des technologies émergentes, il développe également une connaissance pratique dans un domaine encore peu exploré, devenant une « référence » en termes d'expertise.

Son autorité sur les différents acteurs environnementalistes rhônalpins est renforcée par les positions décisionnelles qu'il acquiert au niveau national. Il structure ainsi les principales coordinations associatives et des organisations parmi les plus actives dans ces domaines, ce qui lui donne une capacité d'orientation. Cela constitue un nouveau moyen d'être reconnu par les pairs environnementalistes, qui identifient aussi sa capacité à mobiliser et à faire bénéficier à ses institutions respectives, par exemple au niveau local, de nouvelles ressources. Son statut leur est également profitable car il permet de porter et de faire circuler des propositions. Ainsi, en 1996, il prend part à la fondation du Réseau Action Climat (RAC), intègre en 2000 la direction du CLER national, avant de cofonder l'association négaWatt en 2001. Il entretient également des réseaux européens, en créant l'European Renewable Energy Foundation[1] en 1999. Il s'immisce aussi dans le champ du financement environnemental et alternatif, en créant Enercoop[2] (2005), à l'échelle nationale, et Solira-développement en 2008, qui devient peu de temps après Energie Partagée Rhône-Alpes. En 2010, il crée Energie Partagée[3], organisation structurée à l'échelle nationale. Cette présence dans plusieurs champs d'activité

[1] Fondation européenne promouvant le développement des énergies renouvelables, dans le cadre d'un secteur de la production libéralisé.

[2] Fournisseur alternatif d'électricité renouvelable, à statut de société coopérative d'intérêt collectif.

[3] Association et fonds de financement participatif consacrés au développement des énergies renouvelables.

lui permet de rassembler une expertise et un réseau de connaissances diversifiés. Grâce à ces engagements nationaux, il peut participer à des consultations voire disposer d'une représentation au sein d'institutions nationales plus ou moins formelles. Les associations qu'il dirige ont notamment été associées au Grenelle de l'environnement ainsi qu'au Débat national sur la transition énergétique (DNTE). Elles ont pu intervenir dans le processus médiatique et de cadrage des discussions, et s'immiscer, via des proximités politiques, dans les débats parlementaires ayant suivi ces deux concertations.

A travers ces expériences et ces positions, Marc Jedliczka a donc pu développer un réseau de soutiens, une connaissance des spécificités des différents acteurs et institutions, tant au niveau national que local. Il a aussi pu éprouver sa capacité à faire circuler et promouvoir des propositions s'appuyant sur sa propre expertise.

En PACA, Pierre Leroy, le maire de Puy-Saint-André (Hautes-Alpes), à l'initiative d'une démarche de transition énergétique à partir de sa commune, décrite dans le chapitre consacré à la Région PACA, correspond également à ce profil de *leader*, à l'initiative du lancement d'alternatives de politiques énergétiques. Dans les années 1980, il mène, pour son propre compte, des projets environnementaux (agriculture biologique, solaire thermique). Il acquiert ainsi une expertise relative à leur réalisation et à leur diffusion, se familiarisant notamment aux structures permettant de faire émerger ces projets. Dans le même temps, il s'implique dans les réseaux locaux des Verts, ce qui lui donne la possibilité de valoriser son expérience personnelle, et de contribuer au projet des Verts. En 2008, il est élu maire de la commune – son mandat municipal a été renouvelé en 2014 – et il préside depuis lors plusieurs structures intercommunales. Cela lui permet de donner une autre dimension à ses propositions et d'étendre leur ampleur (secteurs mis à contribution, nombre et type d'acteurs associés).

Ces personnalités sont en interaction. Nous avons par exemple cité précédemment une intervention de Jean-François Caron au sein du conseil régional de PACA, à l'invitation d'Annick Delhaye, à l'époque vice-présidente chargée des questions environnementales et énergétiques. Par ailleurs, l'action de Jean-François Caron a été à plusieurs reprises citée par nos interlocuteurs d'autres régions comme source d'inspiration, comme Pierre Leroy, qui l'a rencontré dans le cadre de conférences et de séminaires de travail consacrés à la transition énergétique.

Ces *leaders* sont donc fréquemment des élus dont le positionnement –mandats multiples, expériences antérieures, statut – assure une certaine notoriété et de l'autorité sur les institutions qu'ils président. Ces observations concernent des entrepreneurs lorsqu'ils détiennent ces fonctions, mais, dans certains cas, également après qu'ils aient quitté les postes les plus exposés. En effet, une carrière politique et associative aux expériences importantes, l'entretien de relations fortes avec les successeurs, peut permettre à des figures historiques de maintenir une forte influence, comme c'est le cas pour Marc Jedliczka. Ils acquièrent des compétences, des savoir-faire, des leviers institutionnels qu'ils peuvent continuer à mobiliser pour concrétiser leur vision de la transition énergétique. En outre, la personnalité motrice sur ces questions n'est pas forcément à la tête des collectivités ou des organisations considérées. C'est sa place dans l'exécutif local - ou équivalent, suivant les institutions -, le rôle qu'elle parvient à y jouer, ainsi que les ressources qu'elle réussit à mobiliser qui déterminent son influence. Ainsi, son accès au maire - ou au directeur des services, au préfet, par exemple-, sa capacité de persuasion, le type de délégation - ou équivalent - dont cette personnalité dispose et son aptitude à mettre en avant la pertinence de ses propositions sont essentiels pour faire émerger ces politiques publiques. Son expérience, son expertise et la légitimité conférée par un engagement démontré, ainsi que la faculté d'en jouer permettent de renforcer le statut et l'influence de la personnalité considérée.

Il peut s'agir d'un adjoint, dont le rôle en matière de prise en main de nouvelles thématiques a notamment été décrit par Olivier Borraz (Borraz, 1995). Ces figures tirent parti des possibilités de spécialisation des domaines dans lesquels ils interviennent, gagnent en autonomie et se constituent un réseau à même de renforcer leur propre position en même temps que la capacité d'intervention locale. Ce phénomène se remarque ici dans un domaine relativement nouveau dans le champ des politiques publiques territoriales, le climat, avec la réappropriation de compétences historiquement dévolues à des acteurs centralisés (Partie I).

Un exemple peut être tiré de notre enquête de terrain en PACA pour illustrer cela. A Fréjus, l'initiative d'une politique énergétique territoriale nouvelle et sa poursuite fut pilotée par une adjointe ayant su saisir des opportunités politiques – vacance d'un poste, missions faiblement encadrées et à définir (données d'entretien, agent, ville de Fréjus, 2015) - pour porter des projets ambitieux en matière de maîtrise des consommations et de rénovation thermique, et les diffuser à d'autres échelons. S'impliquant sur des thématiques encore peu prises en charge par l'équipe municipale, elle s'est approprié ce sujet, gagnant en légitimité

pour promouvoir des actions dans ce domaine, et construisant un réseau relationnel avec les différents acteurs impliqués à l'échelle locale. Cette situation de portage politique affirmé et de développement d'une politique énergétique aux ambitions nouvelles est facilitée lorsque l'adjoint(e) en question bénéficie d'une liberté d'initiative et du soutien du maire, ce qui a aussi été le cas à Nice, avec de premières initiatives en matière environnementales conduites durant la magistrature de Jacques Peyrat, ce dernier ayant laissé le champ libre à son adjoint, Bernard Asso.

Ce statut d'entrepreneur initiateur de projets peut aussi être acquis et mis à profit par des personnalités positionnées dans le monde économique, à l'image de Jean Therme, à Grenoble, présenté dans le chapitre consacré à la région Rhône-Alpes. Physicien, ingénieur ayant occupé des postes dans plusieurs grandes entreprises avant de rejoindre le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), il obtient rapidement des positions décisionnelles dans le domaine de la recherche industrielle. Dès lors, il réoriente les activités du centre CEA de Grenoble en fonction de priorités telles que le développement des nouvelles technologies de l'énergie - notamment en lien avec les énergies renouvelables -, et cofonde plusieurs pôles d'activités associant grandes entreprises et centres de recherche publics et privés. Sa position en faveur des énergies renouvelables et des activités environnementales est illustrée par ses décisions et appuyée par ses prises de position.

Lors de nos entretiens (2016), Jean Therme s'est lui-même présenté comme étant

> *« passionné par les énergies renouvelables depuis 40 ans (…). Cette passion pour les renouvelables donne envie de les développer, de diversifier le bouquet énergétique, de se positionner sur ces filières »,*

s'identifiant aux environnementalistes

> *« ayant {par le passé} façonné des projets en mode baba cool. Avec notre éolienne sur notre toit on avait l'impression de changer le monde (…). Hélas, ça a piétiné, ça a peu avancé… ».*

Il s'inscrit dans le mouvement de renouveau des politiques de développement des énergies renouvelables, affirmant avoir

> *« (…) commencé chez moi dans ma maison, en 2003 ».*

Cet intérêt pour les énergies renouvelables a guidé ses engagements professionnels. Ainsi, il nous affirme que

> *« dès que j'ai pu, j'ai essayé de développer des renouvelables ».*

De fait, quelques années après son arrivée au CEA de Grenoble, et à son accession à des positions décisionnelles, il décide de

« relancer le photovoltaïque, car on avait la compétence sur le silicium. L'idée était de diversifier les activités du CEA Grenoble. J'ai monté des activités de recherche sur les énergies renouvelables, avec le Liten notamment. J'ai développé de nombreux axes : sur le solaire, sur la biomasse, le stockage, les réseaux et d'autres choses en parallèle. J'ai créé l'Institut national de l'énergie solaire (INES). Cette diversification a pris du temps, elle a coûté cher, mais elle a permis de faire émerger de grosses compétences sur les nouvelles technologies de l'énergie ».

Il faut rappeler que ces évolutions ont été permises par un cadre favorable –entreprises, centres de recherche, universités, période de mise sur agenda de ces thématiques à l'échelle européenne et française. Jean Therme admet d'ailleurs à ce titre que ces sujets, comme le photovoltaïque

« à l'époque, ça marche, c'est sexy, ça attire ».

Il a donc utilisé ses positions décisionnelles, ainsi que la possibilité d'intervenir auprès de différentes institutions pour construire des coalitions à même de concrétiser ses projets. Sa connaissance des thématiques, un intérêt personnel pour celles-ci, et pour la valorisation des structures qu'il dirige lui ont permis de lancer ces programmes. Ses responsabilités l'ont mis en situation de nouer des relations de proximité avec des décideurs politiques, à l'échelle locale et nationale, évoquées dans le chapitre consacré à la région Rhône-Alpes, et qui ont facilité le déclenchement de tels programmes. Il a utilisé la faculté d'intercéder auprès des décideurs nationaux, et de rallier d'autres notables locaux, faisant valoir les intérêts de chacun à soutenir sa démarche.

De fait, dans chacune des régions étudiées, nous avons constaté la présence de personnalités détentrices de positions décisionnelles multiples, jouant de différents registres pour composer de nouveaux programmes. Elles impulsent, orientent la mise en place de politiques alternatives, et coordonnent l'action de différents acteurs, à l'échelle territoriale. Elles partagent des caractéristiques communes, qui ont trait à leur parcours et à leur positionnement. Leur trajectoire professionnelle, leurs engagements personnels, les positions qu'elles sont parvenues à acquérir et les savoir-faire qu'elles en ont retiré leur permettent d'amorcer des politiques ambitieuses dans des domaines peu appropriés par les collectivités (l'énergie, le climat).

Le parcours et les positions occupées par ces entrepreneurs de politique publique conditionnent les formes d'intervention et les objectifs choisis. Cela a aussi une influence sur les acteurs associés et les coalitions pouvant être constituées. Le profil de ces entrepreneurs a

donc un impact sur la manière dont sont cadrées, mises en œuvre et poursuivies ces politiques alternatives. Les étudier permet ainsi de mieux comprendre leurs caractéristiques, leurs effets, et leur convergence.

Pour renforcer la mise en mouvement d'une pluralité d'acteurs autour des objectifs qu'ils fixent, les entrepreneurs politiques font parfois appel à des personnalités mobilisatrices, comme ce fut le cas en Nord-Pas-de-Calais.

2. Le recours à des entrepreneurs « accélérateurs » du changement

Notre enquête de terrain en Nord-Pas-de-Calais met en lumière un autre type de « figure » mobilisatrice, permettant de conduire un changement d'échelle de l'action publique. Ses fonctions concrètes sont un peu différentes de celles des « *leaders* » précédemment décrits. Elle a pour objectif d'appuyer, d'accélérer et d'élargir la dynamique politique lancée par ces derniers, car le discours environnementaliste ou les logiques technocratiques se sont révélés insuffisants pour susciter l'intérêt et accroître l'engagement des acteurs territoriaux dans l'énergie. L'importance de ses fonctions dans l'enclenchement d'une dynamique régionale justifie ainsi une analyse spécifique au cas de Jeremy Rifkin dans cette Région. Daniel Percheron et Philippe Vasseur ont confié le portage médiatique de la Troisième révolution industrielle (TRI) au prospectiviste américain, s'appuyant sur sa notoriété pour renforcer la mobilisation, encore confidentielle, lancée autour de leurs deux institutions. En l'impliquant dans la TRI du NPDC, ses initiateurs souhaitent ainsi attirer le regard sur la démarche et donner de l'élan aux projets régionaux.

La plupart des acteurs « parties prenantes » de la TRI soulignent ainsi que celle-ci

> *« est surtout un plan de com' magnifique. (…) Un gourou vient, il est entendu par les milieux de droite, il met en avant des idées socialo-écolo qui plaisent à gauche et aux écologistes »* (Julian Perdrigeat, directeur de cabinet de Jean-François Caron, 2016).

Le but est de susciter une dynamique, avec un portage politique et institutionnel étendu. Pour cela, les prises de position, la notoriété et les capacités de communication de Jeremy Rifkin constituent un élément clé de la mise en place de cette nouvelle politique énergétique. Cela donne ainsi une forte visibilité au projet, tout en facilitant la mise en relation d'acteurs parfois en conflit du fait de leur secteur d'activité ou de leur appartenance partisane, et crée des intérêts partagés. Les entreprises et des acteurs plus éloignés des écologistes sont ainsi incités à se rapprocher d'une initiative qui donne une exposition favorable à leurs activités et

qui a pour but de relancer l'économie territoriale. Ainsi, Dominique Plancke (2017), écologiste lillois et membre fondateur des Verts souligne-t-il que

> *« ce qui a été fait avec Rifkin a sans doute mobilisé les milieux économiques, qui peuvent être plus volontaristes que les milieux politiques aujourd'hui*[1]*, car ils y voient un intérêt, notamment les entreprises fortement consommatrices d'énergie ».*

L'intervention de Jeremy Rifkin et le rapprochement à son concept de Troisième révolution industrielle constituent donc un moyen de promouvoir les projets de développement territorial. Il est utilisé pour mobiliser l'ensemble des acteurs (entreprises, acteurs politiques) autour des initiatives régionales, lancées par les *leaders* présentés dans la section précédente.

Cette capacité d'attraction liée à l'autorité et à l'influence personnelle, quelle qu'elle soit, est constamment mise en avant pour appuyer, déclencher et mobiliser dans le domaine de l'énergie. Les acteurs « pionniers » dont nous avons étudié le parcours, à l'origine de ces mobilisations, semblent tenir comme essentiel d'intégrer des figures médiatiques permettant de diffuser un récit mobilisateur, comme pour Jeremy Rifkin. Il est considéré comme un facilitateur, un « passeur » des ambitions des *leaders* politiques, car c'est lui qui permet l'essor de la mobilisation. Les témoignages précédents illustrent l'importance des « têtes d'affiche » pour porter des initiatives encore naissantes.

L'appui sur des personnalités visibles et à forte autorité sur les groupes d'acteurs dont ils émanent s'inscrit dans le processus de légitimation de l'intervention locale. Les actions menées, avec des entrepreneurs cherchant à valoriser les spécificités de leur territoire, des campagnes de communication, le recours à des experts médiatiques de renommée internationale, comme dans le cas de la Troisième révolution industrielle (TRI) en Nord-Pas-de-Calais, visent à mettre en avant l'idée que les acteurs territoriaux sont désormais en mesure de définir et conduire leurs propres des politiques énergétiques.

Les figures médiatiques tendent à faciliter le dépassement de clivages politiques et idéologiques, pour tenter de rassembler largement autour d'un objectif préalablement défini, et présenté comme favorable à un intérêt territorial. Elles jouent un rôle de dé-politisation du

[1] L'entretien a été réalisé après l'alternance régionale de 2015, les Verts et les socialistes ayant alors perdu toute représentation au conseil régional. Les propos recueillis, critiques des orientations de la nouvelle majorité (droite) dirigée par Xavier Bertrand, même si celle-ci a choisi de poursuivre le projet de Troisième révolution industrielle, s'inscrivent donc dans ce contexte politique.

choix de ces orientations, pour mieux les ancrer ; et de mise en avant d'éventuels bénéfices (attractivité, visibilité). Même si, de manière croissante, ces initiatives sont présentées comme un moyen d'impliquer les citoyens et de favoriser leur participation, de stimuler la démocratie locale, leur mise en place initiale peut être verrouillée (objectifs, niveaux d'action, organisation) par ceux qui réalisent leur cadrage et leur portage politique.

La mise en œuvre de tels programmes reçoit l'appui d'un autre type d'entrepreneur de politiques publiques, davantage impliqué dans la mise en relation au quotidien des différentes forces en présence. Sa présentation est l'objet de la section qui suit.

3. Les entrepreneurs de politique publique – ceux qui concrétisent les alliances

Les politiques énergétiques territoriales reposent également sur des figures moins visibles, mais qui interviennent en tissant au quotidien des liens entre institutions. Elles conduisent des négociations, créent des coopérations, diffusent des informations. Elles se rapprochent de la figure du généraliste détaillée par Olivier Nay et Andy Smith (2002), qui « met de l'huile dans les rouages » des politiques publiques, et contribue aussi, parfois en coulisses, à la mise en place de politiques nouvelles. Elles sont systématiquement présentes dans les différentes initiatives repérées dans le cadre de nos recherches.

Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, Claude Lenglet fait partie de ces « généralistes » mettant en relation les différents acteurs et facilitant la mise en œuvre de projets communs (Nay, 2002). Mentionné dans le chapitre consacré à la région Nord-Pas-de-Calais, il a été responsable de l'élaboration au jour le jour du projet de Troisième révolution industrielle pour le compte des principales organisations participantes, assurant la coordination entre celles-ci.

Son propre parcours, évoqué dans le chapitre consacré au Nord-Pas-de-Calais, l'a conduit à se familiariser et à s'insérer dans le monde de l'entreprise ainsi qu'aux enjeux liés à l'innovation. A travers ses fonctions de directeur scientifique de l'entreprise Rabot Dutilleul, il a été amené à échanger avec différents acteurs du bâtiment, en lien avec l'énergie –bâtiment intelligent, quartiers intelligents- en particulier au sein de groupes de réflexion européens. L'insertion des acteurs du bâtiment dans les activités liées aux prérogatives des collectivités territoriales a été un moyen pour Claude Lenglet de s'approprier les enjeux territoriaux, et surtout, de nouer des relations avec les décideurs locaux. Il a ainsi été en contact avec les élus,

directeurs d'entreprises locales, services administratifs de collectivités locales. Dans le cadre des projets menés par son entreprise, il a été impliqué au sein d'instances associant les acteurs territoriaux, et a pu prendre connaissance de leurs intérêts et besoins. Il a donc été mis en relation avec des acteurs à l'échelle européenne et territoriale. En sus de lui permettre de maîtriser les priorités de ceux-ci à ces différents niveaux, et de lui ouvrir différents réseaux relationnels – c'est dans le cadre d'échanges pour un programme européen sur le bâtiment intelligent que Claude Lenglet fait connaissance avec Jeremy Rifkin – il développe des capacités de négociation et de mise en relation de ces institutions entre lesquelles il évolue. Ce savoir-faire acquis au fil du temps semble avoir été mis à contribution dans le cadre de la TRI.

José Mansot, évoqué dans le chapitre portant sur le cas rhônalpin, correspond également à ce profil. José Mansot a été délégué régional de l'ADEME Rhône-Alpes pendant plus de deux décennies (1989-2010). Elu pour Génération écologie au conseil régional, il était au début des années 2000 un acteur charnière pour le maintien de la majorité. Il fut également conseiller communautaire au Grand Lyon, en même temps que maire de La-Tour-de-Salvagny près de Lyon (1995-2008). Il a également eu un rôle politique et d'expertise majeur au niveau national au début des années 1990, puisqu'il a été membre du cabinet ministériel de Brice Lalonde. Cela lui a donc assuré une légitimité technique et politique, ainsi qu'une autorité sur une partie des écologistes de sa circonscription.

Il a ainsi une capacité d'orientation d'une partie de l'action de l'Etat dans la Région, de négociation avec les relais institutionnels nationaux (ministère de l'Environnement, ADEME), et une connaissance des différentes pratiques institutionnelles. Dans ces interactions, il peut mettre en avant la légitimité liée à son ancrage local, tant par son statut politique que par sa sensibilité aux propositions écologistes. Du fait de ce multi-positionnement au niveau local (statut électif, proximité aux différents mouvements environnementalistes), il est amené à prendre en compte ces demandes dans les actions territoriales qu'il propose et tente de poursuivre, pour conserver ses appuis politiques.

Ses multiples fonctions le positionnent dans un rôle clé de facilitateur, à l'interface de différentes institutions, notamment pour mettre en place les conditions techniques et politiques de réalisation des programmes de transition énergétique. Ainsi, la complémentarité de ses mandats électifs locaux, son accès à des décideurs politiques de premier plan, ses responsabilités professionnelles lui ont permis de faire converger différentes institutions en

vue de conduire des programmes locaux de transition énergétique. Leur réalisation, les décisions prises et les répertoires d'action utilisés (voir section suivante) sont en partie conditionnés par ce parcours.

Ainsi, l'équivalent du rôle joué par Claude Lenglet peut être exercé par des personnalités occupant des fonctions variées, à l'intersection de différentes institutions, s'impliquant pour la mise en œuvre et la réalisation concrète des programmes impulsés par les *leaders* de politiques publiques.

En se situant à l'interface de plusieurs groupes d'intérêt, en étant le pivot de négociations entre les administrations de l'Etat, les autorités politiques locales et les acteurs sectoriels, ce type d'entrepreneur peut contribuer à renforcer la capacité d'intervention de certains échelons d'action publique, comme avait pu le décrire Olivier Nay (Nay, 1997, p. 114), par exemple les Régions. En procédant ainsi, ils donnent corps à de nouvelles coalitions d'acteurs, et amorcent l'ancrage dans le temps de certaines formes d'action publique. Ces dernières reflètent en partie leur positionnement institutionnel et stratégique, ainsi que celui des *leaders* qui impulsent ces programmes.

Une déclinaison du rôle clé joué par le « généraliste » d'action publique a été identifiée par Jacques de Maillard (2002). Elle peut permettre, à un niveau d'action encore plus opérationnel, de préciser la catégorie venant d'être décrite dans cette section. Il s'agit des « intermédiaires de l'action publique » (de Maillard, 2002). Ce sont des médiateurs institutionnels, bien souvent intégrés à des administrations – qui n'ont donc pas de position d'autorité hiérarchique, et se situent au plus près du niveau d'action technique. Tout ou partie de leur activité consiste à mettre en relation ces institutions, à surmonter les divergences, construire du consensus pour réussir des projets transversaux. Nous avons constaté au cours de nos études de terrain qu'ils sont un rouage essentiel au succès des projets locaux de transition énergétique tels que ceux que nous étudions. Ainsi, dans le cadre d'actions ayant obtenu des résultats concrets, avec des retours d'expérience exploitables comme à Fréjus et dans le cadre de l'opération Rénover+, les acteurs de terrain que nous avons interrogés soulignent

> *« l'importance de l'intervention de ces médiateurs, faisant du lien quotidien entre les institutions. Par exemple, l'ADEME finançait pour la Chambre régionale des métiers, par territoire, un acteur à temps plein qui était sur le terrain tous les jours, aussi bien à la machine à café à 7h, avec les artisans,*

que le reste du temps. Il est allé voir les artisans chez eux, il a fait du porte à porte, avec de la présence chez l'artisan, des ateliers, des évènements, comme un Bleu ciel ou un Dolce Vita[1] *avec ses réseaux d'artisans »* (consultante ayant participé à l'évaluation du projet, 2015).

C'est la capacité relationnelle de ces acteurs qui est perçue comme importante, ainsi :

« le fait de pouvoir mettre les personnes en relation, de partager les connaissances, d'avoir un langage commun. Dans les territoires, il faut au moins une personne : quelqu'un qui a le profil 15 ans de comptoir chez Point P, sachant parler parfaitement aux artisans, (…). A Digne, c'est quoi un artisan, c'est quelqu'un à qui on offre un verre de vin et des merguez. Ca, ça marche » (même interlocutrice, 2015).

La recomposition des activités dans le secteur de l'électricité implique la diversification des acteurs, publics, privés, des institutions, la création de nouvelles formes de partenariat. Cela contribue à expliquer le rôle clé joué par ces médiateurs. En interaction avec des institutions multiples, comme les autres acteurs exposés dans cette section, ceux-ci se caractérisent par un niveau d'intervention plus technique. Ils mettent en relation les institutions et les personnes dans leurs interventions au quotidien. Leurs fonctions et leur parcours leur confèrent des savoir-faire (discursif, expertise, capacité de négociation, par exemple) leur permettant de faire coopérer différents types d'acteurs dans la direction qu'ils souhaitent, vers la réalisation de buts qu'ils soutiennent. Ils sont également des individus ayant une implication sur les thématiques environnementales, liée à leur parcours personnel (engagement associatif, intérêt pour les techniques alternatives) ou professionnel (reconversion et suivi de formations dédiées aux questions environnementales). Ce sont des facilitateurs, travaillant de manière opérationnelle sur ces thématiques.

Les différents profils remarqués ici illustrent le rôle majeur de personnalités se positionnant au croisement de plusieurs secteurs d'activité, de différentes institutions. Du fait de cette situation, certaines d'entre elles développent une connaissance des divers intérêts, des répertoires d'action, des ressources mobilisables des acteurs avec lesquels elles interagissent. Elles acquièrent une maîtrise des différents circuits décisionnels, démontrent des capacités de médiation et de négociation. Elles se montrent capables de créer du consensus et d'entraîner une mobilisation derrière les projets qu'elles portent.

Ces personnalités jouent différents rôles, à plusieurs niveaux et stades de la décision publique. Les entrepreneurs lançant des alternatives de politique publique se distinguent par

[1] Services énergétiques proposés respectivement par EDF et Engie.

une capacité d'impulsion et de mise en mouvement. Ils participent au cadrage et à la fixation des objectifs de ces programmes, suivant des modalités explicitées plus loin.

Ces *leaders* recourent à d'autres acteurs pour concrétiser leurs propositions, en s'appuyant sur les ressources de « têtes d'affiche », ainsi que sur des « généralistes » de l'action publique. Ceux-ci sont actifs dans la mise en relation « au concret » d'acteurs issus de différentes institutions, n'ayant pas forcément de cultures professionnelles communes, avec des intérêts en partie distincts. Animés d'un engagement personnel sur ces thématiques (de Maillard, 2002), ils portent la coordination et assurent la continuité des politiques menées.

Ces différents types d'entrepreneurs s'appuient sur leur expérience, leur parcours, les positions qu'ils ont pu obtenir, qui leur permettent d'avoir accès à cette pluralité d'institutions. Ils partagent des caractéristiques communes, généralement un engagement continu sur une thématique, en particulier l'environnement, et le multi-positionnement organisationnel. Les objectifs qu'ils fixent pour celles-ci sont en lien avec les ressources acquises au fil de leur propre parcours et avec leurs intérêts.

4. L'influence des mouvements environnementalistes

Une grande partie des entrepreneurs identifiés dans le cadre de nos travaux entretiennent des relations plus ou moins étroites, de diverse nature, avec les mouvements écologistes. Cette section a pour but de comprendre dans quelle mesure cette sympathie voire cet engagement, passé et présent, ont des impacts sur les politiques publiques qu'ils proposent.

Le rôle direct des partis écologistes apparaît relativement limité. En effet, la présence d'écologistes dans les majorités régionales n'est pas corrélée aux résultats constatés en matière de maîtrise des consommations et de production d'énergie renouvelable. Dans les années 1980 et 1990, les résultats électoraux les plus importants des écologistes ont lieu dans des régions dont les réalisations, par la suite, en termes de politique environnementale, ne les distinguent pas clairement (Sainteny, 1986, p. 1350; Bolloch, Chaussebourg & Simon, 1992).

En 2004, toutes les Régions remportées par la gauche sont gouvernées par une coalition à laquelle participent les Verts, sauf en Champagne-Ardennes et en Midi-Pyrénées. Pourtant, toutes ces Régions ne se sont pas engagées dans des politiques de transition énergétique, et les deux Régions où les écologistes ne gouvernent pas ont lancé des politiques ambitieuses en la

matière. En outre, en Bretagne, en 2010, la coalition majoritaire (socialistes et communistes) ne noue pas d'alliance avec les Verts, alors même qu'une politique volontariste de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de la consommation est menée.

Mais si ces relations entre associations environnementales, écologistes et décideurs ont eu des conséquences politiques directes limitées, elles ont préparé le terrain (structure, expertise, relations), notamment dans les années 1970 à 1990, pour les nouvelles politiques énergétiques menées au tournant des années 2000. Elles guident également les principes observés au cours des quinze années suivantes. L'influence des mouvements écologistes, associations, principalement, mais aussi partis, est ainsi plus indirecte et plus subtile. Les élus écologistes ont participé à la construction d'une expertise et à l'élaboration progressive de premières politiques locales, qui ont influencé les figures identifiées dans nos différentes études de terrain. Plusieurs raisons expliquent cela : une formation politique et intellectuelle commune ou proche ; la constitution conjointe de réseaux personnels et l'accès à des canaux décisionnels ; le besoin de ressources détenues par ces mouvements ou partis (ancrage local, expertise, soutien politique, savoir-faire et positions institutionnelles). De fait, le parcours des entrepreneurs et les positions détenues se caractérise par une proximité plus ou moins forte avec les mouvements environnementalistes, qui a un impact sur les décisions prises, les répertoires d'action utilisés, et les formes d'action privilégiées.

L'analyse sociologique du parcours des élus écologistes, dont font partie certains des entrepreneurs identifiés lors de nos enquêtes, enseigne qu'une partie d'entre eux a d'abord eu des engagements associatifs dans des mouvements environnementaux et sociaux (Boy, 1995). Comme cela a pu être constaté à la lecture des sections précédentes, cette situation a été retrouvée dans nos enquêtes de terrain. Les mesures politiques obtenues par les écologistes s'appuient sur cette construction associative, qui a aussi eu, par ricochet, des impacts sur les dirigeants s'impliquant sur les questions environnementales.

Ainsi, il est possible de voir la constitution d'alternatives de politique énergétique en partie comme une émanation des propositions d'associations environnementales, pilotées par quelques personnalités multi-positionnées, en mesure de faire valoir leurs propositions au sein d'autres cercles décisionnels. En particulier, l'entrée en politique constitue un élément de la trajectoire d'engagement de ces environnementalistes (*Ibid.*). Elle est au départ motivée par des mobilisations locales (Boy, 1995 : 28), des évènements politiques et sociaux comme Mai

1968, ou un attachement personnel fort aux activités liées à la nature (Boy, 1995, p. 34). Des catastrophes comme la marée noire de l'Amoco Cadiz, des protestations contre l'ouverture d'une mine d'uranium, la construction d'une rocade suscitent les premiers engagements. Les écologistes appuient leurs propositions sur ces expériences associatives ayant marqué leur parcours.

Une grande partie des élus écologistes s'est impliquée dans des luttes sociales, nationales ou locales (Boy, 1995, p. 37). Ceux qui ont acquis un mandat régional en 1992, profitant de la « vague verte » des régionales, et qui ont été parmi les premiers à mettre en place des actions favorables à la territorialisation des politiques énergétiques, sont près de 48% à être actifs dans une ou plusieurs associations environnementalistes locales (Boy, 1995, p. 36-37). Les relations sont donc fortes entre le monde associatif et les formations politiques écologistes. Lorsque les élus de ces dernières deviennent en mesure de peser dans la définition des politiques publiques, ils mobilisent les savoir-faire et les ressources (capacité de mobilisation, connaissances) acquis dans ce cadre.

Les environnementalistes constituent avant tout une force s'organisant à l'échelle territoriale. Elle se structure progressivement, et une partie des membres des associations cherche à traduire les propositions formulées par leurs mouvements en politiques publiques. Cette entrée en politique commence au niveau municipal, le plus proche, correspondant à l'échelon de réalisation de leurs premiers projets associatifs. Puis, l'échelon régional devient le terrain d'expression des sensibilités écologistes. L'alliance nouée pour les municipales à Lille en 1977 entre Pierre Radanne et Pierre Mauroy, citée précédemment, constitue un exemple de ces premiers contacts entre « pionniers » du monde environnementaliste associatif se lançant en politique, et partis politiques traditionnels. De telles alliances élargissent les moyens d'action de ces mouvements écologistes, renforcent leur volonté de s'implanter dans le jeu électoral local, en même temps qu'elles posent les bases de coopérations de plus long terme au niveau régional. Elles sont ainsi suivies d'accords électoraux dans le cadre des élections régionales. Celles-ci ont permis l'accès des écologistes à des responsabilités au sein des conseils régionaux, comme en Nord-Pas-de-Calais, et la présidence de la Région en 1992.

Stéphane Baly, écologiste lillois, conseiller municipal, élu à la métropole de Lille en même temps que membre d'associations écologistes locales et nationales, résume ainsi ce processus (2017) :

« La naissance de l'écologie politique sur Lille est venue avec la mobilisation associative à Lille, avec les objecteurs de conscience, les associations. Notre objectif était de créer une maison de l'écologie, sur une base associative. Il y avait deux mouvements, l'écologie politique et les tiers-mondistes, avec des féministes, des naturalistes, des antimilitaristes, des pacifistes, des Amis de la Terre… Il y avait un engagement associatif et syndical, qui a présidé à la création des Verts ici. On venait des associations. Une fois qu'on a obtenu la Maison de la Nature et de l'Environnement, on a commencé à structurer un lieu de réflexion, les échanges, à Lille, au cœur de la ville centre. Cette dynamique a grandi, on s'est rendus compte que le secteur associatif avait ses limites, qu'une partie d'entre nous a voulu dépasser. On a voulu faire de la politique, on a monté des listes, notamment en 1989. Lille est la capitale régionale, c'est donc là qu'on a eu nos premières stars, des gens solides ».

Au-delà de premières expériences politiques au niveau local, les écologistes se sont rapidement tournés vers les Régions. Les conseils régionaux constituent un échelon particulièrement ouvert, car ils sont une « jeune » institution politique, encore mal connue et au personnel politique peu stabilisé. Cela signifie qu'ils restent accessibles à ces partis émergents, et qu'ils ne sont pas « verrouillés » par les acteurs politiques traditionnels. De fait, les petits partis et les membres de mouvements récents, comme les écologistes, tentent de s'approprier ce niveau d'action, de le légitimer et d'y associer les solutions qu'ils promeuvent. En outre, les modes de scrutin successivement utilisés pour les élections régionales, notamment avec la place donnée à la représentation proportionnelle, leur sont parmi les plus favorables, avec les élections européennes. Il s'agit donc d'un important levier pour gagner en influence.

L'engagement des environnementalistes dans le champ politique régional est en effet largement dicté par les rapports de force liés à l'organisation sociale et politique locale (Nay, 1997, p. 95) et l'opportunité que cette élection représente. Les Régions constituent un moyen pour les environnementalistes d'obtenir une tribune à l'interface entre le local et le national, en relation avec d'importants échelons décisionnels de l'administration (préfet de région, notamment), et de nouvelles sources de légitimité et de financement (Union européenne) (Nay, 1997). Cela permet de s'inscrire dans une dynamique institutionnelle nouvelle, avec des capacités d'action émergentes. Cela leur donne aussi la possibilité de porter leurs propositions politiques à plus vaste échelle, tout en valorisant leur ancrage territorial. Dès lors, les écologistes tentent de démontrer l'adéquation de leur programme et de leur engagement avec ce niveau d'action politique en particulier. Comme le note Daniel Boy, « l'élection

{régionale} se déroule à un niveau de compétence local pour lequel on reconnaît plus volontiers une capacité de gestion aux formations écologistes » (Boy, 1995, p. 204).

Le ou les échelon(s) décisionnel(s) privilégiés par les personnalités repérées dans le cadre de nos travaux, dont, nous l'avons vu, le parcours est souvent proche voire inclut des engagements au sein d'organisations écologistes, correspond(ent) à ces stratégies politiques. Ces personnalités s'impliquent en particulier au niveau régional, et la plupart du temps également à l'échelle communale et/ou intercommunale. Cela pourrait être lié à la nature de leurs premiers engagements, qui ont contribué à façonner leur socialisation, leur réseau de partenaires et leur répertoire d'action politique.

Les premiers élus écologistes, sélectionnés à partir de leur légitimité associative, consacrent une partie de leur mandat à maintenir des relations privilégiées avec les associations dont ils sont proches. Cette situation avait déjà été observée par Olivier Nay (1997, p. 173) dans son ouvrage relatif à l'institution régionale. Dans le cas qui nous concerne, elle se traduit en particulier par le développement, par les élus écologistes, des participations régionales (financements, ancrage institutionnel) aux structures associatives environnementalistes (voir plus loin). Comme l'écrivait Olivier Nay (*Ibid.*), les élus régionaux s'activent notamment pour « assurer à ces dernières des possibilités croissantes d'accès aux financements régionaux *»*.

De ce fait, la proximité entre ces entrepreneurs de politiques publiques et les mouvements, associations et partis écologistes, contribue à expliquer la nature des décisions prises et les orientations choisies, favorables aux énergies renouvelables, à la maîtrise de la demande d'énergie et à la sortie du nucléaire. L'annexe 1 de cette thèse propose un complément à cette section, en détaillant les relations organiques et financières entre le monde associatif rhônalpin et les collectivités locales.

Le multi-positionnement des entrepreneurs de politiques publiques leur donne l'avantage de se présenter comme étant en mesure de contrôler et d'intégrer les différents groupes d'intérêt, faisant d'eux des partenaires importants des administrations et autres lieux de négociation des politiques publiques. Ces personnalités disposent donc d'une certaine légitimité, en même temps qu'elles construisent une capacité d'intervention et un pouvoir sur l'ensemble des acteurs réunis dans ces arènes locales. Elles acquièrent une maîtrise des différentes cultures institutionnelles, une compréhension des intérêts de chacune d'entre elles,

et des capacités de négociation. Ce faisant, à travers une implication de longue durée dans les organisations associatives, elles parviennent à convaincre du désintéressement de leur engagement, notamment politique, et que les valeurs qu'elles mettent en avant correspondent à un intérêt général territorial (Nay 1997, p. 74), qu'elles ont pu contribuer à façonner.

Le profil des entrepreneurs d'action publique suggère la maîtrise d'importants savoir-faire communicationnels et ressources institutionnelles. Ils sont liés à leur parcours et aux positions qu'ils ont détenues, et contribuent à expliquer comment ils parviennent à fixer les grandes lignes de ces nouvelles politiques, à les amorcer et à contribuer à leur mise en œuvre. Ils acquièrent généralement des positions décisionnelles (mandat politique au sein d'un exécutif, direction d'une structure –administration, entreprise) valorisant ce parcours et leur permettant de convertir les expériences passées en ressources pour la construction de politiques publiques.

B - Les mandats politiques comme concrétisation des engagements antérieurs

Les entrepreneurs identifiés dans la section précédente se caractérisent par un parcours au sein d'une pluralité d'institutions, et par la détention, au bout d'un moment, de positions décisionnelles. A la tête d'une entreprise, d'une administration, ou plus souvent, en acquérant un mandat politique (conseil régional, bloc communal, intégration dans une équipe gouvernementale), ils mettent en pratique les compétences acquises lors des expériences passées.

De fait, si les engagements antérieurs semblent influencer les décisions des entrepreneurs, ils leur confèrent également d'importants moyens. Cette trajectoire personnelle leur donne des ressources mobilisables dans les domaines de l'énergie et de l'environnement - relations institutionnelles et personnelles, légitimité à intervenir, expertise, par exemple. Dans cette section, nous nous attachons donc à décrire les ressources mobilisées par ces entrepreneurs. Le recours à ces dernières vient conforter et appuyer leurs propositions, pour donner lieu à l'émergence de nouvelles politiques publiques.

1. Une socialisation politique antérieure mise à profit pour l'élaboration de politiques territoriales

Les acteurs faisant l'objet de ce chapitre mobilisent les compétences acquises lors de leurs engagements antérieurs, qui constituent des ressources dans le cadre de l'exercice de leurs mandats politiques. En effet, alors que leur engagement politique au niveau régional est plus affirmé, ils acquièrent progressivement des fonctions dirigeantes et/ou une représentation au sein d'institutions nationales. S'ils n'interviennent pas directement à ce niveau, ils disposent le cas échéant de relais, avec l'accès à des personnalités de premier plan. Ils peuvent ainsi tirer profit des relations construites précédemment pour appuyer et mener à bien les projets qu'eux-mêmes portent dans leur région. Cela est particulièrement vrai lorsque le contexte politique national est favorable. En sus de mobiliser des ressources associatives et des réseaux territoriaux, les entrepreneurs sont ainsi en mesure de tirer parti du cadre politique dans lequel ils s'inscrivent.

Ainsi, les entrepreneurs considérés ici obtiennent petit à petit des positions décisionnelles, notamment à partir la fin des années 1980. Ils bénéficient alors d'un rapport de force politique plus avantageux. Ils se servent d'une menace politique perçue sur l'ensemble du territoire français, du niveau local au niveau national.

En effet, après plusieurs succès lors des élections locales des années 1980, et, en particulier, les municipales de 1989 (Boy, 1992), les Verts réalisent des scores historiques lors des élections européennes de la même année (10,7% des suffrages exprimés, soit 1,9 million de voix). Cette dynamique électorale positive leur donne un poids politique croissant, suscitant l'intérêt des autres partis pour l'environnement, en vue de ne pas laisser les écologistes seuls sur une thématique s'installant sur l'agenda public (Sainteny, 2000). A partir de la fin des années 1980, leur influence croissante dans l'espace politique conduit les partis de gouvernement à s'engager sur ces enjeux ; puis à solliciter des alliances avec eux. Cela est particulièrement le cas pour le Parti socialiste, qui recherche progressivement à s'allier avec les Verts, car une corrélation forte est observée dans les années 1990 entre les pertes électorales du Parti socialiste et le vote écologiste (Boy, 1992, p. 221). En outre, les partis écologistes s'appuyant sur une base militante associative, ils peuvent par exemple apporter un ancrage local à une coalition régionale. De fait, la recherche de soutiens au sein des différents groupes d'intérêt et organisations régionales a entraîné l'enrôlement de figures associatives écologistes au sein des équipes politiques régionales (Nay, 1997, p. 173). La présence et les

concessions obtenues par ces élus issus de petites formations relève de la volonté des groupes majoritaires de l'assemblée régionale de conforter l'assise territoriale de la Région, et de bénéficier de la connaissance du tissu associatif, économique et politique local de ces environnementalistes. Par la suite, cela aura un impact sur les logiques régionales d'intervention.

Outre cela, les écologistes sont de plus en plus considérés comme un réservoir de voix pour le second tour des élections régionales (Duhamel, 1992). Ils disposent dès lors d'un pouvoir de négociation plus important, ce que reconnaissent les partis de gouvernement. Ainsi, avant les élections de 1992, les propositions d'alliances sont nombreuses (*Ibid.*). Nonobstant, les Verts y répondront surtout lorsque le mode de scrutin aura changé, en 2004 pour les élections régionales. En effet, jusqu'à cette date, le mode de scrutin et de gouvernement régional est favorable à l'indépendance des Verts, qui monnayent un appui intermittent aux majorités : ils refusent généralement ces alliances.

Cette entrée en politique, à laquelle sont souvent associées les personnalités mentionnées ci-dessus –d'un côté ou de l'autre de la négociation- permet à ceux qui promeuvent les idées écologistes d'acquérir une expertise politique sur ces thématiques. Ils se familiarisent aux jeux institutionnels, à la négociation. A l'échelle régionale, ils tentent alors d'exploiter un positionnement à l'interface des administrations étatiques et européennes. En effet, l'entretien de réseaux d'acteurs à cette dernière échelle et la mobilisation des institutions de l'Union européenne reste une priorité pour les écologistes, en interaction avec leur base locale. Cela est également l'occasion de développer de nouvelles relations avec les autres collectivités.

Par ailleurs, le mandat régional confère un statut, notamment aux nouveaux élus non issus de « filières politiques », et des ressources spécifiques dont ils disposent pour la suite de leur carrière. Ils deviennent des relais d'influence, en mesure d'apporter des moyens et de favoriser certains secteurs, notamment ceux qui sont proches de leur engagement associatif. De plus, il leur apporte des leviers directs d'intervention sur le territoire, en vue de mener des actions concrètes qu'ils pilotent plus ou moins librement (Nay, 1997, p. 191). En effet, ils peuvent, pour le compte du conseil régional, détenir des postes importants au sein des institutions pilotées par celui-ci, comme les Agences de l'énergie. Ils peuvent également représenter la Région au sein d'organismes clés dans la mise en œuvre d'actions sectorielles,

comme les chambres consulaires ou les lycées, une forme d'action que nous avons effectivement observée. Cela affirme leur statut d'élu « spécialiste », légitime sur ces questions, et leur donne une marge de manœuvre importante. Cette expérience détermine la géométrie de leur réseau de partenaires, leur donne une influence mobilisable par la suite, ce que nous avons effectivement observé. A partir de ces différentes représentations, ils se construisent et étendent leurs réseaux d'influence, accroissant leur champ d'intervention, et prenant part à la définition des orientations de l'action publique. Cette nouvelle configuration leur permet de convertir leur expérience antérieure en politique publique.

Les nouveaux élus issus des mouvements environnementalistes peuvent mettre en avant le lancement précoce et rapide de programmes ambitieux et pilotes au niveau régional pour arguer de leur légitimité et de leur efficacité. En effet, malgré l'absence d'expérience politique, ils ont été en mesure de proposer des actions rapidement applicables, bénéficiant des réseaux et de l'expertise qu'ils avaient contribuée à construire. Grâce aux partenariats tissés depuis le début des années 1980, les membres d'associations accédant à des fonctions électives ont bénéficié des relations éprouvées avec les acteurs locaux, en connaissance des possibilités d'expérimentation locale. Ils peuvent dès lors mettre à leur crédit cette efficacité décisionnelle. En outre, des relations transnationales tissées avec les écologistes allemands, concrétisées par de nombreux échanges, visites, partages d'expérience ont étayé leur programme politique. Fréquemment mentionnés comme des modèles par les militants français, les environnementalistes allemands voire suisses ont inspiré et renseigné les projets menés en France. Comme nous l'explique à leur sujet Marc Jedliczka (2016),

> *« ces partenariats et ces discussions avec des acteurs plus avancés ont enrichi l'outillage programmatique des Verts rhônalpins ».*

Ainsi, des personnalités comme Marc Jedliczka, dès lors qu'ils ont acquis des mandats électifs, ont rapidement été en mesure de mettre en œuvre des mesures visibles et concrètes dans le cadre des politiques régionales (plans énergie régionaux, schémas régionaux d'aménagement du territoire, par exemple). Ils ont dès lors pu renforcer leur statut auprès de leurs soutiens, voire de potentiels alliés, et gagner en crédibilité sur ces thématiques.

De fait, si la présence des partis écologistes aux échelles de gouvernement que nous étudions n'a pas été déterminante dans la mise en œuvre et l'avancement d'une transition énergétique territoriale (voir chapitre V) leur influence a été forte dans l'élaboration et la diffusion des premières propositions d'alternatives, en particulier grâce à leur assise

associative. Ils ont fourni un terrain propice et des ressources à des personnalités ayant décidé de faire des questions énergétiques et environnementales une priorité d'action publique territoriale. Les environnementalistes mobilisés par ces personnalités ont contribué à faire émerger, connaître ces propositions et susciter leur reprise par d'autres acteurs. La relation entretenue avec ces mouvements par ces décideurs et les facultés développées dans ce cadre par ceux-ci, leur capacité de mobilisation ont été un des instruments majeurs de la structuration de politiques alternatives dans l'énergie.

Ces rapports de force et cette structuration ont permis la mise en place précoce et volontaire de politiques publiques précurseurs, dans les régions à forte activité environnementaliste, puis, par diffusion, dans des régions aux caractéristiques propices (chapitre VI). Le contexte national a aussi joué un rôle, participant à la création des conditions permettant la montée en puissance de ces processus. Plusieurs éléments viennent ainsi appuyer les démarches locales. Du fait de leur implication ancienne dans ces mobilisations, de leur appropriation du répertoire d'action et de leur maîtrise des réseaux environnementalistes, les écologistes ayant acquis des positions décisionnelles sont en mesure d'en tirer parti.

Ainsi, entre 1997 et 2002, les Verts participent à la coalition gouvernementale nationale au sein de la « gauche plurielle ». Dès lors, des individus favorables aux positions portées par les associations environnementalistes, proches ou appartenant aux réseaux des entrepreneurs mentionnés ci-dessus, atteignent des fonctions de premier plan. Des personnalités comme Marc Jedliczka disposent alors de relais nationaux soutenant leurs positions.

Bernard Laponche en fait partie. Il est considéré comme étant le « père spirituel » de militants anti-nucléaires, auteur de plusieurs livres portant sur la question et militant en faveur de la sortie du nucléaire, membre fondateur de plusieurs associations écologistes[1]. Il prend place au sein du cabinet ministériel de Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Il participe notamment à la décision de fermeture du réacteur nucléaire de quatrième génération Superphénix. Pierre Radanne a aussi pris des responsabilités au cabinet de Dominique Voynet. Ces personnalités ont continué à soutenir les mouvements locaux décentralisateurs, permettant l'adoption de mesures leur étant favorables,

[1] Il a co-fondé des associations comme Global Chance, des structures de promotion des énergies renouvelables comme Enercoop et de l'efficacité énergétique comme ATEE (Association Technique Energie Environnement). Bernard Laponche a également tenu des positions exécutives au sein de l'Association Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME), ancêtre de l'ADEME, et travaille régulièrement avec cette dernière.

accédant à certaines demandes communiquées par les entrepreneurs locaux. La loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999 (loi Voynet), imposant la réalisation de schémas régionaux dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire, en est un exemple.

De plus, la politique des « emplois-jeunes », contrats aidés par l'Etat et décidée par le gouvernement Jospin dit de « gauche-plurielle » au cours de la législature 1997, est venue renforcer cette dynamique. Elle a bénéficié aux associations environnementalistes, qui ont pu étoffer leur personnel et former de jeunes actifs à leurs missions. Cela a facilité la diffusion de leurs activités (CLER Rhône-Alpes, Compte-rendu de l'Assemblée générale du 21 juin 2002). Le soutien de l'ADEME via le programme national des Espaces Info Energie (EIE) susmentionné, combiné à cette politique des emplois-jeune a par exemple entraîné la création en 1997 d'une soixantaine d'emplois dans le réseau IERA rhônalpin, doublant le personnel des associations intégrées dans cette coordination, avant d'assurer une croissance régulière des effectifs (*Ibid.* ; Charles Magnier, 2002[1], CLER RA, 2006). Le financement de ces emplois a ensuite été pérennisé (*Ibid.*), permettant la continuité de la mise en œuvre des politiques régionales à travers l'action des associations. Le contexte national a ainsi pu renforcer des initiatives locales, et fournir davantage de ressources pour le déploiement de politiques alternatives. L'intercession de ces entrepreneurs pour l'obtention de ces éléments facilitateurs a été systématique.

Ainsi, l'élaboration progressive des politiques énergétiques locales a été favorisée par l'acquisition de mandats électifs par des personnalités multi-positionnées, proches du monde associatif et environnementaliste, disposant de relations fortes avec des décideurs nationaux. Si leur impact a jusqu'au début des années 2000 été quantitativement limité (chapitre V), leurs positions institutionnelles ont rendu possibles l'acquisition et l'emploi de ressources financières et politiques croissantes ainsi que la mise en place de structures à partir desquelles fonder des alternatives de politique énergétique. Elles ont constitué les premières bases sur lesquelles ces personnalités ont, par la suite, appuyé leurs programmes de transition énergétique territoriale.

[1] Charles Magnier (2002), Rapport moral. 2001, une année de transition, CLER RA. CLER RA, Bilan 2006.

Ces premiers engagements ont conféré aux entrepreneurs de politique publique une influence durable, qui leur a permis de développer leur vision des politiques publiques bien après ces premiers succès électoraux, et au-delà de configurations nationales et politiques favorables. Ainsi, même après la fin de ses mandats politiques, Marc Jedliczka est régulièrement impliqué –accompagnement, expertise, mise en relation- dans les projets régionaux en matière d'environnement et d'énergie. Par exemple, en 2004, bien après avoir quitté son mandat au conseil régional, il a exercé des fonctions de conseil auprès des élus régionaux, pour définir un plan de développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables[1] pour leur collectivité. Il a aussi participé à la rédaction de projets publics locaux mettant en œuvre des programmes européens, comme pour Concerto à Lyon, préfigurant la réglementation thermique des bâtiments RT 2012. Marc Jedliczka reste ainsi un acteur clé de l'élaboration et de la conduite de politiques énergétiques, d'abord à l'échelle locale, mobilisant aussi dans ce cadre des positions institutionnelles importantes au niveau national et sur la scène européenne.

Son influence est, comme la plupart des acteurs clés que nous avons identifiés, aussi liée à l'image donnée de son engagement et de sa trajectoire politique. Cette image auprès des sympathisants environnementalistes (qu'ils soient ou non membres d'un parti ou d'une association) constitue une ressource qu'il peut mettre au service de la réalisation de ses projets. Elle permet de mobiliser une coalition d'acteurs favorables à la territorialisation des politiques énergétiques. Ainsi, des agents positionnés au sein de services administratifs de conseils régionaux (anonymat requis), des anciens élus et des membres d'associations des trois régions étudiées ont-ils souligné lors de nos entretiens (2015-2017)

> « *être inspirés et motivés par son action* », par l'exemple donné par « *un pionnier* », « *au parcours personnel cohérent avec ses idées* », « *engagé et suivant une sensibilité forte* ». Ils reconnaissent également « *le fait de venir d'une culture issue de Mai 68 et des contestations qui ont suivi, notamment dans le milieu anti-nucléaire (…), d'avoir été présent dès les premières manifestations contre le réacteur Superphénix à Creys-Malville* », et « *d'avoir participé à l'essor des mouvements écologistes de l'époque* ».

Ce récit personnel contribue à assurer la réceptivité d'agents positionnés au sein de multiples institutions pouvant être impliquées dans la transformation du secteur de l'énergie.

[1] Données d'archives : compte-rendu de conseil d'administration du CLER RA du 30 septembre 2004 ; données d'entretien : acteurs associatifs (CLER RA, 2017), et Marc Jedliczka (2016, 2017).

Ces propos soulignent l'importance du charisme, du discours et de la légitimité perçue de l'engagement dans la conduite de mouvements de transition énergétique.

Les ressources politiques, médiatiques, et communicationnelles de ces entrepreneurs leur permettent ainsi de façonner un intérêt local autour des thématiques qu'ils privilégient, et d'amorcer la concrétisation de leurs propositions.

Le recours à de telles ressources est remarqué dans les autres collectivités que nous avons étudiées. Ainsi, Pierre Leroy, à son entrée en politique et après son élection à la tête de la commune de Puy-Saint-André, a acquis plusieurs positions décisionnelles le mettant en relation avec les élus d'autres collectivités, et à la tête de structures disposant de prérogatives à même de servir une politique de transition énergétique. Il dirige ainsi la Communauté de communes du Briançonnais et du Pays du Grand Briançonnais, et se trouve en interaction avec de multiples acteurs et institutions. Dans ce cadre, il mobilise des exemples tirés de sa propre expérience, met en avant son engagement associatif et écologiste de longue date pour convaincre de la sincérité et de la crédibilité de son projet de développement de ressources locales, en lien avec la transition énergétique. La démonstration de la longévité de son engagement et la mise en avant de son expertise ont permis d'obtenir dans un premier temps le soutien de la population locale, puis des élus d'autres collectivités de l'intérêt de ces projets pour leur territoire, entraînant le lancement de premiers projets ambitieux de transition énergétique.

L'analyse croisée de nos entretiens dans les trois régions d'enquête a fait ressortir le constat de cette forte influence symbolique. En évoquant les décideurs impliqués dans les différents projets, les parties prenantes que nous avons interrogées (chargés de mission dans des collectivités territoriales, dans des associations, fonctionnaires territoriaux ; 2015-2017) ont ainsi régulièrement mentionné le fait que « X ait compris avant les autres ce qui se passait », soulignant le rôle précurseur d'une personnalité, la présentant parfois comme visionnaire. Ces « ressources charismatiques », associées à la possession de positions institutionnelles favorables, sont utilisées par les entrepreneurs politiques tant auprès des décideurs nationaux pour démontrer leur capacité de mobilisation qu'auprès des structures administratives locales chargées de les mettre en œuvre.

Cette perception est bien présente au sein des services de l'Etat déconcentré, et confirme ces analyses. Par exemple, dans les DREAL de la région PACA comme dans

certains bureaux d'études ayant coopéré avec le conseil régional, nos interlocuteurs ont souligné l'importance d'une impulsion politique reconnue :

> *« Ca marche, parce qu'il y a un portage politique fort, reconnu, convaincant, qui met ces questions au centre de manière crédible, et qui met tout le monde en marche autour de ça »* (consultante, bureau d'études en PACA ; agent, DREAL PACA, 2013).

L'engagement et l'implication d'Annick Delhaye[1] ont fréquemment été perçus comme des facteurs d'avancée des programmes régionaux. De fait, les acteurs ayant coopéré avec la Région accordent une importance à l'action

> *« de personnalités qui ont une capacité à entraîner les gens derrière eux, à oser, à expérimenter ».* Ils reconnaissent la légitimité et la force d'impulsion *« d'un élu très sensible, notamment lorsqu'il est lié professionnellement à cet enjeu, lorsqu'il a acquis la compétence au cours de sa carrière »* (agent, DREAL PACA, 2015).

C'est, dans tous nos cas d'étude, dans ces conditions que nous avons constaté l'adhésion aux projets portés par ces entrepreneurs, quelle que soit leur trajectoire professionnelle. L'interlocuteur en question, mentionnait Christian Estrosi et le dynamisme de la ville de Nice dans ce domaine. Christian Estrosi a présidé l'Agence régionale de l'énergie de 1992 à 1998, en tant que vice-président du conseil régional.

La cohérence et la longévité de l'engagement sont des éléments clés pour obtenir la reconnaissance des acteurs à mettre en mouvement, comme nous l'avons remarqué lors de nos entretiens. Au sein du service énergie de la métropole de Nice, il nous a ainsi été souligné (agent, 2015) que

> *« c'est un type de la montagne, c'est son trip d'être sportif, près de la nature. Cela participe de ses convictions personnelles, ce qui restitue la cohérence de son engagement (…) Christian Estrosi veut prendre un leadership, donner à sa ville une image exemplaire de 'Ville verte'. C'est un marqueur important de son projet politique, en tant qu'axe stratégique, économique, pour affirmer le leadership de sa ville ».*

Cette perception est apparue comme un point essentiel à la motivation des personnels à engager les changements institutionnels impliqués par les politiques niçoises de transition énergétique, et à soutenir les projets de l'édile. Pour appuyer et concrétiser ces transformations, Christian Estrosi s'appuie aussi sur son parcours professionnel et électif ainsi que l'autorité qu'il confère sur les organisations locales. En effet, par ses postes ministériels,

[1] Membre du parti les Verts, elle a été conseillère municipale d'Aix-en-Provence de 1989 à 1995, avant d'être vice-présidente du conseil régional de PACA entre 2004 et 2015.

il dispose de ressources politiques et de la capacité de peser sur l'attribution de projets d'intérêt national sur le territoire de la métropole. Ancien ministre délégué à l'Aménagement du territoire (2005-2007), il a mis en œuvre la politique des pôles de compétitivité. Sept pôles de compétitivité se trouvent sur le territoire de la métropole de Nice, dont deux en lien avec l'énergie[1]. Il a également été ministre de l'Industrie (2009-2010), ce qui a pu lui donner une connaissance des enjeux et des réseaux économiques mobilisables dans son fief politique. L'utilisation de telles ressources et la mise en avant de son rôle clef dans la dynamisation de l'économie locale participent au renforcement de son influence.

Le rôle du charisme et de la crédibilité issus d'un l'engagement publicisé reviennent ainsi régulièrement illustrer voire justifier une partie de l'influence de ces entrepreneurs politiques, repoussant parfois au second plan les stratégies politiques et institutionnelles utilisées pour y parvenir.

En PACA, les agents du service énergie du conseil régional expliquent ainsi que

> *« la question de l'énergie est très technique, lorsqu'on s'y intéresse au niveau des collectivités territoriales on se prend toujours un carton avec les opérateurs historiques. Sur ce thème il faut accepter de mettre le nez dans les dossiers, les élus ne sont pas toujours prêts à le faire. C'est pourtant le cas pour Estrosi et Annick Delhaye »* (agent, service énergie du conseil régional de PACA, 2015).

Les processus sont similaires pour ce qui concerne la mise en mouvement des acteurs économiques, et des initiatives les concernant en premier lieu. A Nice par exemple, comme à Grenoble, la mobilisation des chefs d'entreprise a aussi en partie été catalysée par un *leader* du monde économique local, et reconnu comme tel. Tous les acteurs que nous avons interrogés (opérateurs énergétiques, chambres consulaires, collectivités territoriales) dans la Région (2015) nous ont cité l'autorité, la capacité d'entraînement et l'influence de Jean-Christophe Delvallet, directeur du pôle Capénergies entre 2006 et 2010. Grâce à la légitimité donnée par son expérience professionnelle, avec des postes de direction au sein d'EDF puis d'ERDF/Enedis, à l'entretien de relations professionnelles avec les dirigeants régionaux, il a pu structurer une mobilisation forte. Nous avons perçu cette influence au sein du discours de plusieurs de nos interlocuteurs. Par exemple, un agent de la métropole de Nice (service énergie, 2015) reconnaît que Jean-Christophe Delvallet

[1] Sur les trois présents en région PACA. Le troisième, se trouve à Pont-Saint-Esprit (Gard), et associe la région PACA, la région Languedoc-Roussillon et la région Rhône-Alpes.

« a su capter l'oreille de Christian Estrosi, mobiliser ses ressources professionnelles et institutionnelles pour structurer un écosystème d'entreprises et la gouvernance régionale de Capénergies (…). Il est arrivé directeur, il a pris son bâton de pèlerin, il a prêché, il a su fédérer une centaine d'acteurs au niveau de la région et quand il y a eu ces appels à projets, il s'est dit que c'était à Capénergies de susciter, de fédérer des candidatures pour créer une dynamique partenariale. S'il n'avait pas fait ce travail d'animation, il n'y aurait pas eu de démonstrateurs ».

En sus de constater que, comme les personnalités précédemment mises en avant, Jean-Christophe Delvallet se trouve à l'interface d'institutions majeures dans ce domaine en PACA, et en remarquant sa maîtrise d'importantes ressources institutionnelles, nous constatons ainsi le rôle de la capacité personnelle d'entraînement et de sa reconnaissance par les parties prenantes. Son engagement a pu être concrétisé par des projets de démonstrateurs *smart grids* lancés dès 2006, soutenus par le ministre de l'Industrie et maire de Nice de l'époque, Christian Estrosi.

De fait, la capacité de rassemblement est aussi valorisée pour obtenir la mobilisation des entreprises, et, lorsque celle-ci donne des gages sur l'intérêt territorial des actions proposées, elle suscite le soutien d'acteurs publics.

2. Le recours aux réseaux d'action publique et à l'action concertée

Pour rassembler autour des projets qu'ils portent, disposer du soutien d'acteurs nombreux et aux ressources diversifiées, les entrepreneurs de politique publique tentent de constituer des réseaux alternatifs d'acteurs intervenant sur l'énergie. Ils s'y prennent de plusieurs manières : d'une part, comme nous l'avons vu dans la section précédente, ils entretiennent leur positionnement au carrefour de plusieurs institutions et champs d'activité, pour rassembler celles-ci, conserver leur soutien voire garder la maîtrise de leurs orientations. D'autre part, ils privilégient les logiques d'action concertée, partenariales, plus adaptées à la formulation d'alternatives à un système en place qui reste très intégré. En sus de rassembler des ressources multiples pour peser face à ce système, cette méthode permet d'apporter un contraste avec le pilotage actuel du secteur de l'énergie.

Le recours à des politiques partenariales permet de regrouper différents acteurs autour d'une vision commune, formulée par ceux qui les initient, ici, l'entrepreneur de politique publique. Cela permet de faire émerger et de donner une importante diffusion, soutenue par

une multitude d'acteurs, à ces propositions alternatives. Cette vision peut ainsi être largement appropriée, et s'ancrer dans l'espace et dans la durée.

Par exemple, dans le cadre de la Troisième Révolution Industrielle en Nord-Pas-de-Calais, Claude Lenglet a mis à contribution les connaissances tirées de son propre parcours pour s'adresser à la diversité d'acteurs dont l'implication a été recherchée. En réunissant fréquemment des instances plus ou moins formelles de dialogue du Nord-Pas-de-Calais, il a contribué à l'émergence d'objectifs et d'intérêts communs. Son rôle est apparu central pour lier les acteurs locaux autour d'une vision régionale de la transition énergétique, et soutenir la dynamique amorcée.

En Rhône-Alpes, la mise en réseau, reposant sur la coordination associative et des relations fortes, parfois organiques, avec les collectivités territoriales, constitue un des modes d'action employés par les leaders d'action publique. Par exemple, sous l'impulsion de personnalités comme Marc Jedliczka, les associations ont été regroupées au sein d'une coordination associative avec les Espaces Infoénergie Rhône-Alpes (IERA). Elles ont travaillé en interaction avec l'Agence Rhônalpénergie environnement (RAEE), grâce aux appartenances croisées et aux réseaux d'interconnaissance. Les associations environnementales sont associées à la gouvernance de RAEE, et leurs membres, qui sont parfois aussi des élus au conseil régional, participent à son pilotage. Cette mise en relation se poursuit à travers la création de réseaux d'acteurs travaillant à la traduction concrète des politiques régionales (plans climat, réseau TEPOS, par exemple), et des actions menées par les collectivités infrarégionales. Elle contribue à diffuser l'expertise, les connaissances, à l'appropriation des enjeux et des objectifs, à réaliser un partage d'expérience. Elle renforce la cohérence des actions territoriales, l'interconnaissance des acteurs mis en situation. Ce faisant, elle suscite la diffusion d'un modèle alternatif, et renforce le maillage territorial auquel ces *leaders* ont accès. Ces échanges incluent également des entreprises présentes sur le territoire régional, de différentes tailles. D'autres exemples de mutualisation des ressources et d'action partenariale, sous l'impulsion d'une personnalité engagée sur ces sujets et multi-positionnée, ont été rencontrés lors de nos recherches, par exemple dans les Hautes-Alpes. Pierre Leroy, le maire de Puy-Saint-André, s'appuie sur une stratégie de mise en relation des acteurs territoriaux. Son objectif est de susciter l'appropriation de ces projets, de bénéficier d'expertises multiples, sur un sujet où les connaissances restent à acquérir dans le cadre d'une

gestion territoriale. Cela lui donne aussi la possibilité de faire émerger un intérêt commun pour l'ensemble des acteurs impliqués.

En employant cette forme d'action partenariale, les entrepreneurs repérés ici associent différents secteurs et types d'acteurs à la gestion territoriale des problèmes qu'ils identifient. Les processus identifiés sont distincts, relèvent de dynamiques locales légèrement différentes, mais leurs grands principes se rejoignent, ainsi que leurs effets. Ils contribuent à l'appropriation territoriale de ces projets politiques, au partage de connaissances et d'expertise, ainsi qu'à une prise en charge transversale des problèmes d'action publique identifiés. Dans ce cadre, les entrepreneurs acquièrent un rôle central de coordination, d'orientation et de mise en relation. En effet, la diversité des partenaires associés plus ou moins formellement dans des politiques locales entraîne des besoins de médiation, de négociation, et de construction de capacités de travail.

Ce faisant, ces entrepreneurs remettent en cause les logiques sectorielles d'organisation des politiques publiques, et, dans le cas présent, du secteur de l'électricité. Sous leur impulsion, ces enjeux sont pris en main autour d'un intérêt local, avec des formes de légitimation, des objectifs, et des principes directeurs alternatifs. Les thématiques environnementales et de stimulation des économies locales constituent de nouveaux fils directeurs utilisés pour appeler à cette réorganisation. Elles sont mobilisées pour justifier la transformation des priorités des politiques publiques, la revendication de leur changement d'échelle, et la mise à contribution d'acteurs plus variés.

Dans cette partie, nous avons mis en lumière le rôle des figures charismatiques, et, plus généralement, des entrepreneurs de politiques publiques, qui mobilisent en faveur d'une décentralisation des politiques énergétiques. Pour ce faire, ils s'appuient sur plusieurs types de ressources : celles liées aux différentes institutions qu'ils dirigent, à leur réseau d'influence, et à leur parcours personnel, qui leur donne une capacité d'entraînement. Leur usage, reconnu, est concrétisé de plusieurs manières. L'action symbolique, le recours à des instruments cognitifs constituent une part importante de leurs interventions en vue d'enclencher une transformation des systèmes énergétiques.

C - Des répertoires d'action similaires

Les personnalités identifiées lors de nos trois études régionales ont suscité l'émergence d'un terrain d'action favorable, et favorisé la diffusion des politiques publiques qu'elles ont portées. Après avoir détaillé les caractéristiques de ces entrepreneurs, nous tâchons désormais d'appréhender ces formes d'intervention, afin de comprendre comment elles participent à cet essor.

Les entrepreneurs de politique n'ont pas seulement un profil et des ressources similaires, ils recourent aussi à des modes d'action et à des instruments semblables.

1. La prise en main du développement économique territorial

Pour susciter l'intérêt et la mobilisation des acteurs territoriaux, les entrepreneurs construisent leurs initiatives comme des moyens d'acquérir des ressources économiques. Ces politiques énergétiques alternatives sont donc assimilées à des politiques économiques locales, tentant de réorganiser à cette échelle une partie du développement économique. Dès lors qu'elles sont concrétisées, même en partie, elles leur permettent de s'attribuer des avancées favorables de l'économie locale, et de renforcer leur capacité d'action.

Ce cadrage façonne les relations des entrepreneurs avec les décideurs nationaux, ainsi que la manière de les utiliser. En effet, les entrepreneurs de politique publique comme Daniel Percheron mettent en scène leurs relations politiques et leur accès aux milieux gouvernementaux pour accréditer leur capacité d'action dans ce domaine. Ils peuvent ainsi espérer entraîner les différents acteurs locaux, en quête d'opportunités politiques et économiques, autour de leurs projets. En démontrant leur capacité de rassemblement, ils maximisent aussi leurs chances d'obtenir de l'Etat – de leurs relations gouvernementales - des financements et arbitrages favorables.

Daniel Percheron, ou Jean Therme, par exemple, s'appuient sur leur aptitude éprouvée à tirer parti des dispositifs étatiques, sur lesquels ils ont eux-mêmes une influence, pour guider la structuration des systèmes économiques locaux. Ils mettent à profit leur position à l'interface entre ces derniers et les échelons décisionnels nationaux. Ils font valoir devant ces derniers leur vision concrète de l'économie locale et leur capacité à l'inscrire dans les dynamiques nationales, afin d'infléchir la politique de l'Etat en leur faveur. Ce positionnement institutionnel et politique constitue donc une ressource qu'ils utilisent pour

rendre possible, amorcer et faire financer des projets bénéficiant au territoire sur lequel ils s'investissent. De fait, ce cadrage économique est employé tant pour convaincre et structurer les programmes locaux que pour recueillir le soutien des institutions nationales. Il est conditionné par les types de relations institutionnelles et politiques que ces personnalités entretiennent.

La démarche TEPOS[1], diffusée au niveau national par le CLER, et présentée dans le chapitre consacré à la région Rhône-Alpes, illustre ces aspects. Elle a été impulsée au niveau local par des figures de mouvements associatifs, implantées dans la vie publique territoriale. Chaque collectivité engagée à titre volontaire sur une initiative TEPOS est dirigée par un élu particulièrement actif sur les questions de développement territorial et d'essor de l'économie locale. Ces entrepreneurs mobilisent leur expérience professionnelle pour développer des projets mettant en valeur les spécificités (patrimoine, ressources, économie locale) de leur territoire. Au niveau du conseil régional, ce dispositif a été porté par Benoît Leclair, le Vice-président écologiste du conseil régional, qui souhaitait marquer son intervention en tant que politique de développement économique des espaces ruraux. L'objectif était également de réorganiser la coopération entre collectivités de taille et de caractéristiques différentes (rural, urbain), le vice-président souhaitant redéfinir les contours des solidarités interterritoriales, et, de fait, piloter à l'échelle régionale les conditions du développement local.

Ces élus investissent aussi les thématiques environnementales avec une approche économique parce qu'elles apportent de nouvelles sources de financement, européens notamment, par exemple avec le programme LEADER[2]. Autour de ces priorités, les entrepreneurs bâtissent un projet de développement territorial, qui, lorsqu'il est concrétisé par des retombées économiques et de la visibilité, reçoit le soutien de grands élus plus éloignés de ces sujets mais à l'influence politique nationale. Ces initiatives permettent aux entrepreneurs locaux de gagner en « notabilité » et, par ricochet, de recevoir davantage de financements. La transition énergétique, ici justifiée au titre d'une politique de réindustrialisation et/ou de développement rural, confère de nouveaux moyens aux collectivités locales et à ceux qui les

[1] Territoires à énergie positive. Leur objectif est de produire plus d'énergie qu'ils n'en consomment, en maîtrisant donc leur consommation et en développant les énergies renouvelables. Cela participe donc de la valorisation des ressources locales.

[2] LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) est un programme financé par l'Union européenne, notamment à travers le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui soutient des actions de développement dans les zones rurales.

dirigent. Les entrepreneurs de politique publique gagnent alors le soutien des autres acteurs locaux, qui leur seront dans une certaine mesure redevables, accentuant la mobilisation. Cela peut être lié à des stratégies politiques. En effet, les pratiques de courtage, que ce soit au niveau régional, national ou européen, et qui se traduisent notamment par l'allocation de financements, permettent aux élus et décideurs d'entretenir leur influence locale, au sein des réseaux dont ils sont issus (Nay, 1997 : 168), puis de l'utiliser sur d'autres questions.

En s'associant au développement économique et social de leur territoire, à une évolution favorable de son image, les entrepreneurs renforcent donc leur statut et leur capacité d'intervention. D'autres modes d'action sont également utilisés pour ce faire.

2. Le marketing territorial

Les politiques étudiées ici relèvent également de démarches de marketing territorial. En marquant l'engagement des collectivités territoriales dans des technologies innovantes, en s'engageant sur des objectifs très ambitieux, celles-ci gagnent en notoriété. Cela apporte, nous l'avons vu, des ressources –investissements, subventions, activité économique- aux collectivités concernées.

L'étude de la chronologie des projets locaux et les discours recueillis auprès d'observateurs territoriaux confirment ces observations. A Nice, par exemple, nous avons constaté une succession d'initiatives pilotes liés aux thématiques qui nous concernent. En particulier, la ville a été une des premières (2005) à réaliser un bilan carbone et à participer pour cela à l'expérimentation de l'ADEME[1]. Le conseil départemental des Alpes-Maritimes n'a pas été en reste, puisqu'il a lancé son PCET en 2009, alors que cela n'était pas encore imposé par la loi, suivant une dynamique de concurrence entre les deux exécutifs locaux. La région niçoise accueille aussi plusieurs démonstrateurs dans les domaines des énergies renouvelables, des réseaux intelligents et de la maîtrise de la demande, qui visent à tester des technologies encore émergentes. Ces collectivités ont obtenu un soutien financier et technique pour la mise en place de ces initiatives pionnières et volontaires, ainsi qu'une communication publique les valorisant. En outre, la métropole de Nice-Côte d'Azur a été créée en 2011 : elle a été la première collectivité de ce type créée en France, une décision précoce régulièrement mise en avant par les exécutifs niçois successifs.

[1] En sus de donner de la visibilité, cela apporte des ressources, et de quoi prendre une avance durable sur les autres collectivités sur ces thématiques.

Faisant référence à ces initiatives, une agent de la DDTM des Alpes-Maritimes (2015), ayant effectué une partie de sa carrière dans ce département remarque ainsi qu'

> *« ici on a des élus qui veulent se montrer '1er de la classe', avoir toujours un temps d'avance».*

La présence régulière dans les classements recensant les dispositifs innovants et les promouvant (appels à projets de l'ADEME, du ministère de l'Environnement), la communication relative à ceci, qu'elle soit le fait des administrations publiques ou des entreprises assure une forte notoriété dans ces domaines. Elle permet aux collectivités de se démarquer, en particulier sur un sujet encore relativement récent – les politiques énergétiques locales -, bien placé sur l'agenda médiatique. En le traitant de cette manière, les entrepreneurs de politiques publiques y gagnent une image favorable.

De fait, à Nice, Christian Estrosi fait partie de ces personnalités tentant de démontrer et faire reconnaître leur implication sur ces sujets. Il a ainsi poursuivi et renforcé les politiques menées dans ce domaine par son prédécesseur Jacques Peyrat. Le constat recueilli auprès des fonctionnaires territoriaux et des agents de la métropole, similaire, appuie cette réflexion. Ainsi, ces derniers affirment-ils que

> *« sans reprendre les pantoufles de son prédécesseur, il a pris l'environnement dans la construction de son discours, il a fait une amplification de la ligne précédente sur l'affichage politique (…). Bien que Nice ne soit pas du tout dirigée par des acteurs d'une couleur politique écologiste, de facto, il y a eu un portage politique constant sur les thématiques environnementales »* (agent, service énergie, Nice-Côte-d'Azur, 2015).

Les acteurs locaux chargés de ces sujets depuis le début des années 2000 au sein des services de l'Etat et des collectivités locales soulignent le souhait de l'édile de distinguer sa ville à travers la mise en avant d'une politique pionnière. Il cherche à diffuser l'image d'une collectivité favorable aux investissements des entreprises dans les technologies à haute valeur ajoutée, accordant un soutien public aux innovations, afin d'obtenir l'installation de nouveaux acteurs économiques.

Cette série d'initiatives est présentée comme relevant d'un engagement personnel établi de longue date sur des politiques énergétiques, afin de convaincre de la crédibilité de la poursuite d'un l'intérêt général local. En associant sa personnalité, son mandat et son activité à ces thématiques, Christian Estrosi peut aussi bénéficier de l'image positive liée au développement de nouvelles filières industrielles sur son fief électoral. L'appropriation de ces

thématiques par le maire de Nice peut être utilisée pour gagner la reconnaissance d'acteurs sectoriels (associations, entreprises), et des services administratifs suivant sur plus long terme ces politiques.

Ces entrepreneurs de politiques publiques construisent donc leurs propositions comme des politiques d'attractivité pour leur territoire. Ils tentent de démontrer leur responsabilité relative aux bénéfices obtenus.

Le recours au discours comme instrument de légitimation, de mobilisation et d'intervention

Pour rendre visibles leurs politiques de développement économique et enclencher une mobilisation de nature à engager des évolutions à contre-courant du système électrique actuel, les entrepreneurs de politiques publiques recourent à des instruments discursifs et symboliques.

Le discours, pour mobiliser et convaincre constitue un des modes d'intervention privilégié par les entrepreneurs de politique publique (Bachrach & Morton, 1963; Jones, 2005; Jones, 1970; Laswell, 1971; Mayntz, 1993; Parsons, 2003). Une riche littérature expose les vertus performatives du discours, qui contribue à influencer l'agenda des politiques publiques (Zittoun & Durnova, 2013).

Pour faire accepter les évolutions qu'ils proposent, les *leaders* politiques réalisent une médiation entre les intérêts et les logiques, et, avec l'instrument du discours, peuvent les façonner et les transformer à leur convenance. Le discours permet de situer les problèmes publics, de reformuler leurs enjeux afin de pouvoir y faire correspondre leurs solutions. Il permet de promouvoir ces dernières, de manière à engager un changement en faveur des nouvelles politiques publiques qu'ils promeuvent.

Les entrepreneurs de politiques publiques sont alors considérés comme des « créateurs de sens » en faveur d'objectifs collectifs, qui peuvent aussi leur profiter individuellement. En construisant un discours légitimant et mobilisateur autour de leurs propositions, ils tentent d'élargir le cercle des acteurs à même de les soutenir. S'appuyer sur le discours pour lancer une nouvelle action donne la possibilité de s'affranchir pour un temps de la confrontation à la réalité concrète des résultats des actions menées. D'autre part, cela permet de fixer les indicateurs et les principes au regard desquels l'action peut être considérée comme un succès

pour celui qui l'a impulsée. Cela donne la maîtrise du cadrage des nouvelles interventions. Le recours au discours est un élément essentiel du lancement de politiques publiques énergétiques territoriales.

Utiliser cet instrument aide les décideurs à façonner une vision sur laquelle peuvent se projeter un maximum d'acteurs locaux, et à leur donner des raisons de coopérer dans ce cadre. Le positionnement multiple des entrepreneurs de politiques publiques permet la diffusion d'un récit, « socle » commun au sein des différents champs qu'ils connectent (Bué, Desage, & Matejko, 2004). Il est employé pour mobiliser les différents acteurs et valoriser le territoire dans lequel ils s'inscrivent.

Cela s'observe par exemple dans le cadre de la TRI, où ses promoteurs tiennent régulièrement le propos suivant :

> *« le but de la TRI est de redonner un espoir au territoire, faire parler du Nord-Pas-de-Calais (…) en rebondissant sur la non durabilité des précédentes révolutions industrielles »* (élu de la majorité au conseil régional, 2014).

> *« Nous voulons montrer que cette région, avec ses difficultés, peut réussir à faire quelque chose. (…) Le message de cette région est le suivant : essayons de faire quelque chose, nous avons un terreau fertile avec des relations déjà éprouvées dans le domaine du développement durable, nous avons l'alliance de deux présidents charismatiques*[1]*, nous avons des industriels engagés et sensibles à ces enjeux… Nous avons la volonté, marquée par l'histoire de cette région qui a su se relever de la fin du charbon, de la fin des mines, de la fin de la vente par correspondance… Nous espérons qu'avec ces projets, avec ces start-ups, avec cet espoir, elle saura se relever de son taux de chômage »* (chargé de mission TRI, 2014).

Les différents *leaders* portant le projet de TRI s'appuient ainsi sur le passé industriel du Nord-Pas-de-Calais, et soulignent les difficultés auxquelles est confrontée la région. Ils en font des défis à reconnaître, des enjeux à s'approprier et auxquels ils souhaitent apporter une réponse audacieuse. Pour cela, ils proposent un nouveau projet commun, de reconversion de ce patrimoine collectif. Ils mobilisent ainsi plusieurs symboles présents dans l'histoire locale et ancrés dans la culture régionale, qu'ils projettent vers l'avenir et leurs propres solutions.

Ce récit, qui nous a été développé par tous les acteurs porteurs de la TRI, donne la priorité au lancement d'une dynamique élargie à l'ensemble des activités régionales, et à un

[1] Daniel Percheron et Philippe Vasseur.

changement d'image. Il nous a semblé primer sur la quête de l'atteinte de résultats quantifiables (voir chapitre XII). La première étape de la démarche semble donc avoir été de convaincre, de modifier les perceptions, de rassembler. C'est une des raisons expliquant l'emploi de ce type de discours et le recours fréquent aux techniques de communication.

Cela s'observe aussi à plus petite échelle et dans d'autres régions, à Puy-Saint-André par exemple. Dans cette commune rurale, puis par diffusion, dans l'ensemble du Briançonnais, Pierre Leroy a, nous l'avons vu, utilisé un savoir-faire social et des capacités de persuasion pour proposer une vision mobilisatrice du territoire et fixer des objectifs collectifs.

Le discours est donc un outil important pour mettre en mouvement et valoriser un territoire particulier. C'est aussi un moyen de lier diverses rationalités, et par là d'associer différents types d'acteurs à la démarche. Dans le NPDC, la diversité des buts avancés par la TRI permet la mise en avant de logiques d'action multiples, car ses objectifs couvrent des champs d'intervention divers. Ces priorités se prêtent à des discours mobilisateurs et adaptés, ciblent tant des acteurs économiques, que des collectivités, et les citoyens. Ainsi, pour en appeler à l'implication des industriels de l'énergie (équipementiers, énergéticiens, par exemple) c'est notamment le soutien à la recherche et au développement de nouvelles technologies, à la mise en place de procédés réduisant les consommations d'énergie, ainsi que la facilitation des expérimentations qui sont mis en avant. Les porteurs de ces nouvelles politiques énergétiques insistent sur l'opportunité donnée aux entreprises de tester de nouvelles manières de s'approvisionner, de réduire leurs coûts, et valorisent la création de nouveaux marchés faisant appel à des ressources locales (Master Plan NPDC, 2013). Pour les collectivités territoriales, il s'agit de leur montrer qu'elles peuvent développer leur attractivité autour des thèmes de la « croissance verte », et y voir la possibilité de récupérer d'importants financements (*Ibid ;* CPER NPDC, 2015). Il s'agit aussi de convaincre le personnel politique dans toute sa diversité qu'en s'engageant sur un projet de développement régional, il est possible d'acquérir une image avant-gardiste, à la fois environnementaliste et favorable aux enjeux économiques.

Le recours au discours permet aux entrepreneurs politiques de faire émerger et de discuter dans différentes arènes des expertises, des rationalités multiples et variables (Bévir, 2013), préparant leur travail d'arbitrage politique.

Le discours permet de donner du sens à des mesures ponctuelles, et d'inscrire dans un cadre cohérent des projets qui pouvaient préexister suivant d'autres logiques moins mobilisatrices. Dans le Nord-Pas de Calais, « réduire la précarité énergétique », « créer des filières d'emplois non délocalisables dans la rénovation », « et lutter contre le changement climatique », éléments mis en avant pour le plan 100 000 logements, constituent une mise en récit plus parlante et dynamique que le détail des rénovations énergétiques. En outre, les ressources discursives et leur plasticité sont utilisées pour convaincre de la pertinence de se lancer dans une politique qui apparaît comme coûteuse, peu populaire – à l'image du développement des énergies renouvelables, comme l'éolien – gérée historiquement par l'Etat et son opérateur historique. Pour ce faire, face à cela, les promoteurs de la TRI mettent en avant l'intérêt d'être une vitrine, soulignant les bénéfices potentiels des projets qu'ils lancent. Ce discours tente ainsi de reléguer au second plan les conflits d'ordre financier ou territorial. Comme l'implication de « têtes d'affiche » comme Jeremy Rifkin, il vise à pacifier et à dépolitiser ces initiatives, afin d'élargir le champ de leurs soutiens.

En outre, en diffusant un discours prospectif et mobilisateur, les promoteurs de la TRI cherchent à médiatiser et à donner une impulsion à des projets préexistants, mais dont la pénurie de soutiens limitait jusque-là l'essor. Ils rencontrent ici un certain succès. Ainsi, les initiatives menées dans les trois grands plans nordistes de la fin des années 2000 (100 000 logements, SRCAE, TRI) étudiés font partie des priorités opérationnelles de la Région depuis plus d'une décennie, certaines d'entre eux préexistaient à la TRI, mais ce n'est que lorsqu'ils ont été portés par la figure du prospectiviste Jeremy Rifkin, intégrés dans un discours futuriste, mobilisés comme partie intégrante d'un modèle nordiste à diffuser, projetant le NPDC dans une révolution industrielle « verte », qu'ils ont suscité l'attention et permis d'obtenir le soutien d'institutions nationales et locales ainsi que d'entreprises.

L'usage récurrent du discours et la mise en place d'actions à fort contenu symbolique ont des objectifs performatifs. En les répétant, les entrepreneurs d'action publique cherchent à inscrire l'intervention régionale, relativement récente, dans le paysage politique (Nay 1997, 114). Ils lui donnent un sens, une identité, cherchent à créer un nouveau rapport au territoire.

Dans ce cadre, les propositions valorisant l'ancrage local sont particulièrement utilisées du fait de la faiblesse de l'identification territoriale et du déficit historique de visibilité des Régions et de leurs représentants. Rappelons que les représentants au conseil régional ont

longtemps été élus à partir de circonscriptions départementales (1986-2004), sans lien direct avec l'échelon régional, et qu'une répartition des listes est toujours effectuée à cette échelle. Si certains grands élus et notables locaux valorisent d'abord leurs « fiefs » électoraux locaux, les élus des plus petits partis, comme les écologistes, dont la logique d'action privilégie le niveau régional, tentent d'accroître la visibilité et l'attrait des conseils régionaux en se lançant dans des politiques symboliques intégratrices à cette échelle. Ces élus sont fréquemment en charge des politiques environnementales, comme nous l'avons exposé plus haut. L'objectif de ces stratégies reposant sur des discours et des symboles est de créer des représentations favorables à une collectivité récente et en quête de légitimité. Il est ainsi de la distinguer des plus anciennes, de créer un nouvel espace public (Balme, 1995; Nay, 1997, p. 302), et de gagner en capacité d'intervention.

Procéder ainsi est également un moyen pour ces élus de démontrer plus directement leur engagement et de marquer leur fidélité à leurs soutiens, en particulier pour les écologistes entrés en politique. La manipulation de symboles vise donc à signaler leur implication sur les thématiques portées par la base militante dont ils sont issus (Boy, 1995) ou dont ils sont proches, face à laquelle ils doivent démontrer la légitimité et la cohérence de leur action politique. Les initiatives à fort contenu symbolique permettent ainsi d'asseoir leur emprise politique. Le recours récurrent au discours mobilisateur, reprenant des « codes » de l'action associative et mettant en avant les valeurs de l'engagement écologiste est alors une des premières formes d'intervention de ces acteurs (Nay, 1997, p. 178). Ces caractéristiques pourraient aussi expliquer le faible impact quantitatif, à ce jour, d'une partie des actions qu'ils mènent. Les ressources militantes sur lesquelles s'appuient et que cherchent à mobiliser les entrepreneurs de politiques publiques influencent donc les formes d'action.

Le discours valorise les propositions politiques et les rend attrayantes, mais sa force symbolique ne doit pas conduire à occulter l'expression de stratégies politiques concrètes. Il illustre des rapports de force, des intérêts, des positions, et s'ancre dans une réalité matérielle qui doit aussi être prise en compte pour interroger les impacts concrets de l'action publique. Ces discours se situent dans le domaine de l'argumentation, à caractère « au mieux quasi-logique » (Perelman, 1958; Zittoun, 2013), à distinguer de la démonstration logique. Le but de leur énonciateur est de convaincre un public. Il ne présume pas de la capacité de ceux qui le délivrent à atteindre les objectifs affirmés, ni des situations qui seraient souhaitables –d'un point de vue économique, environnemental ou social. Il est utilisé à titre de mobilisation et de

légitimation dans le cadre de la phase d'émergence d'une politique publique. Il n'est pas suffisant pour qualifier l'importance des transformations concrètes observées (voir chapitre XI).

Les élus des Régions recourent de manière extensive aux actions symboliques pour contrebalancer la moindre capacité d'action publique de la collectivité qu'ils dirigent (Boy 1995, p. 103). Cette symbolique s'applique aux discours, à la forme des décisions, ainsi qu'aux mesures choisies. Elle guide le choix d'objectifs très ambitieux voire parfois peu réalistes (absence de pouvoir décisionnel, échelle de temps, ordre de grandeur de l'effort à engager). Par exemple, dans le cadre des plans climat régionaux, avec des objectifs relatifs à la sortie du nucléaire (qui ne relève pas des prérogatives des collectivités territoriales), à l'éolien en mer (*idem*), au bouquet énergétique « 100 % renouvelable » (selon les espaces choisis et les échéances). Ils sont particulièrement audacieux pour ce qui concerne, dans le Nord-Pas-de-Calais, l'installation de stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) sur les terrils. L'objectif du plan de rénovation thermique de 100 000 logements en cinq ans en Nord-Pas-de-Calais relève aussi de cette logique d'affichage – seuls 12 000 logements ont été rénovés sur la période (2010-2015).

Ce mode de faire résulte donc d'une volonté première de communication politique, destinée à engager une dynamique mobilisatrice et à susciter l'intérêt. Le but est de décider, d'engager une mise en mouvement d'acteurs pouvant bénéficier de ces mesures, pour ensuite se donner les moyens de tendre vers l'atteinte de ces ambitions. Par ailleurs, des objectifs aisés à communiquer sont plus rapidement repris et diffusés à d'autres échelles.

De fait, les entrepreneurs de politiques publiques s'appuient sur des instruments discursifs et des ressources symboliques à des fins de mobilisation, en vue d'engager des changements de grande ampleur dans des domaines à forte inertie institutionnelle. Le cadrage de leurs interventions, le choix des symboles et la détermination des vecteurs de mobilisation sont fortement marqués par ceux qui portent ces discours. Ils définissent et diffusent ainsi leur propre vision de la transition énergétique. Si celle-ci est, pour ce qui concerne ses aspects concrets, par la suite discutée et élaborée de manière incrémentale et partenariale, les priorités initiales sont finalement peu interrogées dans leurs différentes dimensions et implications. Elles portent la marque des personnalités les ayant proposées.

Les labels

Les labels font également partie des éléments visant à attirer l'attention sur ces nouvelles politiques. Les collectivités, sous l'impulsion de quelques personnalités bien identifiées, y recourent ainsi pour obtenir une reconnaissance institutionnelle, se prévaloir de cette légitimité, tout en continuant à démontrer un engagement avant-gardiste. L'utilisation de labels donne la possibilité de communiquer sur les démarches entreprises par les collectivités. Celles-ci peuvent alors être plus facilement repérées et identifiées, et rapprochées de critères d'excellence dans les domaines auxquelles elles se réfèrent. Ces exemples sont alors plus aisément diffusés à l'échelle nationale, voire standardisés et réappropriés, comme ce fut le cas avec le label « Bâtiment basse consommation » (BBC), élaboré en Rhône-Alpes puis repris dans la législation nationale.

Ainsi, la région NPDC a, dès le lancement de son premier programme de rénovation thermique des lycées (1992), eu recours au label Haute Qualité Environnementale (HQE). La région Rhône-Alpes s'est appuyée sur la promotion du label BBC-Effinergie. Ces collectivités ont dès lors tenté de s'imposer comme des références sur ces thématiques.

Ces labels ont diverses origines, ils peuvent venir de mobilisations associatives, comme dans l'efficacité énergétique, avec une reconnaissance par le législateur ; d'agences nationales spécifiques (ADEME, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, ANAH), d'administrations centrales (ministère de l'Environnement) ou émaner de collectifs de collectivités territoriales. Leur but est similaire : se distinguer, au milieu des « pairs » et, face à l'Etat, apparaître comme légitime pour porter ces politiques publiques.

L'importance de la reconnaissance des démarches est utilisée par les porteurs de ces politiques publiques pour convaincre d'autres collectivités de rejoindre ces programmes. Cela vise à produire un effet de masse pour accroître l'influence du mouvement des collectivités engagées. Pour les petites collectivités en particulier, la visibilité –en complément de financements - est conçue comme une incitation à l'action (données d'entretien : agents, service énergie de collectivités infrarégionales ; chargés de mission au conseil régional de PACA, 2015) : c'est une des raisons pour lesquelles les conseils régionaux recourent régulièrement à ce type d'outil pour entretenir leur réseau de partenaires territoriaux. Par exemple, le programme « AGIR pour l'énergie » lancé par la Région PACA en 2006 s'appuie sur ce levier de mobilisation. L'action « Collectivités lauréates », qui s'inscrit dans ce plan

AGIR est un appel à projet qui apporte un accompagnement aux collectivités ayant proposé des actions structurées dans l'énergie et répondant aux critères fixés par le conseil régional, et leur octroie un label visible, avec une exposition régionale et une mise en avant lors d'évènements promotionnels.

Photographie 1. L'octroi du statut de « collectivité lauréate AGIR pour l'énergie », assimilable à un label, puisqu'il certifie la satisfaction de plusieurs critères fixés par la Région, donne la possibilité aux collectivités sélectionnées de signaler de plusieurs manières cette reconnaissance. La photographie ci-dessus illustre l'exemple de l'apposition de panneaux d'entrée de ville, outil de communication fréquemment utilisé.

En Rhône-Alpes, les démarches de type TEPOS donnent une place importante aux actions de communication valorisant les collectivités primées. Celles-ci participent alors à ce qui pourrait être qualifié de « club d'excellence » dont la qualité de l'action est utilisée en tant que référence au niveau local, national et européen. Elle est promue au sein des différentes arènes d'intervention des collectivités rhônalpines : associations européennes de collectivités territoriales, associations nationales de collectivités engagées, institutions européennes, entre autres. La reprise – recadrage national - de ces projets, avec l'appel à projets Territoires à énergie positive pour la croissance verte (AAP TEPCV) lancé par le ministère de l'Environnement tient compte de l'importance de ces enjeux. En effet, une part importante de ce dispositif a été dédiée à la communication autour de la labellisation des collectivités par l'Etat, notamment avec la distribution de « kits de communication ».

Les métropoles recourent aussi fréquemment aux démarches de labellisation pour se distinguer et valoriser leurs actions. La labellisation Cit'ergie, décrite plus haut, constitue une des principales références dans ce domaine.

En sus d'une légitimation vers d'autres échelles politiques et d'autres partenaires (Etat, collectivités, élus en concurrence, entreprises), les labels ont aussi pour but, pour les élus qui mènent ces démarches, de justifier sur leur territoire et auprès de leurs propres services une action ambitieuse, souvent coûteuse, de transition énergétique.

Conclusion

En rassemblant des ressources, en promouvant des alternatives, les entrepreneurs de politique publique tentent d'enclencher des processus de transformation du système électrique actuel, et, plus largement, énergétique. Ceux-ci restent pour le moment d'ampleur limitée, et sont en cours d'émergence (voir chapitre XI). Cependant, ils bénéficient d'un contexte propice.

Ces changements dépendent notamment de la capacité de mise sur agenda d'acteurs se saisissant de moments favorables pour engager des transformations clés, qu'ils préparent de plus longue date. Ces acteurs, les entrepreneurs identifiés ici, mobilisent un savoir-faire social spécifique, pilotent des institutions, agrègent des coalitions d'acteurs, jouant sur des éléments symboliques afin de faire (pré)valoir leurs propositions d'alternative. Ils préparent les conditions de la mise en place de ces alternatives, et construisent celles-ci de manière incrémentale (voir chapitre X), tout en se tenant prêts à tirer parti de toute fenêtre d'opportunité à même de concrétiser leur projet. Ainsi, ils s'activent pour aligner les opportunités des politiques publiques (*policy stream*), les enjeux d'action publique et la définition des problèmes à régler (*problem stream*) ainsi que les débats politiques (*political stream*) (Kingdon, 1984) en faveur de leurs propres propositions.

La figure des entrepreneurs de politique publique a été abondamment décrite dans la littérature (Fligstein & McAdam, 2012; Jamous, 1969; Marsh, 1995; Moon, 1995; Nay & Smith, 2002). Cependant, cette dernière ne propose que peu de pistes pour le cas de secteurs à forte inertie institutionnelle (Bezès & Le Lidec, 2016), en particulier pour des acteurs ne se situant pas au cœur de leur régulation. Dans cette partie, nous avons entrepris de contribuer à l'analyse de ces situations. Il s'avère que les stratégies et les modes d'action mis en œuvre par les différents acteurs porteurs d'alternatives pour surmonter l'inertie du secteur de l'électricité sont proches, au-delà de quelques spécificités. Un parcours similaire, des ressources de nature semblable, influencent les formes d'action qu'ils utilisent, et favorisent la convergence des politiques qu'ils promeuvent.

Les réseaux d'acteurs qu'ils ont constitués depuis plusieurs décennies, l'influence liée à leur multi-positionnement, et le recours à un discours symbolique valorisant un renouveau des tissus économiques locaux contribuent à la montée en puissance de propositions alternatives à l'organisation actuelle du système électrique.

Les différents exemples exposés ici montrent que des personnalités disposant d'une capacité de mise en relation d'institutions importantes sont en mesure de faire adopter et amorcer la concrétisation des choix politiques qu'ils promeuvent et soutiennent. Ce faisant, ils ont une capacité de structuration des formes qu'elles prennent.

Ces personnalités mettent en avant l'intérêt pour les différents acteurs territoriaux de soutenir ces projets et les transformations qu'ils impliquent. Ils les présentent en effet comme des moyens de renforcer l'attractivité de leur bassin de vie. Pour enclencher la mobilisation de ces « parties prenantes » territoriales derrière leurs projets, ils mettent en avant des intérêts partagés en matière de développement économique et valorisent le patrimoine local.

Les objectifs affichés pour ces nouvelles politiques publiques constituent aussi des actions de communication, afin d'affirmer des ambitions et d'obtenir la diffusion la plus large possible de celles-ci. Cette observation complète le constat fait par Lascoumes et Le Bourhis (1998), selon lequel les collectivités territoriales mettent en avant des objectifs de politique publique qui leur permettent de valoriser leur rôle. En effet, en affirmant qu'elles peuvent réorienter l'action publique en faveur de la lutte contre le changement climatique et le développement des énergies renouvelables, elles se présentent comme d'autant plus légitimes pour revendiquer la maîtrise des ressources locales et le pilotage du développement économique territorial, réorienté notamment autour de ces filières.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'importance du rôle d'individus clés. La fragmentation de l'action publique, le déclin de la visibilité de l'action étatique (Nay & Smith, 2002) liés aux processus de libéralisation et de décentralisation, l'éclatement des instances de discussion et de l'expertise publique (Thoenig & Duran, 1996) contribuent à sélectionner des personnalités politiques à légitimité importante pour mettre en cohérence l'action publique et formuler de nouveaux problèmes publics. Ces personnalités ont un rôle majeur pour mettre en contact les acteurs, comprendre leurs logiques d'action, leurs intérêts et faciliter la réalisation de compromis, comme avait pu l'écrire Olivier Nay dans un ouvrage consacré à ces profils (2002). Elles opèrent des rapprochements entre leurs différentes sphères d'influence, agissant

comme catalyseur. En outre, la personnalité de ces individus, leur position au sein des réseaux d'acteurs, les évolutions du contexte dans lequel s'inscrit l'action considérée jouent un rôle d'autant plus déterminant dans les décisions prises que celles-ci s'exercent sur un sujet aux multiples dimensions, d'une forte complexité technique, en situation d'incertitude et de rationalité limitée (Simon, 1957).

Ces entrepreneurs de politique publique, qui mettent à contribution leurs ressources politiques et communicationnelles pour mener des mobilisations valorisant leur territoire, constituent progressivement des coalitions de cause. Ces dernières, qui rappellent celles décrites par Sabatier et Jenkins (1993), gagnent en influence depuis le milieu des années 2000.

En identifiant de manière précise les caractéristiques des acteurs qui les gouvernent (position, intérêts), nous sommes en mesure de mieux comprendre et d'expliquer les évolutions en cours du système électrique ainsi que l'importance de ses transformations.

Ces résultats étayent les propositions de Knoepfel et al. (2010), selon lesquelles l'influence des différents groupes porteurs de visions contrastées du système énergétique dépend de leur taille, de leur cohésion (niveau de structuration du groupe, expérience et ressources) et du rôle d'individus multi-positionnés, à même d'entraîner ces groupes en fonction de propositions politiques et de créer des coalitions.

Chapitre X : Des politiques expérimentales

Introduction

L'analyse des instruments et des formes d'action publique permet de comprendre comment les collectivités territoriales construisent les conditions de leur montée en puissance. Nous les précisons avant tout pour les deux échelons qui se distinguent et tirent profit des recompositions étudiées ici : les conseils régionaux et les grands centres urbains.

Comme la lecture des trois chapitres d'études de cas a pu permettre de le constater, les expérimentations représentent une partie importante des politiques publiques menées par les collectivités territoriales dans l'énergie. Ces politiques se caractérisent par leur caractère incrémental, par la structuration progressive de moyens d'action dans ce domaine. Ces éléments font l'objet de ce chapitre. Ce faisant, nous interrogeons les effets qu'ils peuvent avoir sur la construction d'une capacité d'intervention autonome des collectivités locales, et, plus largement, sur leurs apports à la dynamique d'affirmation des collectivités territoriales. Ces réflexions rappellent les travaux sur les processus de changement, leurs temporalités et le rôle tenu par des évolutions incrémentales (Bennett & Howlett, 1992; Hall, 1993; Lindblom, 1959; Palier et al., 2010; Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005). En nous replaçant dans la perspective de moyen terme utilisée dans nos travaux (1970-2017), nous verrons si ces évolutions progressives sont à même d'engager des changements dans le système électrique national, et de quelle ampleur.

Pour être en mesure de conduire des politiques publiques alternatives, et de s'inscrire en contrepoint, de manière autonome, des principes d'organisation du système actuel, elles doivent posséder un certain nombre de ressources (Knoepfel et al., 2010). Ainsi, pour conduire leurs politiques publiques, si nous reprenons la classification proposée par Knoepfel et al. (2010), elles ont notamment besoin de ressources financières ; humaines ; informationnelles et cognitives ; légales et juridiques ; organisationnelles ; temporelles ; de capacités de création de consensus ; de ressources politiques ; et de ressources infrastructurelles. Nous tâchons de déterminer dans ce chapitre si les politiques expérimentales permettent de les rassembler, et dans quelle mesure.

C'est à plusieurs titres que les politiques publiques étudiées dans cette thèse constituent des expérimentations. D'une part, les instruments utilisés et le type d'action engagé

privilégient les logiques de démonstration et de test à petite échelle. Ils répondent à des dynamiques d'apprentissage et sont façonnés de manière incrémentale (A). Elles s'inscrivent dans la continuité de premières réalisations (années 1970-2000), utilisant ce retour d'expérience pour accroître leur impact et leur ampleur.

D'autre part, les objectifs et les actions concrètes visent à démontrer des capacités de mise en place de nouveaux dispositifs sociotechniques, et à présenter des réalisations pour diffuser une image attractive (B). Cela permet donc aux collectivités, dont les moyens (expertise, ressources humaines, compétences, budget) sont, comparativement aux acteurs historiques, encore limités, d'assurer une forte diffusion de leurs initiatives, malgré des résultats quantitatifs ténus. Sans réaliser de massification, elles peuvent ainsi prendre une place importante sur l'agenda public. Pour ce faire, elles recourent notamment aux symboles (stratégies de communication et d'attractivité) et tentent de faire émerger des modèles. Leur action porte sur des thématiques à fort enjeu (financier, technique, symbolique), suscitant l'intérêt et la mobilisation, quels que soient les impacts actuels.

Procéder ainsi leur permet d'obtenir de nouvelles ressources, d'accroître leurs leviers d'intervention (financements européens, nationaux, démonstrateurs et nouvelles politiques industrielles), tirant parti d'un contexte propice (politiques énergie-climat, transformation des formes d'intervention de l'Etat) (C).

Le présent chapitre vise ainsi à comprendre l'intérêt des représentants élus des collectivités à mener des politiques expérimentales, et les effets que celles-ci peuvent avoir sur une éventuelle recomposition du système électrique.

A - La construction progressive d'une capacité d'action publique

Du fait de leurs conditions d'émergence et de leur cadre institutionnel, l'action des collectivités territoriales est marquée par des logiques expérimentales, dont elles tentent à présent de tirer parti pour accroître leur capacité d'intervention.

En procédant ainsi, elles ont la possibilité de construire pas-à-pas une compétence, d'adapter l'action aux réalités territoriales et de l'améliorer de manière incrémentale (Dégremont-Dorville, 2014). Cela s'explique là-aussi par l'absence de prérogatives historiques, un investissement et des moyens jusque-là limités dans ce domaine.

Du fait de la faiblesse initiale de la capacité d'action des conseils régionaux, et pour les grandes villes, de leur (ré)appropriation de thématiques quelque peu délaissées au cours de la seconde partie du XX^{e} siècle, ces collectivités commencent par expérimenter à petite échelle des projets s'inscrivant dans leur vision de la transition énergétique. C'est en multipliant ces initiatives, en les complétant et les faisant évoluer, qu'elles tentent de confectionner des programmes complets de transition énergétique.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les conseils régionaux, l'absence de compétences structurantes et l'encadrement limité de leur champ d'intervention leur ont longtemps donné un pouvoir d'initiative et une certaine liberté d'action, constitutif de leur conception de l'action publique. Un des principaux moyens d'expression de cette liberté a été le recours à l'expérimentation.

Pour comprendre cette construction expérimentale et les orientations prises par l'action publique dans les régions, nous proposons donc de faire un détour par l'étude de l'émergence des conseils régionaux et de leur affirmation parmi les institutions françaises. Les possibilités d'action régionale, liées aux configurations institutionnelles et politiques ont eu un impact important sur les politiques conduites. Leur évolution donne des indications sur la manière dont elles ont été confectionnées, articulées, et sur les objectifs qui les sous-tendent.

Trois périodes peuvent être distinguées. La première court de 1972 à 1986, avec la création des établissements publics régionaux (EPR), première forme institutionnelle des Régions, dont les représentants ne sont pas élus au suffrage universel. La suivante, de 1986 à 2004, est celle de la construction d'un pouvoir régional, fragilisé par une faible capacité de gouvernement, du fait du mode d'élection de leurs représentants et des prérogatives dont ils disposent. La dernière, depuis 2004, consacre l'affirmation des collectivités, qui bénéficient de nouvelles ressources institutionnelles.

Les types de politiques publiques poursuivies s'appuient sur cet héritage, qui conditionnent en partie les actions et les résultats obtenus à ce jour. Ils résultent d'évolutions progressives, et d'un processus d'apprentissage se déroulant sur plusieurs décennies. Pour mieux comprendre le relatif effacement et la construction avant tout incrémentale des politiques régionales, il est important de comprendre les conditions de leur émergence.

1. Entre 1972 et 1986 : de la région Etablissement public à la Région collectivité

Même s'il est possible de tracer l'origine des Régions à partir de plusieurs réformes administratives, l'émergence des conseils régionaux démarre réellement avec la constitution d'espaces politiques régionaux, à travers la création des Etablissements publics régionaux (EPR) en 1972. Ceux-ci sont remplacés en 1982 par les conseils régionaux, dont les représentants ne seront élus au suffrage universel direct qu'en 1986. La période 1972 – 1986 constitue donc une première étape dans la mise en place de tels acteurs politiques.

Les Etablissements Publics Régionaux (EPR), premières formes de représentation politique régionale, sont institués par la loi du 5 juillet 1972. Ils contribuent à renforcer la représentation sectorielle et locale dans les circonscriptions d'intervention administrative. Leur organe délibérant est constitué pour moitié des parlementaires de la Région, et pour moitié de représentants des conseils municipaux, des conseils des communautés urbaines et des conseils généraux. Un Comité économique et social (renommé ultérieurement Conseil économique et social régional -CESR), composé de représentants des forces socio-économiques locales est institué, dont le rôle est consultatif. Il est associé aux processus décisionnels dans les domaines culturels, économiques, éducatifs, professionnels et scientifiques. Le préfet est alors l'exécutif de l'EPR.

En 1972, les pouvoirs et la légitimité de ces nouveaux échelons sont donc limités. Le recrutement de leurs dirigeants n'est pas lié à cette échelle d'intervention : le personnel politique des EPR n'est pas autonome, et s'organise suivant d'autres logiques territoriales et fonctionnelles. Leurs ressources fiscales sont plafonnées, et leurs compétences d'attribution consistent principalement en le choix d'une partie des priorités de développement régional et le soutien aux investissements. Les financements qu'elles octroient peuvent uniquement venir en complément d'actions déjà lancées par les autres collectivités (article 4 de la loi du 5 juillet 1972), ce qui explique le recours à la contractualisation, et pour partie le relatif « saupoudrage » observé à l'époque (Nay, 1997, p. 113).

Ainsi, leurs capacités d'action directe et leurs prérogatives sont faibles (Dévolvé, 1978). La loi les institue comme des structures intervenant en sus de l'action de l'Etat et des collectivités locales. De fait, comme l'écrit Jacques Chevallier (1992, p. 114) « *il ne s'agit pas d'une nouvelle étape dans la montée en puissance des régions, ni d'un glissement vers le*

régionalisme, mais seulement d'une institutionnalisation des régions telles qu'elles existent », sans remise en cause des prérogatives des communes et des départements.

Les EPR contournent rapidement ces contraintes, et mènent leurs propres actions (Sadran, 1981), suivant leurs propres canaux de financement, faisant un premier pas vers l'autonomisation des régions (Dumas, 1982; Nay, 1997, p. 113; Rémond, 1993). En outre, même si, nous l'avons vu, elle est très encadrée, l'EPR acquiert une capacité de financement, ce qui, pour les autres acteurs territoriaux, accroît son attrait. Il gagne en influence dans le cadre de l'allocation de ces fonds, et en intérêt pour les notables locaux dans leur stratégie d'implantation.

Les EPR et leurs dirigeants utilisent l'obligation de n'intervenir qu'en complément de projets déjà envisagés par les collectivités, pour sélectionner et structurer l'action publique locale selon leurs propres priorités. Leurs représentants, dont les attaches infrarégionales restent alors généralement plus importantes, privilégient des thématiques permettant le développement de leur territoire d'élection, et sur lesquels ils vont pouvoir y gagner en influence. Ils conditionnent le soutien régional aux autres collectivités selon leurs propres critères (Dévolvé, 1978, p. 160). C'est autour de ces allégeances que se façonne l'intervention régionale dans les années 1970. Ces formes d'action suscitent progressivement des partenariats avec de petites collectivités, avec les espaces ruraux (Pays), échelons de projet pour lesquels le soutien financier et logistique de la Région est déterminant – les Pays n'ont pas de financement propre. Ils posent les bases du futur système d'acteurs régional.

Pour justifier leur engagement politique à l'échelle régionale et l'utiliser pour renforcer leur assise territoriale (Nay, 1997), les premiers représentants régionaux cherchent à mettre en avant leur contribution au développement territorial. A cette époque, la Région est alors souvent présentée comme un « guichet » pourvoyeur d'aides pour les projets qu'ils conduisent à l'échelle locale.

L'autonomie des politiques régionales est alors quasiment inexistante, car celles-ci sont définies en fonction des logiques des élus locaux cumulant ces mandats. Cela suscite la multiplication de petits projets –voire le saupoudrage des financements-, qui, privilégient dès lors les initiatives de nature expérimentale.

La structure et les prérogatives institutionnelles des régions ont donc posé des contraintes, pour lesquelles recourir à l'expérimentation pouvait être une solution. En

disposant à l'origine de fonds limités, elles se sont longtemps vues contraintes de se cantonner au soutien de projets de petite taille, de fait, expérimentaux. En outre, avec un personnel politique attaché à d'autres échelles de représentation et enclin au « saupoudrage », la multiplication de telles expérimentations au sein des différents fiefs électoraux a pu être accentuée.

En tant que nouvelles institutions constituées d'assemblages géographiques parfois variés, il a aussi fallu que les Régions, sous l'impulsion des personnalités ayant un intérêt à leur émergence (écologistes, élus en quête de légitimité) (Nay, 1997) se créent une identité, assurent leur ancrage local, gagnent en visibilité, et qu'elles donnent une cohérence à leur espace territorial. De même, elles ont dû assurer leur ancrage local, pour apparaître plus légitimes.

Recourir aux expérimentations, construire progressivement une expertise et des capacités d'action constituent des moyens de développer leurs compétences et de s'affirmer dans le paysage institutionnel français. Ces processus ont donc aussi largement un caractère incrémental.

Les premières initiatives

Les Régions ont construit très progressivement leur capacité d'action, qu'il s'agisse de développer des moyens d'intervention, d'acquérir une expertise ou de mettre en place des institutions.

Elles se sont en premier lieu investies dans le domaine du développement économique, dans le cadre duquel elles ont, par petites touches, constitué leur propre système institutionnel. Dans la continuité des premières logiques ayant présidé à la création des Régions, ces nouvelles institutions tentent de prendre en main les questions de dynamisme industriel. Cela leur permet aussi de se distinguer des autres collectivités. Leurs représentants ont recours à un discours technocratique et fonctionnaliste similaire à celui porté par l'Etat dans les premières années des régions (1960-1970). Ils s'appuient sur les mêmes principes d'intervention : rationaliser l'action publique en matière de développement économique et d'aménagement du territoire (Nay, 1997, p. 179). Ils suivent donc les logiques ayant guidé la mise en place des régions, fondant leur intervention sur des justifications économiques (Nay, 1997, p. 303).

Cela s'explique aussi par les formes initiales de représentation, qui font que ce sont des rationalités sectorielles et professionnelles qui déterminent les stratégies d'action au sein des EPR (Nay, 1997). Leurs membres saisissent ces nouvelles opportunités décisionnelles pour s'affirmer face aux acteurs sectoriels dans leur propre domaine d'activité, qu'il s'agisse de leurs homologues ou des administrations de tutelle (*Ibid.*). En outre, selon les caractéristiques de leur « fief » professionnel et/ou politique, selon leur cible politique et la recherche de soutiens, les relais de développement qu'ils identifient, ils décident d'engager l'action publique sur telle ou telle thématique.

La survenue, très tôt après la création des EPR, du premier choc pétrolier (1973) et d'une première crise économique, incite leurs représentants à prendre en charge des thématiques apparaissant au premier rang de l'agenda public. Ils ont également un réel intérêt à tenter de stimuler l'activité sur le territoire dont ils relèvent, sachant que les activités liées à l'énergie sont très présentes dans les collectivités que nous étudions.

Le choc pétrolier de 1973 est ainsi une occasion d'impulser des initiatives par l'EPR, de valoriser sa contribution à la résilience de l'espace régional, et de limiter sa vulnérabilité aux ressources énergétiques et chocs économiques extérieurs. Par exemple, l'EPR de PACA, sous l'impulsion de son président Gaston Defferre puis de Michel Pezet, notable socialiste marseillais, lance alors des actions expérimentales dans de nombreux domaines (tourisme, environnement et déchets, culture, par exemple). L'énergie en constitue un, du fait de l'importance des activités y étant liées dans la région, et en particulier dans les Bouches-du-Rhône (centrales thermiques à charbon). De fait, les projets portés par l'EPR ont pour but de valoriser des ressources locales que sont le charbon, le solaire, et la houille blanche. A cette époque, les programmes énergétiques locaux mettent autant en valeur « l'exemplarité environnementale » (Plan solaire régional, 1982 ; Plans locaux d'énergie, à partir des années 1980) que le développement de ressources locales comme le lignite. En effet, le bassin houiller de Provence, situé près de Gardanne, est un des principaux sites d'extraction français (fermé en 2003). L'objectif est de développer l'économie locale, et de mettre la nouvelle collectivité au premier plan sur ce terrain[1].

[1] La prise en compte de la contradiction en matière environnementale ne viendra que plus tard, dans les années 1990, lorsque ces problématiques auront pris une place plus importante sur l'agenda public, et que la rentabilité de l'exploitation charbonnière aura diminué.

Ainsi, à partir du début des années 1980, la nouvelle région PACA, sous la direction de Michel Pezet, se distingue par le lancement simultané d'un Plan solaire régional (PSR, 1982-1988) et d'un Plan charbon, qui concrétisent et matérialisent l'ambition de valoriser l'économie régionale, en même temps qu'ils permettent la construction d'une expertise technique. Le plan solaire vise à développer une technologie émergente et à encourager son utilisation par les acteurs publics[1]. Il a pour but de tester et démontrer la pertinence de technologies, de diffuser des études, de réaliser de premiers projets et de proposer de l'ingénierie aux petites collectivités territoriales, dans le domaine du solaire thermique principalement. Le plan charbon a pour objectif de promouvoir l'utilisation du lignite dans les chaufferies individuelles et collectives et de moderniser la centrale thermique de Gardanne. Dans les deux cas, il s'agit de stimuler les filières locales, tant au niveau technologique qu'économique, à travers de petits projets et le test de solutions. En mettant en avant des objectifs en termes d'emploi et de développement économique régional, les dirigeants de l'EPR cherchent à construire une offre mobilisant des ressources physiques (l'énergie solaire, le charbon), des centres de recherche, des industriels, des professionnels actifs sur l'ensemble de la chaîne de valeur, des associations, et à stimuler la demande. Ce faisant, ils satisfont les représentants au conseil régional, car ces projets contribuent au financement d'activités sur leur territoire d'élection.

Ces interventions s'insérant dans un champ d'activité nouveau pour l'EPR, l'énergie, et traitant d'enjeux relativement peu familiers, elle prennent un caractère expérimental. Les représentants régionaux souhaitent ainsi tester de nouveaux modes d'intervention, en même temps qu'ils font en sorte d'éviter de figer une répartition des ressources ou une configuration institutionnelle particulière. En procédant par expérimentations, ils conservent le contrôle des ressources de l'EPR. C'est donc par étapes successives, avec un enchaînement de programmes et la création d'institutions que se met en place une ébauche de politique énergétique régionale.

Dans ce cadre, les responsables régionaux obtiennent le soutien financier et l'appui décisionnel de l'Etat, à travers le volet énergie du Contrat de Plan Etat-Région pour 1984-1988, à hauteur de 100 millions de francs (près de 30 millions d'euros de 2016) - complétés

[1] Données fournies lors d'échanges avec M. Philippe Langevin (2017) et Mme Dominique Flahaut (chef de service énergie au conseil régional de PACA) (2015, 2016, 2017) ainsi qu'un travail sur les archives du conseil régional de PACA mené fin 2015.

par une contribution similaire de la part de la Région. Cela signe la reconnaissance de ce partage de responsabilités et de la prise en main régionale. La présence de Gaston Deferre au sein du gouvernement (1981-1986), pour des fonctions clé (Intérieur, Plan, Aménagement du territoire), peut expliquer l'importance de tels moyens, pour l'époque, alloués à ces sujets.

Les effets escomptés de ces choix sont détaillés dans les plans et leur évaluation, ce qui révèle également leurs objectifs sous-jacents. Ils s'inscrivent clairement dans la perspective d'appui et de constitution de filières locales. Ainsi, ils sont présentés comme un soutien aux secteurs du bâtiment et des travaux publics « *dont l'effet d'entraînement a toujours été très marqué* » (ARENE, bilan d'étape, plan solaire régional, 1984), et qui soutiennent l'activité sur le territoire des élus régionaux. Ils sont menés dans ce secteur car les responsables de la Région considèrent que *« ces investissements permettent d'échanger des énergies importées contre des emplois nationaux ; {ainsi que} le rééquilibrage du développement économique régional grâce au solaire, dont la rentabilité est meilleure dans l'arrière-pays que sur le littoral* ». Les gains sont considérés comme importants en ce qui concerne la sensibilisation et la « *relocalisation des ressources* », avec des attentes fortes en matière d'économies d'énergie et de recours aux énergies locales. L'insistance est donc forte sur la stimulation du tissu économique, et le soutien spécifique au activités implantées ou valorisables par les élus locaux, tout en mettant en avant une contribution aux programmes nationaux dans l'énergie (indépendance et efficacité énergétique).

Dans le plan solaire régional, des mesures de soutien à la recherche ont pour objectif de créer des emplois, avec par exemple la formation d'héliothermiciens, dans le but de faire émerger une filière spécifique régionale, d'acquérir et de diffuser des expertises. Elles couvrent aussi des aspects opérationnels, avec des objectifs d'expérimentation-démonstration liés aux problématiques territoriales (approvisionnement énergétique de zones isolées, stockage d'énergie pour le résidentiel, besoins énergétiques agricoles et industriels, notamment avec la création de serres solaires), structurant et sécurisant donc une demande locale. Un financement des actions de sensibilisation des professionnels et du grand public est assuré par la Région, sous l'impulsion de Michel Pezet, avec le portage politique de grands élus du Var et des Bouches-du-Rhône (voir plus loin), qui cherchent à valoriser leur territoire, et sous la conduite de l'Agence régionale de l'énergie. Cela permet l'organisation de foires, de séminaires de formation, diffusant ainsi ces enjeux, leur connaissance, et amorçant des partenariats entre la Région et de petites collectivités. Les thématiques de la diffusion

technologique et de l'alimentation des lieux isolés sont celles qui apparaissent les plus mises en avant par le conseil régional, car elles assurent le soutien de nombreux élus multipositionnés, et affirment l'ancrage territorial de la nouvelle collectivité. Tous les publics sont concernés : professionnels, associations, citoyens, collectivités territoriales, maximisant l'impact et le nombre de « clients » pouvant soutenir et souhaiter la pérennisation de ce type de politique. Les expérimentations, qui constituent 20% du budget du plan solaire, financent avant tout des opérations de valorisation des technologies et des pratiques (71%) dans le domaine du résidentiel (74%) (Conseil régional, 1984[1]).

Alors que l'évaluation des premiers résultats conduit les experts régionaux à constater que « *l'impact énergétique du plan solaire est relativement faible du fait de la productivité encore médiocre des installations solaires* » (ARENE, bilan d'étape, plan solaire régional, 1984), ceux-ci ne sont pas forcément discrédités. Les critères purement « physiques » ne sont pas un objectif prioritaire à l'origine de ces plans. Le but opérationnel est de faire émerger une filière, d'accroître sa visibilité, ainsi que la présence de la Région dans les collectivités territoriales. L'utilisation des enjeux de l'énergie pour soutenir le dynamisme économique régional est clairement soulignée dans ces programmes. Il est ainsi écrit dans le plan solaire régional (en gras dans le texte original) que « *l'orientation du plan solaire régional est plus spécifiquement le développement économique régional* ». De fait, dès l'origine, les thématiques de la relance économique sont omniprésentes, prioritaires. Le plan solaire est une « brique » dans la constitution de compétences et de capacités d'action régionale dans le champ économique.

De manière révélatrice, dans un de ses rapports d'évaluation (Conseil régional, 1984[2]), il est écrit que même s'il a été

> *« trop ambitieux, qu'il n'a pas été suivi d'un décollage spectaculaire, (…) le plan solaire régional a permis une progression de l'utilisation des technologies solaires ».*
> Son utilité est reconnue, car *« il a permis la mise en place des structures nécessaires, et les habitudes se prennent peu à peu chez tous les partenaires intéressés. De ce fait, l'efficacité de ce mode d'énergie {le solaire thermique} est maintenant acquise pour les professionnels ».*

[1] Conseil régional (1984), *Note descriptive du plan solaire*.

[2] Conseil régional (1984), *Bilan d'étape du Plan solaire régional.*

Ces programmes, qui visent notamment à diffuser une légitimité concurrente de celle des systèmes déjà en place, accordent une place importante aux enjeux d'ancrage local. Ainsi, lorsque le Plan Energétique Régional de 1981-1988, qui rassemble le plan solaire et le plan charbon, est approfondi en 1986, l'objectif est de renforcer les partenariats avec les communes de moins de 10 000 habitants. L'action consiste en la formation de conseillers spécialistes de l'énergie au niveau communal, et en l'adoption de plans locaux d'énergie développant une stratégie détaillée. Elle permet d'apporter des subventions aux petites collectivités locales. Ce faisant, celles-ci s'approprient peu à peu ces thématiques, et cela pose les premières bases d'un système d'acteurs régional. En multipliant les projets locaux, le programme est alors plus visible et mieux valorisable pour ceux qui l'impulsent – représentants à la Région également élus dans ces collectivités. Cette logique d'action correspond aussi aux rationalités techniques et économiques mises en avant par l'EPR pour légitimer son intervention. Il est ainsi détaillé dans la nouvelle version du plan que « *lorsqu'on conçoit l'énergie comme un système de consommation et de production au niveau local, on découvre des potentialités d'économies et de substitution d'énergies invisibles à des niveaux plus globaux* » (Conseil régional, 1984[1]). Une doctrine d'intervention est ainsi peu à peu élaborée au sein des services régionaux, qui tient compte tant des contraintes techniques, économiques, que politiques. Dans ce cadre, affirmer le soutien financier et en termes d'ingénierie de la Région envers les petites collectivités peut faciliter la création d'un système d'acteurs autour du conseil régional. Cela pose les bases d'un ensemble piloté par les acteurs régionaux et approprié par les acteurs locaux, avec des interdépendances entre ceux-ci, liées aux trajectoires professionnelles et électives.

Pour gagner en autonomie, et contourner les restrictions de la législation nationale, les représentants des EPR ont, à la même époque, créé des institutions ayant des liens organiques avec les régions, qualifiés d' « organismes régionaux parallèles » (Dévolvé, 1978), comme des Agences sectorielles, à l'image de l'Agence régionale de l'énergie de PACA. Elles ont été associées à la mise en place des programmes présentés ci-dessus, qui ont constitué pour elles de premières occasions de construire leur savoir-faire. Dans les régions concernées, ces agences ont donc été chargées de poursuivre les politiques priorisées par l'EPR, que ce

[1] Conseil régional (1984), *Bilan d'étape du Plan solaire régional,* p. 27.

dernier n'avait pas forcément les moyens institutionnels de mener directement. Elles ont continué d'exister et d'exercer de telles missions après la création des Régions.

Ce sont des représentants de l'EPR – puis, à partir de 1986, des élus régionaux- qui siègent à la tête de ces institutions. Cela donne ainsi, avant 1982, aux Régions la possibilité d'intervenir plus directement –attribution de financements, pilotage de programmes, constitution d'une expertise propre - dans les domaines de leur choix, comme l'énergie en PACA, Rhône-Alpes et Nord-Pas de Calais. La création de ces institutions constitue une des premières étapes de la mise en place de moyens d'intervention régionaux autonomes. Elle contourne les contraintes de la législation alors en vigueur. Ces institutions permettent aux Régions de rassembler progressivement des ressources humaines, d'élaborer de premiers programmes, et de constituer peu à peu des réseaux d'acteurs territoriaux. Elles sont un des seuls moyens disponibles à l'époque pour les EPR d'avoir à leur disposition des techniciens, compte-tenu des contraintes réglementaires de la nouvelle institution. En effet, les Régions n'avaient alors pas de budget propre, ni de personnel attitré. Pour gagner en indépendance opérationnelle, notamment par rapport aux Missions régionales dépendant des Préfectures de Région, elles lancent ces agences, de type associations loi 1901, pour mettre en œuvre plus librement leurs politiques. Ce faisant, elles empruntent des modalités d'action utilisées par les exécutifs des grandes villes, qui mettent en place leurs propres infrastructures et outils de gouvernement, ce qui leur permet de se constituer un personnel politique et une expertise spécifiques (Jobert & Sellier, 1977).

Les premières agences dans le domaine de l'énergie et de l'environnement ont été créées à la fin des années 1970, dans les régions où les enjeux énergétiques étaient importants, du fait de la structure du tissu industriel : Rhône-Alpes en 1978, PACA en 1980 et NPDC en 1982. Elles ont été mises en place dans le cadre des réponses apportées par les acteurs régionaux aux chocs pétroliers. L'initiative vient bien souvent de conseillers régionaux également dépositaires de mandats locaux et souhaitant trouver des réponses à la crise qu'ils observent localement, y trouvant là un moyen d'apporter des solutions à leur collectivité.

A la création des agences, les objectifs mis en avant sont les mêmes que ceux des premiers plans énergétiques régionaux : l'indépendance énergétique et le développement des ressources locales. L'ARENE a été construite autour d'objectifs de développement des énergies « traditionnelles », en tant qu'élément de développement économique, dans le cadre

d'une politique économique régionale. De manière illustrative, les politiques de l'ARENE concernant ces énergies traditionnelles ont été dirigées par un agent, M. Demailly, ayant ensuite dirigé les politiques économiques au sein de la Région. La deuxième mission de l'ARENE fut le développement des énergies renouvelables et des économies d'énergie, celle-ci profitant plus directement aux petites collectivités pour lesquelles une assistance technique et financière présentait un intérêt. Cette mission a amorcé la constitution d'un système d'acteurs régional, à partir de quelques élus impliqués sur ces questions dès la création de l'Agence.

Les dynamiques d'affirmation et de mise en place de ces agences font écho aux enjeux locaux, portés sur la scène régionale. En PACA par exemple, des notables locaux sont membres fondateurs et dirigeants de l'ARENE, dont la création a été décidée, rappelons-le, par Gaston Defferre. Une grande partie d'entre eux est issue des rangs du parti socialiste, comme le président de l'EPR de l'époque, Michel Pezet. Les six départements de la Région sont représentés, avec une présence plus importante de représentants des départements du Var et des Bouches-du-Rhône. Ces élus (Maurice Janetti ; Jean-François Barrau ; Guy Menut ; Jean-François Picheral ; Edouard Soldani, notamment) ne sont pas engagés uniquement ni même principalement sur les questions d'énergie, car l'analyse de leurs sujets d'intervention politique (questions au gouvernement lorsqu'ils sont parlementaires, sièges de représentants dans des organismes comme les syndicats de collectivités territoriales) démontre l'intensité de leur travail de courtage en faveur de leur territoire d'élection. Ce dernier présente souvent des spécificités en lien avec l'énergie.

A titre d'illustration, nous avons retracé le parcours de certains de ces élus. Parmi ceux-ci, figure Maurice Janetti, premier président de l'ARENE. Il fut maire d'une commune du Var, Saint-Julien-le-Montagnier (2 300 habitants), près de Brignoles et à proximité du Verdon. En tant que sénateur-maire, il a fréquemment été impliqué dans des décisions relatives au centre du Commissariat à l'énergie atomique de Cadarache (énergie nucléaire principalement, mais aussi renouvelables, en particulier biomasse) et aux barrages hydroélectriques proches. Il a été membre de la commission environnement de la Région, ce qui lui a permis de se familiariser à ces enjeux, aux jeux relationnels et institutionnels liés à ce secteur. C'est ainsi qu'il a été impliqué dans la mise en place de l'ARENE.

En effet, les premiers dirigeants de cette agence ont été recrutés notamment du fait de leur participation à la commission environnement de la Région. Cette implication peut être liée aux spécificités de leur fief électoral. Comme Maurice Janetti, ce fut aussi le cas de Daniel Conte, maire de Malemort et conseiller général des Bouches-du-Rhône. Il a pu porter à l'échelle régionale des dossiers liés à l'activité économique de son département, pour laquelle l'énergie présente une importance particulière.

En fonction des thématiques sensibles pour leur circonscription locale, ces élus régionaux ont détenu des positions correspondantes à la Région. Cela se vérifie dans d'autres domaines, comme le tourisme et les loisirs, pour lesquels les représentants de communes telles qu'Antibes, du département du Vaucluse ou du Var ont obtenu des délégations, des vice-présidences exécutives, participé aux commissions régionales et aux agences dédiées.

Les élus du Var figurant parmi les premiers dirigeants de l'ARENE se sont ainsi illustrés par la multiplication de leurs interventions de promotion du développement économique de ce département, du développement local et de la décentralisation jusqu'à ce niveau, de l'amélioration de l'irrigation, et de la valorisation de la ressource en eau. La forte représentation du Var parmi les membres de l'ARENE peut s'expliquer, en sus de la question des ressources hydrauliques, par le fait que ce département dispose d'importantes ressources en bois – il s'agit du département français au taux de boisement le plus important (62%), à comparer à la moyenne nationale de 29%[1]. Pour ce qui concerne les Bouches-du-Rhône, les enjeux portent notamment sur l'exploitation du bassin minier, de la gestion de la centrale thermique de Gardanne et de la centrale hydraulique de Saint Chamas. Ils concernent aussi le site de Fos-sur-Mer, où sont implantées plusieurs industries énergo-intensives, des raffineries, et où les installations portuaires reçoivent des flux d'énergie importants.

De fait, en disposant d'une agence dotée de moyens d'intervention, les représentants de l'EPR peuvent valoriser leur territoire dans des domaines qui le démarquent. Ils y acquièrent une expertise et se construisent une doctrine relative aux formes d'engagement territorial sur ces sujets.

Ces agences, qui exerçaient des activités de conseil technique et d'attribution des subventions en fonction des priorités régionales, ont apporté aux conseils régionaux des

[1] Source : Observatoire régional de la forêt méditerranéenne (2011), *Données et chiffres clés de la forêt méditerranéenne en Provence-Alpes-Côte d'Azur,* Communes forestières de PACA et Région PACA, 23 p.

moyens humains et financiers pour mener de premières politiques publiques. Par exemple, un de nos interlocuteurs, Michel Kester (2017), ancien dirigeant de l'ARENE (1980-1983), devenu en 1983 directeur général des services du nouveau conseil régional, nous explique avoir directement organisé à cette époque l'examen de titularisation en tant que fonctionnaires de ces personnels employés par les agences, au statut associatif. L'EPR avait donc préparé la mise à disposition de personnels pour la nouvelle collectivité, plusieurs centaines d'agents (trois cent cinquante, chiffre donné par Michel Kester, 2017), employés par ces satellites institutionnels, ayant intégré les services du conseil régional. Dans les Régions où ce choix avait été fait, comme PACA, Rhône-Alpes, et NPDC, les premières initiatives dans ces domaines ont pu être lancées rapidement et s'appuyer sur un réseau d'acteurs et des compétences déjà constituées.

Cela permettait donc d'accroître leur capacité d'action, avec le recrutement d'ingénieurs pouvant développer une expertise et des outils d'intervention propres, et conduire des programmes d'intervention autonomes disposant de financements dédiés. En tant que dirigeant de l'EPR de PACA, Gaston Defferre puis Michel Pezet ont à l'époque créé de nombreuses agences régionales, sur plusieurs domaines (agriculture : Bureau Méridional de Planification Agricole, culture : Office régional de la Culture, environnement : Agence régionale pour l'environnement, énergie : Agence Régionale de l'Energie -ARENE, mer : Office régional de la Mer, transports : Agence Régionale des Transports et Communications). Elles ont permis d'étendre le champ d'action de l'EPR, contournant la législation existante. Elles ont assis l'emprise de ces deux dirigeants socialistes sur l'espace public régional.

La création de l'agence Rhône-Alpes Energie (RAE) relève des mêmes logiques que celles identifiées en PACA : donner une capacité d'action à l'EPR. A sa naissance, RAE est contrôlée par des proches de l'exécutif régional, et les postes répartis en fonction des équilibres politiques locaux. L'agence est aussi utilisée pour redistribuer des subventions aux collectivités dont sont issus les dirigeants, notamment celles faisant partie des membres fondateurs –les huit départements de Rhône-Alpes, la Communauté urbaine de Lyon, les Villes de Grenoble et de Saint Etienne. Au départ, il est donc question de mettre en place puis de disposer d'instruments d'action publique, en vue d'intervenir de manière autonome dans les fiefs des principaux notables régionaux. Jusqu'en 1993, RAE a piloté et renseigné les politiques régionales, à tel point qu'elle a disposé de la capacité d'allouer les subventions régionales.

La création de ces agences permet de poser les premiers jalons d'une politique régionale, et, en particulier d'une politique énergétique, contribuant à la structuration d'alternatives locales. Elle s'accompagne de la mise en place de partenariats institutionnels, en particulier avec les entreprises présentes sur le territoire. Cette association apporte un surcroit de légitimité dans le champ économique et technique aux collectivités, en même temps qu'elles peuvent en retirer des données et des moyens d'action. Des entreprises et des centres de recherche, des acteurs plus ou moins associés à la gouvernance du secteur de l'énergie participent en effet à la création de ces institutions. Cela leur permet d'avoir une place dans la construction de tissus économiques locaux, et de s'insérer dans un espace politique en cours d'émergence. C'est ainsi qu'à la création de RAE en 1978, les membres fondateurs comprennent l'EPR, des collectivités territoriales comme les huit départements rhônalpins, la Communauté Urbaine de Lyon, les Villes de Grenoble et Saint Etienne, ainsi que le CEA, EDF, ELF, Gaz de France, les Houillères du Centre et du Midi, et des bailleurs sociaux. En PACA, les entreprises associées à la fondation de l'ARENE sont notamment le Bureau de Recherche Géologique et Minière (BRGM), le CEA Cadarache, EDF, GDF.

En PACA, l'ARENE a eu un rôle d'autant plus important du fait d'une structuration du tissu associatif bien moindre qu'en Rhône-Alpes. Le territoire n'est pas maillé par un réseau d'agences départementales, et l'impulsion de l'action en matière de transition énergétique a reposé sur cette agence et les décideurs politiques régionaux l'ayant créée, relayés par des services dont les agents étaient particulièrement et individuellement impliqués sur ces sujets, la plupart témoignant d'une sensibilité environnementaliste, certains ayant un engagement associatif ou partisan (données d'entretien, agents des services énergie régionaux, anonymat requis, 2015).

De fait, les premières mesures régionales consistent en la mise en place d'institutions spécialisées et de premiers programmes expérimentaux. L'usage de ces instruments reflète la stratégie de contournement des contraintes réglementaires réalisée par les élus régionaux. La construction progressive d'une compétence, la multiplication des expérimentations illustrent les conditions d'émergence des conseils régionaux. Ces mesures posent également les bases de premières coalitions d'acteurs locaux. L'ensemble de ces premières étapes constituera par la suite les fondations du modèle énergétique proposé par les acteurs alternatifs. La section suivante s'attache à décrire de manière plus détaillée ces premiers projets.

Des premiers projets locaux de nature expérimentale s'inscrivant dans une logique d'affirmation territoriale

Ces agences ont recouru, pour des raisons déjà envisagées ici, aux expérimentations pour construire leurs propositions et leur expertise. Leurs interventions se sont donc principalement faites dans le cadre de projets de taille limitée, pour façonner les « briques » technologiques et les arrangements institutionnels à même de définir une alternative de politique énergétique.

En effet, dès l'origine, les agences affichent clairement plusieurs objectifs ambitieux de territorialisation des politiques énergétiques. Les missions qui leur ont été assignées correspondent en effet à la promotion des ressources territoriales ; et leur recrutement (ingénieurs proches des milieux environnementalistes en particulier) appuie ces orientations. RAE annonce agir pour renforcer la place des collectivités territoriales dans l'énergie, en faisant en sorte qu'elles puissent définir leur propre politique énergétique et la mettre en œuvre. Elle met en avant sa volonté de créer les conditions d'une distribution d'énergie en réseaux locaux, alimentée par des productions décentralisées et renouvelables (RAEE, 2003). Elle se positionne dans le domaine de la maîtrise des consommations, et se tourne vers le grand public pour élargir son audience. Elle s'inscrit clairement en opposition au référentiel national, et le choix de développer des productions locales illustre ces tensions (*Ibid.*). Dans le rapport édité pour les vingt-cinq ans de l'agence, RAE écrit par exemple que la cogénération utilisant la biomasse locale, source de production alternative au système centralisé, « *se heurte en France à une difficulté structurelle, le choix énergétique national, favorisant la filière nucléaire, mais aussi politique et technique* ». En s'inscrivant en contrepoint des grands choix de politique énergétique, et surtout, électriques nationaux, l'agence, devenue Rhône-Alpes Energie environnement (RAEE) en 1995, cherche à impulser le développement d'alternatives au nucléaire, s'appuyant sur les échelons décentralisés. Dans le rapport publié pour les trente ans de l'agence, le président d'une association promouvant les réseaux de chaleur et de froid, Via Sèva, dont la création en 2000 a été soutenue par RAEE, met en avant sa « *fierté d'avoir replacé la chaleur au cœur du sujet, largement monopolisé par EDF et GDF, et développé l'information et la promotion des réseaux de chauffage urbain et de climatisation collective auprès des collectivités et du grand public* » (p. 41). De multiples projets sont mis en avant, et c'est avant tout sur la question de la visibilité, de la construction

progressive d'une expertise et de la légitimation que ces acteurs insistent (*Ibid.*), pour proposer des alternatives au système centralisé.

Si, en réponse aux chocs pétroliers et au développement du nucléaire, l'activité a d'abord porté sur la recherche d'économies d'énergie et les énergies renouvelables, le contre-choc pétrolier de la fin des années 1980 a poussé l'agence rhônalpine à se consacrer à la lutte contre le changement climatique pour motiver son action (RAEE, 2008 ; données d'entretien responsables associatifs du réseau IERA, 2016). Cette thématique a été un des nouveaux vecteurs de l'intervention de l'Agence, et de support de la vision de l'intérêt général promu par les acteurs locaux pour appuyer leur action.

La mission que se donne RAEE est d'insérer les problématiques environnementales dans toutes les politiques locales liées au développement économique, à l'aménagement du territoire et à l'éducation. Par ce moyen, elle peut gagner en influence, diffuser ces enjeux dans plusieurs secteurs et remettre en cause les logiques du secteur de l'énergie. Un de ses objectifs opérationnels est d'obtenir des résultats concrets et visibles, potentiellement utilisables pour peser dans les grands choix de la région et des acteurs économiques. Si elle a commencé par mener des projets de taille importante, comme la récupération de la chaleur résiduelle des eaux utilisées pour le refroidissement de l'usine d'enrichissement d'uranium de Pierrelatte (Georges Besse I), ainsi qu'une étude de faisabilité de ces processus sur la centrale nucléaire du Bugey, leur lourdeur financière et leur difficulté technique l'ont poussée à se tourner vers de plus petites initiatives – rénovation thermique, technologies solaires, biomasse pour le patrimoine public et les particuliers, plus aisées à diffuser. Elle se spécialise dans la recherche d'innovations, l'élaboration et la diffusion de nouveaux modèles, le but étant de proposer des exemples et de lever des barrières techniques, juridiques, financières. Le recensement en 1979 des ressources hydrauliques pour permettre la mise en place de microcentrales, le développement d'une comptabilité des ressources et des consommations énergétiques des collectivités locales, des dispositifs de récupération de chaleur dans les incinérateurs (à Annecy, par exemple) constituent quelques illustrations. L'objectif est de susciter des mobilisations, et non de réaliser des investissements massifs, qu'elle n'aurait de toute façon pas les moyens de mener.

Le couplage à d'autres domaines d'intervention se traduit dès 1985, lorsque le conseil régional de Rhône-Alpes décide de la réalisation de diagnostics thermiques dans les lycées,

suivis de travaux de réhabilitation en prévision du transfert de leur gestion en 1986. La rénovation de lycées permet d'agir sur des infrastructures de proximité, pour des actions facilement identifiées par les citoyens et illustrant l'engagement dans le domaine de la maîtrise des consommations. Elle intervient donc par le biais d'actions ponctuelles, visibles, dans différents domaines.

Suite à ces projets pilotes, d'autres collectivités ont par la suite sollicité ce type de travaux, comme le conseil général du Rhône pour les collèges, puis les communes sur leur patrimoine. RAEE intervient auprès des collectivités territoriales (chaufferies au bois et réseaux de chaleur), mais son action cible aussi les particuliers, avec une production individuelle d'électricité, notamment avec de l'énergie solaire (photovoltaïque et thermique). Sa capacité d'action et d'influence est donc étendue, disséminée sur le territoire rhônalpin.

La réalisation de ces projets par l'Agence et le conseil régional participe ainsi au développement d'une expertise locale, à même de renforcer les capacités des collectivités et de rendre plus crédibles leurs initiatives. En partenariat avec des acteurs territoriaux comme la Communauté urbaine de Lyon ainsi que la Chambre de Commerce et d'Industrie lyonnaise, RAEE soutient la création de postes de référents et analystes de l'énergie dans les collectivités territoriales (les « hommes-énergie »). Elle accompagne la réalisation de diagnostics et de bilans énergétiques, de travaux, participe au montage de projets et à leur financement, s'immisce dans les négociations relatives à l'approvisionnement en énergie des établissements publics. Elle soutient le rapprochement des associations environnementales départementales et des particuliers, dans le cadre de la poursuite de programmes visant à les sensibiliser aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie. Ceci a plus tard mené à la formalisation des Espaces Info Energie (EIE).

Ainsi, jusqu'en 1986, les collectivités locales, et en particulier, l'action des régions étudiées se traduit par la multiplication des expérimentations avec des projets de petite taille. D'autres exemples peuvent être trouvés, en PACA notamment, où il peut s'agir de financer des études d'économies d'énergies dans des serres agricoles du Vaucluse (80 000 francs en 1977, environ 46 000 euros de 2016), ou de l'utilisation de gaz de compost de broussailles pour le chauffage de bâtiments publics communaux dans le Var (100 000 francs en 1977, environ 57 000 euros de 2016).

De fait, la multiplication de ces expérimentations a permis de construire et diffuser des alternatives, de proposer de nouveaux arrangements sociotechniques, de sensibiliser sur les possibilités d'intervention dans ces domaines. Avec l'acquisition progressive de connaissances sur ces sujets par les institutions régionales, cela a, peu à peu, installé les régions concernées dans le paysage institutionnel de l'énergie.

Le partenariat avec les associations

La place historique des associations dans la conduite de politiques pionnières dans l'énergie et l'environnement, tout particulièrement en Rhône-Alpes, avant une diffusion dans d'autres régions, influence aussi fortement le recours à l'expérimentation. Les associations portent avant tout des projets expérimentaux, et leur importance dans la confection et la mise en œuvre des politiques régionales explique en partie la primauté accordée aux expérimentations dans l'action publique conduite à cette échelle. Elle est renforcée par la proximité des dirigeants régionaux par rapport à ces acteurs.

Ainsi, des écologistes comme Marc Jedliczka, fondateur d'Hespul, ont lancé dès les années 1970 des expérimentations transgressant parfois directement les règles du système électrique d'alors. Ils ont souhaité faire la promotion de l'énergie photovoltaïque dans un objectif de diffusion des alternatives au nucléaire. Cette stratégie correspond à une évolution des formes de contestation de l'époque, résumée ainsi par Marc Jedliczka (2016) :

> *« on en avait marre d'être contre, on s'est dit 'on va être pour', le photovoltaïque par exemple »* (Marc Jedliczka).

Ces activités ont été elles-mêmes développées avec cette dimension alternative et revendicative, puisque le raccordement au réseau des unités de production locales a très tôt été envisagé, alors qu'il était hors de la réglementation en vigueur. La législation nationale était alors conçue pour des injections centralisées d'électricité maîtrisées par l'opérateur national. En promouvant la production locale d'électricité d'origine photovoltaïque, avec un raccordement au réseau basse tension de petites installations individuelles, elles ont tenté de faire émerger de nouvelles solutions techniques à fort contenu symbolique, véhiculant une autre image des systèmes énergétiques.

L'objectif premier d'Hespul est ainsi la construction de centrales photovoltaïques, à titre de démonstration. La première raccordée au réseau l'a été en 1992. Il s'agit de démontrer

la faisabilité de tels projets, et de mettre en avant des exemples concrets remettant en cause les principes d'organisation du système électrique.

Les expérimentations portent alors sur une multitude de technologies. Pour l'association Héliante, par exemple, il s'agit de l'amélioration du bâtiment, avec par exemple la réalisation des « lycées solaires » (RAEE, 2008). De son côté, l'association ardéchoise Polénergie s'est consacrée à l'éolien, suivant les premiers pas posés par quelques militants construisant des éoliennes individuelles dans les années 1970 (RAEE, 2008). Dans le sud-Ardèche, l'association Espace Arc-en-ciel a mis en œuvre des actions sur l'auto-construction, tandis qu'une autre association, CEDER, présente dans la Drôme et la Provence, s'implique sur la diffusion de nouveaux modes de construction et de l'éolien.

Le cas de l'Association Savoyarde pour le Développement des Energies Renouvelables (ASDER) illustre aussi cette dynamique. En spécialisant l'ASDER dans la formation et la diffusion de compétences spécifiques dans les domaines de la rénovation thermique, ses dirigeants ont pu participer à la structuration d'une filière locale, en mesure de mettre en œuvre leurs préconisations en matière de politiques énergétiques. Ce faisant, ils ont progressivement pu avoir des relais disséminés dans de nombreuses institutions (bureaux d'études, collectivités territoriales, associations) (*Ibid.,* données d'entretien avec des membres du réseau IERA, 2016, 2017), renforçant l'assise institutionnelle et les possibilités de concrétiser leur vision de l'énergie.

La stratégie de ses dirigeants est assumée en ce sens : elle est très progressive, et vise à construire pas-à-pas les bases permettant de déclencher des évolutions dans le domaine des usages de l'énergie. Elle n'est pas de rechercher la massification de ces solutions ou une adhésion généralisée à ces principes. Ainsi, l'ASDER ne poursuit pas l'ambition de toucher le « grand public », mais plutôt celle d'accroître la légitimité de ses propositions d'alternatives, de diffuser celles-ci à travers des réseaux créés au fil du temps, et d'être reconnue par les institutions publiques. Cette stratégie d'influence est confirmée indirectement par un de ses anciens directeurs, Gérard Savatier :

> *« essayons d'abord de bien servir ceux qui sont déjà convaincus, ce sera déjà bien. De toute façon, il est très difficile de convaincre le grand public »* (RAEE, 2003).

L'ASDER se concentre d'abord sur le montage d'une offre crédible, avec la professionnalisation d'acteurs clés et la conclusion de partenariats sur l'ensemble des activités

liées à l'énergie. Cela lui permet de mieux se positionner, d'avoir le temps de construire et d'améliorer des propositions alternatives dans un « marché de niche », facteur de réussite de déploiement d'une innovation dans un processus de transition énergétique (Bennett, 2012; Fouquet, 2010, 2012; Grubler, 2012; Pearson & Foxon, 2012; Turnheim & Geels, 2012). Ce travail de proximité avec les institutions politiques, l'entretien de relations constitue une stratégie d'influence majeure et dans la durée des politiques publiques.

L'association procède par étapes. Dans un premier temps, elle structure cette offre grâce à la commande publique, comme celle du conseil général de Savoie, puis elle la fait reconnaître, par exemple via les labels, comme le label Haute Qualité Environnementale (HQE). Ensuite, elle travaille à l'inscrire dans la réglementation, thermique par exemple, à travers l'association Effinergie (voir plus loin), poursuivant une stratégie nationale d'influence. Le recours à des modèles fait aussi partie de sa stratégie, avec notamment la création d'une « Maison des Energies », maison témoin qui constitue un outil de communication, de démonstration et d'expérimentation. Sa participation à la création de l'Institut National de l'Energie Solaire (INES) a permis l'institutionnalisation de ses positions, en pérennisant et accroissant la portée de ses actions et ses ressources.

En outre, la proximité avec l'ADEME des associations et des élus chargés de ces questions au conseil régional (philosophie d'action, trajectoires d'engagement personnel, partenariats avec échange de ressources humaines et financières) ont contribué à consacrer le caractère expérimental des démarches. Les modes de financement et critères d'attribution du soutien de l'ADEME privilégient les expérimentations, et les missions mêmes de l'opérateur suivent ces logiques. Des positionnements intellectuels convergents, des relations personnelles entre dirigeants, comme cela a notamment été vu avec l'exemple de Rhône-Alpes, ont accentué le cadrage institutionnel national en faveur du soutien aux dispositifs expérimentaux. Pour la poursuite de ses objectifs en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de développement des énergies renouvelables, l'ADEME s'est appuyée sur ces associations en même temps qu'elle a favorisé leur émergence, en les dotant de ressources financières et institutionnelles, par exemple en leur délégant la gestion de politiques publiques d'efficacité énergétique dans le domaine résidentiel (labellisations en tant qu'Espace Info Energie). Elle a fait de ces associations des partenaires de la puissance publique. La place des associations, et plus largement, des organismes intervenant par expérimentation et démonstration a donc été renforcée.

Progressivement, les mobilisations environnementalistes nées dans les années 1970 en Rhône-Alpes ont permis de construire une expertise relative aux possibilités de recours à l'énergie solaire thermique, photovoltaïque, ou encore à la pertinence de solutions d'isolation thermique des maisons. Les membres des associations locales ont réalisé un travail de vulgarisation et de diffusion des technologies auprès des acteurs politiques, à partir d'actions locales, en s'adressant notamment à de petites communes ou dans le cadre de réunions d'information aux citoyens. Ils ont peu à peu établi un ensemble de solutions éprouvées, « briques » sociotechniques venant progressivement étayer la démarche « négaWatt »[1]. La proximité des milieux associatifs de Rhône-Alpes et PACA, des continuités géographiques – espaces montagnards, Rhône, par exemple- et associatives ont permis une diffusion progressive de ces propositions. Ces exemples ont été peu à peu appropriés au sein de ces différentes collectivités.

En Nord-Pas-de-Calais, la dynamique est similaire, avec par exemple l'élaboration par expérimentation de premiers dispositifs pour ce qui concerne le solaire photovoltaïque, à la Maison de la Nature et de l'Environnement (MNE), pôle d'associations créé par Pierre Radanne. Une multitude de projets de petite taille sont conduits dans les collectivités, testant diverses technologies, avec des fortunes diverses, qui permettent toutefois aux positions alternatives de recevoir une relative publicité dans ce domaine. Dominique Plancke, écologiste lillois et membre fondateur des Verts, résume ainsi (2017) ces processus :

> *« les énergies renouvelables, à cette époque, c'était surtout des expérimentations à petite échelle, surtout dans l'éolien, dans la région. C'était une éolienne de-ci de-là, quelques exemples de solaire thermique, puis le développement plus récent du photovoltaïque. Ce n'est que plus tard, quand les principales mesures de soutien financier sont arrivées {au début des années 2000}, dans un cadre national, que ça a pris son essor (...). Dans ces démarches, il y avait les militants associatifs de la Fédération Nord Nature. Ils ont très vite fait du solaire thermique, notamment autoproduit. Ils faisaient visiter, mais c'était à la limite de la crédibilité, je me dis que leurs exemples n'étaient pas forcément convaincants pour que ça se généralise (...). Il y a eu dans la Région plein de choses qui n'ont pas marché, à l'exemple des maisons solaires dans les quartiers de Lille sud, ça a été un bide complet. C'était en avance sur son temps mais on n'a pas travaillé sur l'appropriation de ces techniques, qui étaient mises en œuvre dans des*

[1] La démarche négaWatt est portée par l'association éponyme créée en 2001. Elle cherche à valoriser une vision de l'énergie suivant le triptyque : « sobriété, efficacité, énergies renouvelables » en vue d'une sortie du nucléaire.

logements sociaux. Ca a été poussé par les gens de la MNE, mais les utilisateurs ne se les sont pas appropriés. C'est arrivé trop tôt et sans suivi ».

De fait, ces projets ont connu des résultats mitigés. Ce témoignage indique l'importance des logiques expérimentales et les tâtonnements des mouvements associatifs. Si nous avions déjà constaté au chapitre précédent l'importance du rôle joué par les associations pour amorcer des politiques locales, il convient donc ici de remarquer qu'elles ont également eu une influence sur les formes prises par les politiques publiques. Les procédés mis en avant ont eu des conséquences sur les temporalités et la manière dont les collectivités se sont appropriées ces compétences.

2. 1986-2004 : légitimité démocratique mais fragmentation des assemblées

Entre 1986 et 2004, l'élection au conseil régional se fait à la représentation proportionnelle[1] à un tour, à partir de circonscriptions départementales. Cela entraîne un émiettement des assemblées, donnant un rôle important aux petits partis, qui bénéficient de ce mode de scrutin. En effet, les majorités sont courtes ou relatives, et donc instables.

Pour former l'exécutif, adopter des budgets ou lancer des programmes emblématiques, les présidents de conseil régional négocient avec les élus des petites formations. Par exemple, en PACA, en 1986, les petits partis, et en particulier le Front national, acquièrent une place charnière au sein du conseil régional (Asso, 1986). Le parti d'extrême droite est central dans la constitution d'une majorité exécutive, avec l'obtention de vice-présidences (Motte, 1986).

Le choix de ce mode de scrutin a donc pour conséquence de limiter la légitimité du président de Région, un choix assumé à l'époque[2] (Dolez, Laurent, & Patriat, 2005, p. 207).

Les exécutifs régionaux reçoivent un soutien ponctuel et volatil, ce qui permet aux représentants des Verts d'acquérir un rôle pivot et d'obtenir des mesures correspondant à leur propre programme. Mais cela contraint les capacités d'action des conseils régionaux, et ne permet que la réalisation d'interventions ponctuelles. De fait, à cette époque, les programmes en matière d'énergie-environnement sont d'ampleur limitée.

[1] Répartition des restes à la plus forte moyenne, suivant la loi électorale du 10 juillet 1985. Un seuil de 5% des suffrages exprimés était nécessaire pour participer à la répartition des sièges.

[2] Gélard, P. (26 février 2003), Rapport fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants du Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Sénat*, session ordinaire de 2002-2003, document n°192, p. 11.

Après la première expérience de 1986, la fragmentation du système politique s'amplifie aux élections suivantes. Elle est profonde après les élections du printemps 1992 (Habert, Perrineau, & Ysmal, 1992, p. 24). Les partis qui ne prétendent traditionnellement pas à gouverner obtiennent 40% des votes (Duhamel, 1992). Par ailleurs, les observateurs de cette élection notent l'importance croissante des « enjeux » comme l'environnement dans ce scrutin (ou, principalement portée par le Front national, l'émergence de la thématique de l'immigration) (Bréchon & Denni, 1992; Habert, Perrineau, & Ysmal, 1992, p. 29; Viard, 1992). Cela favorise la mise sur agenda de ces sujets, et notamment les politiques environnementales, reprises par l'ensemble des partis de gouvernement, que les écologistes participent ou non aux majorités.

En 1998, l'éclatement politique, déjà important en 1992, s'amplifie. Vingt régions sur vingt-deux n'ont pas de majorité nette. Sur les dix régions remportées par la gauche plurielle, seule une l'est avec une majorité absolue (le Limousin). La droite est dans la même situation, obtenant la majorité absolue dans une région (Pays-de-la-Loire) sur les neuf où elle est en tête du scrutin populaire. Dans deux régions (Bourgogne et Franche-Comté), les deux grands partis de gouvernement sont à égalité. Cela donne un rôle clé aux petites formations et aux alternatifs : le Front national est l'arbitre de ces joutes politiques, tandis que l'extrême-gauche gagne en influence. En Rhône-Alpes, la coalition exécutive dépend de la voix d'un chasseur ardéchois et d'un indépendantiste savoisien, tandis que les Verts sont en déclin électoral.

Cette situation de fragmentation confère aux petites formations politiques une forte capacité de négociation à l'égard des partis à vocation majoritaire et leur permet d'obtenir de l'exécutif des ressources parfois sans proportion avec leur audience électorale. Elle facilite leur accès à la décision publique, leur permettant de mettre en place de premières structures et actions, sur lesquelles s'appuieront plus tard leurs successeurs. De fait, les Verts obtiennent quelques décisions favorables à leur projet politique, de haute lutte, mais sans pouvoir réorienter les politiques locales (voir chapitre V). L'affirmation des Régions est donc lente et progressive, une situation expliquée notamment par les configurations institutionnelles et les rapports de force politiques observés à l'époque.

Cependant, les associations continuent de jouer un rôle important et structurant dans cette émergence. Si le rôle des écologistes dans les coalitions politiques est finalement limité et ponctuel, le foisonnement associatif sur lequel ils s'appuient, dont une partie d'entre eux est

issue, permet de poser de premières bases sur lesquelles les politiques environnementales de la deuxième partie des années 2000 s'appuieront.

En particulier, à partir du milieu des années 1980, les membres des associations environnementalistes atteignent des positions électives. Les initiatives proposées par les porteurs d'alternatives ont d'abord été promues au niveau municipal, avec des expériences directement inspirées des projets associatifs et le soutien des membres « historiques » des réseaux environnementalistes. Les communes de Montmélian (Savoie), d'Anhiers (Nord) ont par exemple été des lieux d'expérimentation des premières politiques de transition énergétique.

La visibilité, à l'échelle territoriale, des enjeux énergétiques et environnementaux progresse alors que les écologistes se constituent progressivement un ancrage local. En PACA, à la fin des années 1980, les environnementalistes commencent à compter parmi eux des maires et des conseillers municipaux (Viard, 1992). Ils obtiennent des scores importants lors des élections municipales de 1989 (Boy, 1992). L'exercice d'un mandat municipal leur permet de développer de premières expertises politiques, des relations avec d'autres élus et formations politiques, et de se créer une assise locale, en vue de faire valoir une appartenance et un engagement territorial, valorisable lors des élections suivantes. Cette situation est particulièrement claire pour Génération écologie en PACA en 1992, dont près de 30% des têtes de liste aux régionales disposent d'un mandat local (Boy, 1992, p. 212). Une grande partie d'entre eux est aussi issue du milieu associatif environnementaliste (*Ibid.*).

C'est donc petit-à-petit, par « pollinisation », que ces propositions politiques ont été diffusées. Après ces premières expériences politiques, leur appropriation a été facilitée, le portage de ce type de projet au niveau communal ayant dès lors pu être relayé au sein des différentes instances de représentation de la commune, ayant mis au jour des intérêts locaux à se saisir de ces sujets. Les porteurs d'alternatives y ont acquis des possibilités d'expérimentation plus vastes, testant à d'autres échelles et dans des contextes renouvelés leurs propositions. Par la diversité et la transversalité des impacts des actions menées au sein des collectivités, il est alors devenu possible de valoriser de manière plus large ces projets et de trouver d'autres modes de légitimation. Ces actions se sont vues attribués des objectifs de politique publique plus variés (lien aux politiques d'éducation, de formation professionnelle,

du tourisme, par exemple). Leur visibilité a alors été accrue, l'action des collectivités publiques étant relayée par des réseaux complémentaires à ceux des associations.

Par la suite, cette intégration politique des écologistes a donné lieu à une institutionnalisation progressive des positions relatives à la décentralisation du système électrique. En accédant à une représentation politique locale, puis régionale, les porteurs d'alternatives ont rejoint les instances dirigeantes d'institutions pilotées par les exécutifs locaux. Ils ont dès lors pu y faire valoir leurs positions, et construire des programmes d'action publique portés par les collectivités, voire recruter du personnel favorable à ces orientations. Cela a pu être une occasion de créer des liens institutionnels, professionnels et financiers entre ces différents espaces d'engagement (associations, collectivités). Par exemple, l'entrée des écologistes (Verts et Génération écologie) au conseil régional de Rhône-Alpes en 1992 leur a permis d'asseoir leur influence sur le monde associatif régional, notamment en se montrant particulièrement actifs au sein de l'agence support des politiques énergétiques régionales de l'époque, RAEE. La présence des écologistes dans cet outil d'intervention, à la « clientèle » et au réseau territorial leur étant familier, aux formes d'intervention proches, leur a donné une influence permettant la poursuite de plusieurs de leurs éléments programmatiques. A partir de cette époque, les expérimentations locales ont été portées au niveau régional, et leur institutionnalisation leur a donné une nouvelle ampleur. L'engagement politique d'écologistes renforce la place au sein du système politique des associations dont ils sont issus, ce qui peut permettre, en retour, d'accroître la visibilité des alternatives que ces associations promeuvent. En effet, ces élus, sélectionnés à partir de leur légitimité associative, consacrent une partie de leur mandat à entretenir des relations privilégiées avec les associations dont ils sont proches (Nay, 1997b, p. 173), et notamment « à assurer à ces dernières des possibilités croissantes d'accès aux financements régionaux » (*Ibid.*). Par exemple, en Rhône-Alpes, le budget des associations Hespul et ASDER, citées ci-dessus, était en 2015 abondé à hauteur de 14% et 37% respectivement par le conseil régional (voir annexe 1).

De fait, avant 2004, les politiques énergétiques régionales se mettent en place très progressivement. La multiplication de projets expérimentaux, résultant des formes de représentation régionale, de la faible autonomie financière et décisionnelle des Régions, limite l'ampleur de cette structuration. Cependant, elle construit l'ancrage territorial et l'expertise de la nouvelle collectivité. L'importance du rôle des associations dans l'intégration des enjeux

environnementaux et énergétiques dans les politiques publiques locales a aussi contribué à assurer le caractère essentiellement expérimental des programmes menés.

3. Depuis 2004 : des capacités institutionnelles accrues

L'affirmation des conseils régionaux dans le domaine des politiques énergétiques s'accélère à partir de 2004, étape à partir de laquelle les Régions étoffent progressivement leurs moyens d'action.

Des majorités politiques stables à l'échelle régionale

Cette année-là, un nouveau mode de scrutin est employé pour élire les conseils régionaux, à deux tours avec une représentation proportionnelle et une prime majoritaire de 25% des sièges à pourvoir à la coalition arrivée en tête au second tour[1]. En outre, les élections se font dans le cadre d'une circonscription régionale. Le seuil de maintien au second tour (10% des suffrages exprimés) et de fusion des listes (3% des suffrages exprimés) sont à atteindre à l'échelle régionale, favorisant les partis à forte assise électorale, et incitant aux alliances précoces. La perspective d'obtenir de larges majorités - ou de se retrouver confiné pendant toute une mandature dans l'opposition - favorise la conclusion de tels rapprochements en vue de gouverner.

Comme cela a pu être vu précédemment, la croissance électorale des Verts constitue une menace pour le Parti socialiste, qui recherche dès lors la conclusion d'alliances, dès le premier tour de l'élection de 2004 (Boy, 2005, p. 119). Ces dernières assurent aux Verts des postes clés au sein des exécutifs régionaux, un financement pour une partie des mesures de leur programme, et la promesse de la conduite d'un certain nombre d'actions emblématiques.

La fin des combinaisons tactiques et du flou concernant le choix du président de région[2] ainsi que ses possibilités d'action vis-à-vis de l'assemblée régionale donnent à ces collectivités une capacité décisionnelle plus claire. Jusqu'alors, la loi électorale pour ce scrutin (1985) favorisait le marchandage politique, ainsi que les représentations

[1] Les restes sont répartis à la plus forte moyenne (lois électorales du 19 janvier 1999 et du 11 avril 2003).

[2] Plusieurs tours de scrutin étaient nécessaires pour son élection, du fait de l'éclatement politique des assemblées régionales. Ce « troisième tour » était marqué par de nombreuses surprises et des marchandages politiques, à l'image de celui ayant permis l'élection de Marie-Christine Blandin en 1992. Pour être élu par les conseillers régionaux aux deux premiers tours, il fallait obtenir la majorité absolue des suffrages. Au troisième, une majorité simple suffisait.

traditionnelles, départementales notamment, au sein de la Région. Il la maintenait dans une dépendance aux fiefs et aux logiques politiques locales.

Les enjeux politiques deviennent donc plus forts, avec la possibilité de créer une véritable majorité de gouvernement. Cela donne une plus forte visibilité aux têtes de liste et aux présidents de région, accroissant l'intérêt pour cette élection (Sadran, 2005). Pour certains auteurs, cette nouvelle donne est propice à la mise en avant de projets distincts pour les régions (Dolez et al., 2005, p. 211), mais nous préférons nuancer son importance, car les enjeux des élections sont régulièrement nationalisés, en fonction de leur situation dans le calendrier électoral.

Toutefois, l'organisation des listes par sections départementales limite encore l'autonomisation du personnel politique régional. Il doit composer avec des logiques politiques nationales et les fiefs électoraux locaux (Dolez et al., 2005, p. 31). Dans ces conditions, ce n'est que lorsqu'« un leadership transformationnel amène la Région à compenser par son volontarisme et ses politiques publiques la faiblesse de son ancrage politique territorial » que son intervention devient plus autonome (*Ibid.*). Dès lors, les entrepreneurs politiques apparaissent en première ligne pour activer les nouveaux leviers d'action et de les mettre à profit.

En formant des majorités stables grâce à ce nouveau mode de scrutin, les conseils régionaux gagnent les moyens de mener des programmes énergétiques intégrant davantage d'activités, s'engageant sur plus long terme. Pour les entrepreneurs de politiques publiques présents dans les collectivités étudiées, les possibilités de façonner l'action publique locale autour de leurs propositions se font plus claires. Ils tirent parti de la conjonction de plusieurs facteurs, institutionnels, économiques, environnementaux, notamment.

Cependant, malgré ces évolutions, l'action des conseils régionaux dans l'énergie conserve un caractère expérimental, comme nous l'avons vu à travers l'exposé des différentes politiques menées dans nos trois régions d'enquête. En PACA, le conseil régional, par exemple avec le plan AGIR, multiplie les actions de démonstration et de test de technologies ou procédures innovantes. En Nord-Pas-de-Calais, la Troisième révolution industrielle agrège un ensemble de dispositifs emblématiques et de projets expérimentant là-aussi les produits de nouvelles filières, tandis que le plan « 100 000 logements » vise à construire progressivement une offre de rénovation et à définir les méthodes les plus appropriées pour la concrétiser. En

Rhône-Alpes, les initiatives pionnières comme TEPOS ont aussi pour but d'expérimenter les conditions de réalisation de nouvelles relations territoriales et de valorisation des ressources locales. Aucune ne s'engage dans des actions de massification, ni ne s'attaque directement à une transformation systémique. Les régions continuent de privilégier l'expérimentation pour concrétiser leur projet politique dans l'énergie, qui reste conforme à une vision décentralisée de sa gestion.

L'usage de ces formes d'action peut s'expliquer parce que ces collectivités disposent encore de ressources (expertise, capacités d'intervention) limitées. De ce fait, mais aussi parce que l'émergence de leurs politiques énergétiques repose en partie sur des partenariats avec des associations privilégiant ces formes d'action, la nature des politiques conduites ne change pas. D'autres raisons, qui font l'objet des sections à suivre, expliquent également la préférence des collectivités pour ces modes d'intervention (visibilité à moindre coût, par exemple). Cette situation témoigne du caractère récent et en cours d'émergence de la capacité d'intervention locale, malgré une accélération au milieu des années 2000.

Ce mode d'action est aussi employé par d'autres échelons d'intervention, qui tentent également de tirer parti des opportunités ouvertes par l'évolution du secteur de l'énergie. Les grandes villes sont parmi les acteurs les plus actifs pour revendiquer une place importante dans la gouvernance des questions énergétiques. Elles aussi procèdent largement par expérimentation. Certains facteurs présents pour les Régions s'appliquent aussi aux métropoles. En effet, un des partenaires de ces collectivités reste l'ADEME, qui encourage fortement ce type d'action. Elles reprennent peu à peu en main des compétences délaissées par le passé (gestion des services de réseau, par exemple), acquièrent progressivement des connaissances relatives à leur patrimoine, et s'approprient de nouvelles prérogatives. Pour ce faire, le recours aux expérimentations semble privilégié. Qu'il s'agisse de petits projets visibles, comme les toitures solaires à Lille, ou d'expérimentations relevant de programmes de plus grande ampleur, comme le test des usages de l'hydrogène à Dunkerque ; de démonstrateurs relatifs aux réseaux intelligents, à la gestion des consommations et des productions d'énergies renouvelables à Lyon, Grenoble, ou Nice ; de la réalisation de plans

climat innovants[1] et de schémas directeurs de l'énergie, la plupart de ces projets relèvent de ces logiques d'action.

Les expérimentations sont un moyen, pour des collectivités aux capacités d'intervention encore limitées, d'obtenir de premières réalisations à partir de leurs propres initiatives, et de construire de premiers instruments de pilotage de l'énergie. Ce type de démarche a logiquement aussi la faveur des plus petites collectivités qui, *a fortiori*, disposent de moyens encore plus restreints. A Puy-Saint-André, par exemple, toutes les initiatives lancées dans les domaines du bâtiment et des énergies renouvelables sont de nature expérimentale, comme cela a pu être exposé dans le chapitre consacré à la Région PACA.

Enfin, ce type d'action correspond dans la plupart des cas à l'anticipation de la mise en place de dispositifs nationaux, pour lesquels l'environnement réglementaire, économique et technique n'est pas stabilisé. Il vise notamment à préempter ce terrain et à influencer les arbitrages nationaux. Ce mode d'action permet de tester des dispositifs et d'identifier les solutions les plus favorables aux acteurs en question, ainsi que les conditions de leur développement. Ainsi, l'expertise acquise depuis les années 1990 a fondé les positions mises en avant par les collectivités lors du Débat national sur la transition énergétique (DNTE, 2013 ; données d'entretien : Marc Jedliczka, 2016 ; associations du réseau IERA, 2017). En 2013, mais aussi lors du Grenelle de l'environnement (2007), les revendications et les propositions portées par les mouvements associatifs, reprises par les associations de collectivités, se sont appuyées sur la multiplication des expérimentations locales. Elles ont notamment mis en valeur des politiques énergétiques précurseurs telles que celles de Rhône-Alpes ou NPDC.

L'accumulation de tels dispositifs entraîne la construction progressive d'un « corpus » d'actions, alimentant ces politiques publiques en construction. Celui-ci est structuré par étapes, notamment à travers l'usage d'outils de planification. Ceux-ci sont élaborés et mis en œuvre de manière incrémentale.

[1] Réalisés par exemple à titre volontaire, ou intégrant davantage de dimensions à la réflexion, en amont de la réglementation nationale (atmosphère, émissions indirectes, par exemple).

Les outils de planification

En tant qu'exercice de formulation d'une vision politique locale, les instruments de planification ont été des éléments centraux de la mise en place des politiques publiques énergétiques locales, qu'il s'agisse de susciter l'intérêt et une mobilisation ou de poser le cadre d'une initiative territoriale. Depuis 2004, le recours à ces instruments a été plus fréquent, d'une part, parce qu'ils permettent de donner une cohérence à un ensemble de projets devenus de plus en plus diversifiés et nombreux. D'autre part, l'usage de ce type d'outils a été soutenu par l'Etat et l'Union européenne, incitant les collectivités à développer des dispositifs propres et concurrents, tout en s'appropriant ces nouveaux cadres réglementaires.

Comme cela a pu être constaté à la lecture des trois chapitres retraçant nos enquêtes de terrain, l'usage de ces plans s'inscrit dans des processus expérimentaux, d'apprentissage et de construction progressive d'une politique publique cohérente. Les constats factuels réalisés lors des trois enquêtes de terrain ont pu être étayés par le contenu d'entretiens que nous avons menés auprès d'acteurs régionaux (DREAL Nord-Pas-de-Calais et PACA, 2014, 2015 ; agents du conseil régional de Rhône-Alpes, 2016 ; Annick Delhaye, vice-présidente du conseil régional de PACA entre 2004 et 2015, 2016) ainsi qu'auprès de la tutelle ministérielle (DGEC, 2015). Le caractère « *formateur* » de ces processus a été souligné dans tous ces échanges. Pour les élus, cela a été « *l'occasion de faire des propositions ambitieuses* » (Annick Delhaye, 2016), pour tester les possibilités d'ouverture, d'expérimentation, et appréhender le rapport de force avec les acteurs tenants du système traditionnel. En Rhône-Alpes, les élus Verts ont souligné l'intérêt de la réalisation d'un premier schéma environnemental au début des années 2000 pour affiner leurs propositions, les diffuser au sein d'autres politiques publiques et accroître leur institutionnalisation. En NPDC, tous les acteurs interrogés (élus régionaux et locaux, chefs d'entreprise, chargés de mission énergie-climat dans différentes collectivités, 2014 et 2016) remarquent l'apport des plans pour « *structurer une réflexion et des politiques publiques locales* ».

La réalisation de plans est ainsi une des facettes de la construction d'une expertise locale et de l'acquisition de légitimité pour mettre en œuvre des politiques énergétiques territoriales. La démarche de la Région PACA illustre ceci. Comme évoqué précédemment, la rédaction de plans, pour les premiers, dès les années 1980, comportant des bilans détaillés des

consommations et des productions d'énergie primaire dans la région, avec une comparaison par rapport au reste de la France, des projections et des scénarios prospectifs (1978-1990), a eu pour but d'accroître le niveau de connaissance de la situation régionale. Un ancien directeur de l'Agence régionale chargée de conduire l'élaboration de ces plans, et ancien directeur des services à la Région, en détaille les intérêts de la manière suivante (2017) :

> *« le fait d'adopter un plan relevait de la volonté de ne pas être dépendant d'acteurs parties prenantes, en particulier des grands de l'énergie et de l'économie, comme EDF, GDF ou Total. L'objectif était de disposer de nos propres capacités d'expertise, de réflexion, d'analyse, pour peser dans les décisions nationales et régionales. Jusqu'alors, le ministère de l'Industrie s'appuyait sur leurs propositions {celles d'EDF, GDF, Total}, ils constituaient un lobbying très puissant. A l'ARENE, on n'avait pas les mêmes conclusions qu'EDF sur l'avenir de la consommation d'électricité. Ce travail de planification avait pour but d'évaluer les besoins, pour décider de politiques favorables à l'énergie locale ».*

Ces plans comportent une comptabilité précise des énergies importées et produites localement, pour matérialiser d'éventuelles « fuites de capitaux »[1]. Ils formalisent une vision régionalisée des flux économiques et des ressources, ce qui a une valeur informationnelle, outillant la politique régionale ; et communicationnelle, soutenant une stratégie de territorialisation.

Les collectivités territoriales recourent à la planification pour affirmer et concrétiser leur positionnement dans l'énergie (Dégremont-Dorville, 2014). Les précurseurs, comme NPDC, Rhône-Alpes et PACA le font à titre volontaire, anticipant les directives –voire la reprise en main- de l'Etat. Si l'Etat impose la planification dans certains cas[2], les collectivités pionnières ont toutes recours de manière anticipée ou hors cadre réglementaire à ces dispositifs.

En sus de donner lieu à la construction d'une expertise territorialisée, l'usage de ce support permet aussi d'agréger les acteurs locaux autour d'une démarche, favorisant la création d'un intérêt local, autour d'un projet et d'une vision politique. Détaillant une stratégie concrète, il facilite aussi l'obtention de financements, pouvant soutenir et étayer des demandes de subventions (européennes, nationales). Les instruments de planification

[1] Document d'archive : « Impacts d'une nouvelle politique énergétique sur la Région PACA, Connaissance de la Région n°14, CRCI, février 1979 ».

[2] A l'image des Schémas régionaux climat air énergie ou des Plans climat air énergie territoriaux, dont le contenu est défini de manière réglementaire.

procèdent également d'une démarche d'institutionnalisation. En effet, ils rendent plus récurrentes et stabilisent des formes d'échanges entre acteurs, des procédures d'élaboration des politiques publiques et des cadres pour leur mise en œuvre.

Les plans ont été utilisés dès les prémices d'une réflexion sur une politique énergétique locale qui, nous l'avons vu, a pris son essor au milieu des années 2000. Le recours aux instruments de planification a été accru à partir de cette époque, ce qui est concomitant de l'essor sur la scène internationale, puis nationale, de ces outils (Agenda 21, par exemple), de la deuxième vague de décentralisation, et de la prise en main croissante de ces sujets par les collectivités territoriales. Ces instruments sont le support des revendications locales de décentralisation énergétique, et ont été déployés dans les principaux domaines d'intervention. Ils donnent la possibilité de construire la « doctrine » régionale et de convaincre de sa pertinence d'autres acteurs, notamment face aux pilotes historiques du système électrique. En outre, ils mettent en cohérence et facilitent l'articulation des projets et expérimentations lancés par la collectivité en question. Dans les régions et grandes villes étudiées ici, nous avons constaté des révisions, adaptations et transformations régulières de ces dispositifs. Celles-ci correspondaient à des évolutions des objectifs de politique publique fixés par la collectivité concernée, ainsi qu'aux résultats des travaux des partenaires associés à ces programmes. Ces ajustements sont également associés au déroulement des projets – études préalables, mises en œuvre –, à des retours d'expérience, et ils traduisent aussi les réactions des acteurs locaux aux décisions politiques nationales et européennes. Il s'agit donc d'outils évolutifs.

Quelques exemples tirés de nos enquêtes de terrain permettent d'étayer ces différentes assertions. En PACA, un plan Energie 2010 a été lancé en 2005[1]. Celui-ci avait pour priorités la maîtrise de la demande d'énergie et le développement des filières des énergies renouvelables, en consacrant 14,7 millions d'euros à des subventions dédiées. Ainsi, un soutien à l'installation de chauffe-eau solaires, de panneaux photovoltaïques, de chaudières à bois a été déployé dans le cadre d'une action régionale structurée, sur laquelle une communication spécifique et un suivi des avancées a été réalisée. Comme cela a pu être vu dans le chapitre VI, la démarche a été conçue comme un processus d'apprentissage et

[1] Délibération n°05-099 du 21 janvier 2005 du Conseil régional approuvant le plan « Energie 2010 en PACA » ; délibération du n°06-28 du 9 février 2006 du Conseil régional approuvant la mise en œuvre du plan Energie 2010.

d'affirmation progressive de la Région, conduisant par la suite à l'adoption du programme AGIR.

En NPDC, le Conseil régional a multiplié des expérimentations dans des domaines complémentaires de la transition énergétique, et à des échelles variées, en particulier depuis le milieu des années 2000. Ces expérimentations ont été rassemblées au sein de grands plans, articulant et constituant la politique énergétique régionale. Ils mettent en cohérence l'ensemble des mesures proposées dans les projets antérieurs, les inscrivant dans une stratégie plus vaste et progressivement plus ambitieuse de transition énergétique. Ces plans eux-mêmes sont élaborés suivant un processus incrémental et d'apprentissage. Au fil du temps, ils sont adaptés, étendus, complétés. Par exemple, le plan « 100 000 logements » de rénovation thermique des bâtiments reprend les champs d'action d'une première initiative de planification de la rénovation des bâtiments, Isolto, lancée en 2006, et qui reposait principalement sur l'attribution de prêts à taux zéro. Ce nouveau plan corrige certaines limites observées lors de l'expérience Isolto et qui ont entravé la réalisation de ses objectifs, comme l'inadaptation de l'offre (personnel qualifié, entreprises, matériaux, notamment). Il s'agit d'un programme sectoriel. Cette dernière caractéristique a entraîné d'autres réflexions, relatives à l'importance d'agir sur plusieurs secteurs d'activité, pour faire contribuer davantage d'acteurs à la dynamique, et avoir un impact plus marqué sur les dynamiques de consommation d'énergie. Ce retour d'expérience a été utilisé pour l'élaboration des plans climats régionaux, en particulier le Schéma régional climat air énergie (SRCAE), obligatoire. 100 000 logements constitue un volet de la planification plus générale des objectifs climat-énergie régionaux. Comme cela a été vu dans le chapitre consacré à la région NPDC, les tensions liées à la réalisation du SRCAE, et notamment, l'encadrement des thématiques ainsi que la limitation de la marge de manœuvre laissée aux régions, ont donné lieu à d'importantes frustrations. Pour reprendre l'initiative et tenter de concrétiser leurs ambitions, les principaux membres de l'exécutif régional ont décidé de lancer un plan exclusivement régional, volontaire, le Master Plan. Ce dernier définit et détaille les modalités de la politique de Troisième révolution industrielle. Il implique l'ensemble des secteurs d'activité et des acteurs (privés, publics) de la région, contrairement aux plans précédents. Ce plan va bien au-delà des thématiques, des objectifs et des acteurs identifiés par la réglementation nationale. Il s'appuie sur les constats effectués par les exécutifs et les services environnement/énergie du conseil régional au fil des

précédentes démarches. Ceux-ci pointaient le faible nombre d'acteurs impliqués et de secteurs concernés, qu'ils associaient à des évolutions limitées.

Ces plans sont eux-mêmes mis en place par étapes. Le plan « 100 000 logements » comporte une période préparatoire d'audits environnementaux et énergétiques (AEE) afin de calibrer les besoins et structurer les interventions, suivies d'études de préfiguration avant une entrée en action progressive de l'opérateur de tiers financement. Le SRCAE est évalué régulièrement, et les dispositifs prévus dans le Master Plan (opérateur public des énergies renouvelables, notamment) reposent sur des expérimentations préalables s'inscrivant dans des objectifs de plus long terme.

Il faut ici souligner que l'action expérimentale et par étapes peut parfois être utilisée pour détourner l'attention de l'atteinte (ou non) d'objectifs quantitatifs précis (Lascoumes, 2006), et qu'à ce titre elle constitue une potentielle fragilité du dispositif d'action régional. Si elle offre de la souplesse et facilite le réajustement des dispositifs, elle peut rendre secondaire l'enjeu des résultats concrets. Ainsi, le risque existe d'une focalisation sur les questions de procédure, sur l'itération des propositions entre groupes de travail, la consultation élargie, au détriment de l'avancée de propositions engageant matériellement la transition énergétique. Les résultats peuvent aussi, alors, n'être évalués qu'au regard de la poursuite de tels processus, laissant de côté des critères plus quantitatifs (diminution de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, production d'énergie renouvelable, par exemple). Il faut également souligner l'éventualité de l'absence de mise en débat des principales propositions, celles auxquelles tiennent le plus les entrepreneurs de politiques publiques, masquée par des discussions moins stratégiques. Le cas échéant, cela crée un biais dans une procédure conçue et présentée comme partenariale et participative.

En Rhône-Alpes, le même type de constat que dans les deux régions précédentes a guidé les initiatives. Par exemple, le programme TEPOS découle de l'analyse de l'équipe du vice-président Benoît Leclair, selon laquelle la plupart des dispositifs déjà utilisés ne permettaient pas à la Région de piloter effectivement et suivant ses propres orientations la réorganisation de la gestion des ressources locales (données d'entretien, Benoît Leclair, 2016).

La planification et sa réalisation partenariale contribuent ainsi à la prise en main locale des sujets énergétiques, à l'émergence de débats et à la formulation de visions alternatives,

fruits de réflexions approfondies sur un sujet qu'elles commencent à se (ré)approprier. Cela correspond à un processus d'apprentissage progressif.

Ces compétences sont développées de manière volontaire, puis liées à l'évolution de la réglementation. Cette dernière, parfois considérée comme contraignante et limitant les ambitions des collectivités, pousse les plus engagées à développer des dispositifs similaires mais s'émancipant du champ de cette réglementation. Elle contribue néanmoins à standardiser ces dispositifs, à asseoir leur légitimité, à les installer dans le système d'acteurs régional, voire à recomposer les relations sectorielles. Il existe ainsi deux types d'instruments de planification : les outils volontaires, façonnés et contrôlés par les collectivités qui les lancent ; et les outils réglementaires. Les premiers ont un rôle d'accélérateur, de tribune et de mise en visibilité de l'impulsion régionale. Les seconds structurent et assoient la légitimité d'intervention locale. Les deux types de dispositifs s'interpénètrent et s'enrichissent mutuellement. Ils sont complémentaires, chacun contribuant à construire une capacité d'action publique territoriale.

L'inspiration par les contrats de plan Etat-région

Les contrats de plan Etat-région (CPER), qui constituent une forme de planification encadrée par l'Etat, représentent une inspiration forte ainsi qu'un cadre contractuel et financier pour les plans régionaux. Ils posent des jalons et des contraintes structurantes à moyen terme sur l'action des Régions, la conditionnant en partie. Cependant, au fur et à mesure que les acteurs locaux s'affirment, les CPER prennent en compte de manière croissante les plans régionaux. Progressivement, la planification locale influence les CPER.

Une vaste littérature détaille leur rôle (Gaudin, 2012; Leroy, 1999, 2000) depuis leur création en 1982. Les CPER formalisent les contributions de l'Etat - pour les sujets qui nous concernent, principalement l'ADEME - et des conseils régionaux, par un accord sur les investissements à réaliser dans la région et la répartition de leur financement sur une période d'environ sept ans. Ils associent les conseils régionaux aux grands projets en matière de développement durable, d'aménagement du territoire et de transition énergétique, partageant les ressources à y consacrer. Ils planifient donc les principaux investissements à réaliser et la répartition de leur prise en charge entre parties prenantes. Ils entérinent les engagements de l'Etat, et précisent également les contributions attendues des acteurs associés, comme l'Union européenne ou certaines entreprises. L'essentiel de l'action conjointe de l'ADEME en région

et des conseils régionaux est arrêtée dans ces plans. Les conseils régionaux disposent d'une capacité plus ou moins forte à peser sur ces orientations et à obtenir le soutien de l'Etat pour celles-ci. Par exemple, pour la TRI lancée à titre volontaire par le NPDC, l'importance de la mobilisation, le potentiel de contribution au développement économique local et d'attraction de fonds européens ont facilité la négociation avec les représentants de l'Etat dans le cadre de la rédaction du CPER 2014-2020. Celui-ci reprend une grande partie des orientations proposées par la Région, qui gagne alors en autonomie (orientations politiques, moyens) vis-à-vis de l'Etat. Cette issue est facilitée parce qu'elle permet à l'Etat la mobilisation moindre de ressources dans la région.

Ces plans ne relèvent pas d'une initiative régionale, puisque c'est dans une certaine mesure l'Etat qui réalise un transfert de responsabilités (Leroy, 1999, 2000). Ils constituent cependant un socle important des politiques énergétiques territoriales. En orientant le soutien de l'Etat vers des initiatives régionales précises, ils peuvent conforter des dynamiques précurseurs et leur donner une visibilité sur une période relativement longue.

Le CPER fixe les grandes lignes de l'action de l'ADEME en région et légitime son intervention territoriale. C'est avec cette légitimité –technique, contractuelle, financière - qu'elle soutient les initiatives territoriales de transition énergétique et peut les inscrire dans la durée. Elle assure leur continuité lorsque celles-ci sont menacées –concurrences politiques, alternances, par exemple. Lorsque les objectifs et intérêts sont partagés avec le conseil régional, l'action conjointe peut mener à une dynamique puissante de transition énergétique.

Une chef de service énergie dans un des conseils régionaux étudiés l'exprime ainsi (2015) :

> *« dans les années 2000, alors que tout cela était encore très émergent, l'action de l'ADEME a fortement contribué à lancer des politiques énergétiques locales et à les faire financer ».*
> En outre, dans les périodes de restructuration des exécutifs régionaux - comme c'est le cas depuis la fusion des régions de janvier 2016 -, l'ADEME *« assure la continuité des dispositifs et fait en sorte que la transition énergétique reste sur une bonne dynamique. Par-delà les alternances, elle nous aide à faire valoir l'intérêt de ces politiques publiques »* (même entretien).

Les CPER ont consacré le rôle de l'ADEME. Pour la plupart de nos interlocuteurs issus des milieux associatifs ou des collectivités territoriales, cet instrument a, en ce sens, contribué à l'affirmation et à la construction progressive d'une capacité d'intervention locale. Ainsi,

comme nous l'explique Dominique Plancke (2017), la valorisation et la stabilisation de la position de l'ADEME dans les CPER ont permis des partenariats de long terme, et une structuration de l'action locale. Pour lui,

> *« l'ADEME nous a toujours appuyés, avec une vraie constance, une réelle continuité dans l'engagement des personnels et le soutien financier. Il y a pu avoir des politiques communes avec la Région, constantes et cohérentes (…). Elles peuvent travailler ensemble dans la durée ».*

En multipliant les projets et expérimentations, tout en se projetant sur des périodes relativement longues, ce partenariat a pu favoriser l'émergence des collectivités territoriales dans l'énergie.

De fait, les CPER, à l'origine outils de l'Etat central destinés à orienter l'action publique territoriale, constituent finalement un instrument support de l'intervention des ADEME régionales, qui suivent une vision décentralisée, notamment en matière de politiques énergétiques. Les acteurs locaux les considèrent également comme des outils programmatiques permettant d'obtenir des ressources et de concrétiser leur stratégie.

Ces transactions institutionnelles ont été répercutées sur les autres acteurs publics locaux, puisque les mesures concernant les autres collectivités font l'objet d'une contractualisation par la Région autour des investissements mentionnés dans le CPER.

La centralité de ce type de dispositif dans la gestion des infrastructures et des investissements territoriaux, ainsi que son ancrage dans le paysage institutionnel régional ont entraîné la familiarisation des exécutifs locaux et des services administratifs à ce type de relations contractuelles. Une grande partie (voir chapitres VI, VII et VIII d'études de cas) des dispositifs déclinant les plans d'action définis par les conseils régionaux, y compris volontaires et hors compétences, sont ainsi de nature contractuelle. Ils s'appuient sur les institutions plus ou moins formalisées, les réseaux, les partenariats et les modes d'action employés dans le cadre des CPER, que les différents acteurs ont pu s'approprier. Cette forme d'instrument inspire donc une partie des actions des collectivités, notamment leurs plans et la manière dont ils sont déclinés. C'est à partir de cette expérience qu'elles construisent leurs propres interventions.

Conclusions d'étape

Bien que montant en puissance depuis le milieu des années 2000, l'action des conseils régionaux dans l'énergie conserve un caractère expérimental : cela peut s'expliquer par les habitudes de gestion de ces programmes au sein des institutions régionales (services du conseil régional, agences), leur clientèle (associations, élus et leurs fiefs électoraux), et le profil de ceux qui les promeuvent (entrepreneurs de politiques publiques proches des milieux environnementalistes, conduisant de longue date ce type d'action).

Les outils étudiés ici forment le principal répertoire d'action des environnementalistes. L'émergence de tels mouvements écologistes à partir des années 1970, la mise sur agenda de plus en plus régulière d'enjeux environnementaux (Boy, 1995, p. 203; Sainteny, 1992), ainsi que l'entrée en politique de ces mouvements, contribuent à la diffusion de telles pratiques. L'importance de ces groupes d'intérêt, puis de ces partis politiques, dans la mise en place de politiques énergétiques territoriales a influencé la manière dont celles-ci ont été définies. Leur institutionnalisation par étapes a pérennisé sous ces formes une partie de l'action publique entreprise.

En outre, d'importants déterminants (pouvoir réglementaire, moyens financiers) restent hors de la maîtrise des collectivités, prévenant toute massification des projets amorcés par celles-ci. Le recours à ce type d'action peut ainsi être expliqué par les objectifs et enjeux matériels des collectivités et de leurs dirigeants, ainsi que par les conditions dans lesquelles ces politiques alternatives ont été intégrées à l'action publique territoriale. Il est lié à la faiblesse des moyens financiers, humains et réglementaires des collectivités territoriales, par rapport aux acteurs historiques de l'énergie, pour engager des actions de grande ampleur. Dès lors, les collectivités s'étant engagées en faveur de telles évolutions ont défini des stratégies de contournement des contraintes principales relatives à l'accès à la gouvernance du secteur de l'électricité.

Ces projets « démonstrateurs » sont inscrits dans des démarches de planification par les acteurs publics souhaitant affirmer leur place dans le domaine de l'énergie, et remettre en cause les équilibres historiques. Plusieurs raisons expliquent cela. D'une part, la planification participe à l'acquisition d'une expertise et d'un savoir-faire territorialisés. Elle présente un caractère expérimental, est élaborée de manière incrémentale et partenariale (Dégremont-Dorville, 2014). Les dispositifs présentés ici sont ainsi élaborés progressivement. Ils se

complètent, sont régulièrement ajustés, et renforcés lors de moments fondateurs (Grenelle de l'environnement, par exemple) et de conjonctures propices, avant d'être peu à peu étendus. Alors que certains auteurs insistent sur le rôle des luttes politiques, de la politique bureaucratique (Allison, 1971; Allison & Halperin, 1972), des chocs exogènes, pour expliquer les changements des politiques publiques, nous constatons à ce stade, que, dans le domaine de l'énergie, en France, ce sont avant tout des transformations incrémentales, se déroulant à moyen terme, telles que décrites par les tenants du néo-institutionnalisme historique (Hall, 1989 ; Pierson, 1993 ; Skocpol, 1992 ; Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992) qui nous semblent pertinentes. L'empilement de dispositifs semble avoir contribué à l'évolution des capacités d'intervention des conseils régionaux. Cette évolution peut cependant connaître des moments d'accélération, lorsqu'un ensemble de conditions favorables sont réunies – ce sur quoi nous reviendrons par ailleurs.

B - Les expérimentations, un outil pour diffuser une image favorable de l'action locale

Si les expérimentations observées ici ne permettent pas d'obtenir d'impacts de grande ampleur sur le système électrique, elles présentent, pour ceux qui les conduisent, l'avantage de donner une forte visibilité par rapport aux moyens engagés. Les objectifs et les actions concrètes conduites dans les collectivités visent à tester à petite échelle, à démontrer des capacités de mise en place de nouveaux dispositifs sociotechniques, et à présenter des réalisations pour diffuser une image attractive. Cela permet donc aux collectivités, dont les moyens (expertise, ressources humaines, compétences, budget) sont, comparativement aux acteurs historiques, encore limités, d'assurer une forte diffusion de leurs initiatives, malgré des résultats quantitatifs ténus. Sans réaliser de massification, elles peuvent ainsi prendre une place importante sur l'agenda public. Elles utilisent ainsi des stratégies plus indirectes pour compenser leurs faiblesses.

Pour ce faire, ces politiques sont caractérisées notamment par le recours aux symboles (stratégies de communication et d'attractivité), pour tenter de faire émerger des modèles. L'action des collectivités porte sur des thématiques à fort enjeu (financier, technique, symbolique), suscitant l'intérêt et la mobilisation, quels que soient les effets actuels. Par exemple, en PACA, le programme AGIR, qui témoigne de l'investissement croissant des collectivités dans l'énergie à partir du milieu des années 2000, fait de l'expérimentation une

forme d'intervention privilégiée. Il permet, avec la mobilisation de moyens financiers limités, de marquer un engagement dans le domaine des énergies renouvelables et de la maîtrise des consommations, de guider la réalisation de projets dans les collectivités territoriales et de nouer des partenariats. En effet, AGIR représente 70 millions d'euros entre 2007 et 2010 (Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, 2007), à comparer au niveau de soutien - 841 millions d'euros en 2006[1] - assuré par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE), taxe abondant jusqu'au 1er janvier 2016 le subventionnement à l'échelle nationale des énergies renouvelables, entre autres.

De fait, n'ayant pas la possibilité de financer elle-même une massification des investissements, la Région privilégie les expérimentations pour faire émerger de nouvelles filières -et se créer de nouveaux soutiens dans les domaines concernés. Ainsi, la délibération d'adoption d'AGIR[2], met en avant les objectifs suivants :

> *« impulser, soutenir et financer des projets particulièrement exemplaires, innovants et durables identifiés dans des appels à projets thématiques »,*
> sans mentionner de mise en œuvre à grande échelle.

AGIR est notamment traduit par le lancement d'Appels à projet (AAP) suscitant l'expérimentation de nouvelles technologies et techniques, comme pour les chaudières à bois (délibération du 30 mars 2007), ou la performance énergétique des bâtiments, avec le souhait d'avoir « 70 bâtiments très performants » dans la Région qui pourraient faire office de vitrines. Le chèque énergies renouvelables lancé dans le cadre du Plan Energie 2010, aide financière octroyée par la Région aux particuliers désireux de s'équiper de chauffe-eau solaires, ou de technologies de production encore émergentes, en est un autre exemple. Créé pour faire naître un marché local dans ces domaines, il a été stoppé en juin 2010, une des raisons avancées étant, selon le conseil régional, que « les filières étaient constituées, la région étant devenue la première productrice en France » (Service énergie, climat, air, 2015) d'énergie solaire.

Plusieurs techniques sont utilisées pour maximiser l'impact de ces moyens.

---

[1] CRE (janvier 2008), Communication de la Commission de régulation de l'énergie du 23 janvier 2008 relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2008. Le montant annoncé est celui relatif au soutien aux énergies renouvelables. La CSPE finance également d'autres missions, comme les dispositions sociales relatives à l'accès à l'énergie.

[2] Assemblée plénière, 8 décembre 2006.

1. Le recours au marketing territorial et la manipulation de symboles

Les collectivités souhaitant s'affirmer dans l'énergie ciblent des actions à fort contenu symbolique, se lançant dans des programmes qui relèvent du marketing territorial. Ces stratégies s'inscrivent dans l'histoire territoriale des régions considérées. Dès leurs premières actions, conduites par les agences qu'elles ont mises en place à cet effet, elles s'appuient sur des spécificités locales et tentent de réorienter des marqueurs territoriaux en fonction des principes qu'elles défendent. Si, comme en Rhône-Alpes, ces organismes ont commencé à se lancer sur de grands projets expérimentaux comme la récupération de chaleur des centrales nucléaires, elles se sont ensuite spécialisées sur la promotion de ressources locales et la création de nouvelles filières industrielles, comme pour le solaire thermique en PACA. De petits projets associés aux particularités de chaque territoire (isolation thermique en zone de montagne, chaufferies bois en zone forestière, par exemple) sont moins complexes techniquement, moins coûteux à conduire, et plus aisés à valoriser auprès des collectivités territoriales. Il s'agit ainsi, par des projets emblématiques, de démontrer auprès des élus et des populations le potentiel d'initiatives en matière d'énergies renouvelables, sur des sujets sur lesquels ils peuvent être plus réceptifs. La stratégie des associations a, dès leur émergence, été similaire. Afin de démontrer la pertinence de leurs propositions pour répondre aux problématiques énergétiques, elles se sont appuyées sur des problématiques locales, avec le développement de filières solaires dans les zones à fort ensoleillement, la maîtrise de la demande, dans un contexte de vulnérabilité aux énergies importées. Elles ont mis en avant des enjeux comme celui de la qualité de l'air ou le patrimoine naturel exceptionnel, fragile ou remarquable (les montagnes, l'arrière-pays en Rhône-Alpes et PACA, les terrils et les corons dans le Nord). Comme les élus locaux, les associations ont cherché à valoriser les ressources territoriales pour promouvoir la prise en main locale de programmes dans le domaine de l'énergie. Ces projets locaux ont fait figure de laboratoires, ont été portés à la connaissance de réseaux de pairs comme des exemples à des fins d'inspiration, pour être transposés dans d'autres collectivités. Promouvoir des projets s'appuyant sur le patrimoine historique de la collectivité permet de les ancrer dans l'identité locale, d'y associer les citoyens. Par exemple, à Puy-Saint-André, Pierre Leroy nous explique que mentionner l'histoire locale (ressources en eau, anciennes mines, gestion des espaces agricoles) peut être un facteur de mobilisation. En outre, cela peut illustrer un discours de valorisation de l'identité territoriale et constituer un moyen de « faire parler de ces modèles » (expression recueillie à plusieurs reprises lors de nos

entretiens avec cet acteur, 2015, 2016). En prenant appui sur des éléments marquants du territoire, les entrepreneurs de politique publique tentent ainsi d'inspirer et d'élargir la dynamique qu'ils promeuvent. En Nord-Pas-de-Calais, de telles démarches s'appuyant sur des symboles sont très fréquentes. Par le passé, les éoliennes dunkerquoises de la digue du Braek ont fait figure de marqueurs des premières initiatives visant à tirer parti d'une importante ressource de la façade maritime. Plus récemment, dans le cadre de la Troisième révolution industrielle, l'installation de dispositifs de stockage d'énergie (STEP) sur les terrils –dont les possibilités de réalisation restent à étayer – a également été largement discutée.

Pour ce faire, face à cela, les promoteurs de la TRI mettent en avant l'intérêt d'être une vitrine, soulignant les bénéfices potentiels des projets qu'ils lancent. Ainsi, ils insistent sur le fait

> qu'*« être copié par les autres régions »* (chargé de mission au conseil régional, 2014), *« devenir un territoire entreprenant »* (élu, exécutif régional, 2014), *« se mobiliser autour de projets, soutenir des start-ups [permettra de] changer l'image de la Région (…) et de redonner un souffle aux filières industrielles »* (agent, direction Environnement du conseil régional, 2014).

Le but affirmé de la démarche de TRI est de développer l'attractivité du territoire concerné, de susciter les investissements et coopérations industrielles ; en même temps que de se distinguer parmi les acteurs publics. Le discours utilisé et les éléments mobilisés sont ainsi adaptés en fonction de telles ambitions.

Les objectifs fixés correspondent à ces démarches symboliques et de mise en visibilité. Ceux-ci sont fréquemment très optimistes, ils visent à signifier le dynamisme local, appuyer un récit prospectif, marquer une ambition et susciter l'attention. Les arguments suivant lesquels « *fixer des ambitions élevées incite les autres acteurs à rehausser leurs ambitions. Des exigences élevées entraînent des acteurs parfois réticents »* ont par exemple été recueillis auprès des membres des exécutifs des trois conseils régionaux étudiés. Certains chargés de mission dans des collectivités (Région, mais aussi métropoles et associations de collectivités) ont également évoqué l'émulation créée par ces objectifs, qui « *attirent davantage l'attention* » (chargée de mission Région NPDC, 2015). Les politiques énergétiques adoptées dans les trois régions se caractérisent ainsi par des objectifs « phares », comme pour le plan « 100 000 logements » en Nord-Pas-de-Calais.

Le but est d'inspirer, de susciter la reprise de ces dispositifs par des acteurs similaires, pour accroître la portée et la présence institutionnelle de ce mouvement. Ainsi, malgré des

résultats quantitatifs limités, la diffusion d'exemples issus d'expérimentations par les porteurs de projet peut conduire à l'appropriation de techniques similaires et la mise en place de politiques publiques s'inscrivant dans cette dynamique. Par exemple, le plan 100 000 logements ainsi que les démarches et institutions mises en place dans ce domaine en NPDC ont inspiré d'autres régions comme l'Île-de-France ; tandis que l'expérience « Innov'r » de Rhône-Alpes, guichet unique de soutien pour les entreprises à l'innovation dans le domaine des technologies dites « vertes », a guidé l'action de PACA dans la rénovation énergétique et la création de son centre de ressources « Bâtiments durables méditerranéens » (BDM).

La Région PACA a suivi une démarche similaire, dans le cadre de l'élaboration de son SRCAE. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre VI, l'exécutif régional a souhaité s'approprier, à son échelle, le scénario négaWatt. A cette date, il s'agissait, par le recours à des éléments symboliques et revendicatifs, d'affirmer des positions en vue d'accroître leur audience, et d'éprouver le rapport de force avec les acteurs historiques.

Dans le même temps, cela permet de signaler la fidélité de leur engagement aux mouvements et partis écologistes dont une partie de l'exécutif politique procède, pour légitimer leur propre démarche, démontrer leur capacité d'action et s'assurer leur soutien dans la durée. Dans les trois régions que nous avons étudiées, les politiques énergétiques s'appuient sur des accords politiques Parti socialiste-Verts (ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions). Ils donnent une capacité décisionnelle (Vice-présidences, commissions) aux écologistes, qui la mettent à profit en tant que tribune politique, en vue de proposer une vitrine de leur action : celle-ci présente donc une forte dimension symbolique et communicationnelle. Issus d'un parti minoritaire, ils utilisent aussi cette position pour affirmer leur propre place au sein des exécutifs, marquer leur présence, ayant régulièrement recours à des actions emblématiques (Boy, 1995 ; données d'entretien : services administratifs région PACA, 2016 ; anciens Vice-présidents PACA et Rhône-Alpes, 2016).

Dans ce cadre, il faut donc remarquer que les logiques politiques et l'affirmation symbolique priment. Il est possible d'envisager une autre explication à cette situation, à savoir que l'expertise et les capacités de prospective sont en cours de construction au niveau local en France, d'où la difficulté de réaliser des études préalables détaillées. Mais la prééminence des rationalités politiques est claire. Benoît Leclair (2016), ancien vice-président de la Région

Rhône-Alpes chargé des questions climat-énergie (2010-2015), exprime ainsi la stratégie suivie :

> *« le choix de se saisir des énergies renouvelables pour affirmer leur place résulte d'une décision de prendre en charge un sujet n'étant pas encore très stabilisé, avec des intérêts et des jeux d'acteurs en recomposition, des opportunités. La Région est une jeune collectivité en quête de légitimation : elle a choisi un domaine permettant l'innovation, encore peu investi par les autres acteurs. Cela permet de donner de la visibilité à son action, et de faire bouger les choses plus facilement ».*

Les positions exigeantes mentionnées plus haut résultent donc de la volonté de se distinguer. Fixer une ambition dans les énergies renouvelables permet aussi de mettre en valeur la capacité de la région à susciter l'innovation technologique et à prendre en charge le développement économique sur son territoire. Benoît Leclair (2016), lors de notre entretien, souligne l'intérêt de proposer des actions marquantes car

> *« il faut compenser la faiblesse institutionnelle et budgétaire par un rôle politique et d'impulsion »,*

notamment pour s'affirmer face à d'autres acteurs également en quête de reconnaissance, les métropoles.

La transition énergétique constitue donc une opportunité de revendiquer l'importance du rôle des Régions. Benoît Leclair, dans le même entretien, considère en effet que

> *« la transition énergétique, personne n'en a pris le leadership : il est à prendre. Il y a la place pour des Régions qui coordonnent l'action, notamment face à des acteurs nationaux et un système très intégré ».*

Le programme des Territoires à énergie positive, TEPOS de Rhône-Alpes s'inscrit dans cette logique, puisqu'il vise, en proposant une vision ambitieuse des politiques énergétiques – produire davantage d'énergie qu'ils n'en consomment, développer les ressources locales pour gagner en autonomie, en s'inscrivant dans une dynamique de préservation de l'environnement – à affirmer la capacité d'orientation et d'innovation de la Région. Ce faisant, celle-ci gagne en visibilité – ce dispositif a connu une forte publicité dans les différentes régions françaises et parmi les réseaux européens de collectivités territoriales.

Les choix des types d'actions à mener tiennent compte des possibilités de valorisation. Par exemple, Benoît Leclair (même entretien, 2016), nous explique que la perception du secteur de l'efficacité énergétique du bâtiment comme étant très inertiel, organisé de manière complexe, dans la région, a donné lieu à un engagement tardif du conseil régional dans ce secteur. Le développement de politiques régionales sur ces thématiques a été contemporain de

la montée en puissance d'associations comme Effinergie par exemple, et de l'émergence de labels type BBC, facilitant la communication d'éventuelles actions. De fait, les priorités et les objectifs, tout en étant liés aux caractéristiques socio-économiques du territoire, dépendent des possibilités de valorisation et de communication.

Pour émerger dans la gouvernance de l'énergie, historiquement centralisée, les grandes villes agissent de la même manière. Les projets lancés comportent une importante dimension politique et communicationnelle. L'objectif est de faire du « marketing territorial », de valoriser les ressources de la métropole, de créer de nouvelles opportunités. Il est clairement assumé par les membres des coalitions de projets locaux :

> *« Notre action dans le domaine des smart grids constitue un des aspects qui rend notre territoire dynamique. Nous sommes devenus une vitrine des démonstrateurs de réseaux intelligents dans le monde »,* nous explique le délégué territorial dans la région niçoise d'un opérateur de réseau (2015).

> *« C'est un élément d'attractivité et de rayonnement. Nous sommes une vitrine dans le domaine du smart »,* nous affirme de son côté un agent des services énergie de la métropole de Nice (2015).

Comme cela a été vu plus haut, depuis les années 2000, l'exécutif niçois tente d'apparaître comme un précurseur. Il a été un des premiers à mettre en œuvre un Agenda 21[1], à tester avec l'ADEME un bilan carbone (2006), à expérimenter un Plan local énergie environnement (2005). Un des agents de la mission énergie de la métropole conçoit ainsi la démarche (2015) :

> *« l'adjoint à l'environnement était à fond sur ces nouveaux trucs. Il y a eu une visite de l'ADEME, qui devait choisir trois villes pilotes en France pour faire un bilan carbone sur le territoire. C'est né comme ça, on s'est dit 'ouais c'est bon ! On va être ville pilote bilan carbone' ».*
> Ce bilan a été réalisé bien avant l'obligation inscrite dans les PCET (2012).

La concurrence entre grandes villes renforce également ceci, *a fortiori* lorsque celles-ci sont géographiquement proches, comme Lyon et Grenoble. Ces dernières ont notamment réalisé des plans climat volontaires en 2005.

Ces villes s'impliquent dans des initiatives internationales afin de communiquer sur leur engagement, de s'inscrire dans un « club » de grandes métropoles à la pointe des sujets du moment, d'être présentes parmi les plus grands ensembles urbains se distinguant sur ces

[1] Plan d'action volontaire pour les collectivités territoriales détaillant des objectifs dans le domaine du développement durable.

thématiques, même lorsqu'il s'agit de mettre en place des projets ponctuels. Le réseau C40 de villes pionnières, s'engageant dans des projets ambitieux, est un exemple de lieux d'émulation et de compétition entre villes sur ces thématiques (Hodson & Marvin, 2009). Elles s'inscrivent ainsi dans une dynamique internationale, pour être visibles au milieu d'une sorte de réseau de pairs, ce que certains auteurs qualifient de « mondialité » (Roy & Ong, 2011, p. 1) des villes, pour ce qui concerne cet échelon. Ce faisant, elles se rendent visibles à des entreprises de ce domaine. Elles organisent des sommets climat, comme à Lyon en juin 2015, en amont de la COP 21, pour marquer leur dynamisme en la matière.

Les expérimentations sont aussi conduites par les collectivités pour se démarquer dans le cadre de la satisfaction d'obligations portées par les gouvernements, comme la réalisation de plans climat (Bulkeley, 2015; Schreurs, 2010). Elles tentent d'en faire un avantage compétitif dans la concurrence qu'elles se livrent avec les autres collectivités (*Ibid.*), par-delà les contraintes et l'harmonisation réglementaire.

Ces activités ne suivent pas de logiques partisanes, elles sont poursuivies par des élus issus de toutes tendances politiques, droite à Nice, écologiste à Grenoble, socialiste à Lyon, par exemple. Ces enjeux d'attractivité intéressent les grands élus pour valoriser leur ville, ce qui explique qu'ils puissent ne pas recouper de critères partisans. En effet, se montrer en fervent soutien de la recherche, de l'innovation, du déploiement de nouvelles technologies permet d'attirer l'attention des décideurs économiques, politiques, et des financements sur un fief électoral. Le cas de Nice, où l'exécutif s'est approprié les enjeux des nouvelles technologies de l'énergie, permet par exemple d'illustrer ce processus. En mettant en place un cadre favorable, avec une réglementation adaptée, une fiscalité incitative, la promotion de ces thématiques et des entreprises positionnées sur ce champ d'activité, le développement d'infrastructures et une commande publique dynamique dans ce domaine, ont suscité l'installation d'équipementiers, de sites de recherche et développement, d'entreprises des technologies de l'information et de la communication. Ce dynamisme a permis l'accueil de plusieurs démonstrateurs dans le domaine des *smart grids*, ainsi que l'obtention de financements dédiés. Nice fait partie des trois lauréats de l'appel à projets national Réseaux

électriques intelligents, de test à grande échelle de ces nouvelles technologies. Parmi les retombées de ce déploiement, 200 millions d'euros seront investis sur le territoire[1].

La dynamique est similaire à Grenoble, où les élus locaux ont mis en place des conditions favorables aux expérimentations dans plusieurs domaines de la transition énergétique, comme la maîtrise de la demande d'énergie. Ils se sont investis pour faciliter les partenariats industriels, valoriser ces activités, entraînant la création de pôles industriels. Ils ont ainsi soutenu l'activité privée dans le domaine de l'énergie et des nouvelles technologies, renforçant et pérennisant ainsi le dynamisme du territoire, et, ce faisant, assurant sa visibilité.

Lorsque l'environnement permet de présenter les collectivités locales comme des gouvernements locaux responsables de la protection de nouvelles formes d'intérêt général, à même de susciter le développement économique territorial, les élus se rejoignent. Ainsi, ces démarches visent, pour les collectivités concernées, à se démarquer pour attirer des investissements, s'affirmer comme des lieux d'innovation et de transformation industrielle. Les expérimentations se prêtent à ce type de démarche, impliquant un engagement limité pour une forte visibilité.

2. Présenter des réalisations

Puisqu'il s'agit de logiques minoritaires, de technologies alternatives et innovantes, qu'il reste à insérer dans l'ensemble des systèmes sociotechniques, un enjeu important reste celui de l'acceptation par l'ensemble des acteurs. S'appuyer sur des projets de petite taille est un des moyens trouvés par les porteurs d'alternatives au système énergétique traditionnel pour diffuser progressivement leurs propositions. Cela permet de distiller des exemples, d'obtenir de premières réalisations, pour susciter l'adhésion et peu à peu, faire émerger une coalition.

Le discours employé par Marc Jedliczka (2016) illustre ceci :

> *« on propose, on construit, après, ça marche ou ça marche pas, mais au moins on se construit une vision, par petits pas (…). Avec des réalisations concrètes, on peut convaincre ».*

Ces acteurs alternatifs privilégient la mise en place de démonstrateurs, qui constituent de potentielles sources d'inspiration et de diffusion des propositions. C'est ainsi que parmi les

[1] Smart Grids CRE, « Projet Flexgrid : Contribuer au déploiement à grande échelle de solutions technologiques Smart Grids », [en ligne, consulté le 18 janvier 2018]. Disponible sur : http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=flexgrid

premières réalisations mises en avant en Rhône-Alpes, se trouve Phébus, la première centrale photovoltaïque reliée au réseau de distribution, sous l'impulsion de l'association Hespul et de Marc Jedliczka. Son impact en termes de production d'énergie est anecdotique - sa puissance crête étant de quelques centaines de watts -, mais la mise en service après raccordement au réseau, en 1992, de ce qui était alors une des premières centrales photovoltaïques a eu un retentissement médiatique, a été utilisée pour appuyer d'autres démarches expérimentales au niveau européen, et pour affirmer les revendications environnementalistes au niveau français.

Contrairement aux acteurs étatiques, les collectivités territoriales ne disposent pas de la capacité de lever l'impôt, de compétences en matière législative et d'encadrement réglementaire, ni de pouvoir de contrainte (Grossman & Saurugger, 2012; Knoepfel, 2010). Des pouvoirs essentiels en matière d'organisation du système énergétique leur manquent également (tarification, réglementation, grands investissements). Pour contourner ces contraintes, elles s'appuient ainsi sur d'autres instruments. Les expérimentations, le recours aux vitrines et aux démonstrateurs en sont les principaux. Ces outils traduisent le souci des collectivités de se distinguer sur la scène institutionnelle et médiatique, et ainsi de susciter l'intérêt (investisseurs publics et privés, notamment).

Cela peut être qualifié de stratégie d'intéressement, concept décrit par Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (Akrich, Callon, & Latour, 1988). Suivant ces derniers, un objet, une technologie ne sont appropriés et diffusés que s'ils suscitent l'intérêt d'acteurs de plus en plus nombreux (*Ibid.*, p. 20). L'innovation, la proposition politique, pour changer d'échelle et s'ancrer dans la durée, doit correspondre à des attentes, des besoins, trouver des alliés, être appropriée par des réseaux d'acteurs diversifiés (*Ibid.*). Afin d'être adoptée, elle doit faire sens, recueillir le soutien et accrocher l'intérêt d'acteurs stratégiques, complémentaires, et de plus en plus diversifiés. Le recours au marketing territorial correspond à cette stratégie d'intéressement, qui vise à élargir l'attrait pour de telles propositions politiques, leurs « clients » et appuis. Elle a pour objectif de créer des liens entre de potentiels alliés, et l'objet politique défendu. L'enjeu est de recueillir des soutiens disposant de ressources nécessaires à la diffusion de ces propositions politiques, et de les étendre, afin d'accroître leur visibilité et leur capacité à peser dans les rapports de force politiques.

De fait, il est possible de considérer que ces expérimentations, qui sont des instruments de marketing et de démonstration, constituent également des stratégies visant à élargir le

cercle des acteurs intéressés, pour diverses raisons, par la réussite et la diffusion de tels projets.

C - Le recours aux expérimentations apporte de nouvelles ressources aux collectivités territoriales

En recourant aux expérimentations, les collectivités territoriales accroissent leurs leviers d'intervention. En accueillant des démonstrateurs et des projets innovants, elles reçoivent notamment des financements européens et étatiques, fréquemment conditionnés à ce type d'usage, en sus des investissements privés.

De fait, le choix de mener ce type de politique publique est aussi guidé par la perspective d'obtenir des moyens additionnels. En effet, les agences de l'Etat et les programmes nationaux mettent à disposition des collectivités des financements pour le test de nouvelles technologies et filières, dans un contexte où les collectivités ne pilotent pas d'importants outils financiers sur ces thématiques, où leur pouvoir fiscal est limité, et où les transferts financiers classiques de la part de l'Etat diminuent – par exemple, la dotation globale de fonctionnement, qui représente, en 2017, 64% des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, est passée de 41,505 milliards d'euros en 2013 (Laignel & Guéné, 2016) à 30,861 milliards d'euros en 2017 (Ministère de l'Economie, 2017). Il s'agit donc d'une nouvelle source de soutien, qu'elles convoitent. Ces projets associent également des dynamiques d'investissement privé, dont les collectivités tentent de bénéficier.

La recherche de l'acquisition de ces ressources, l'obtention de mesures de soutien à des projets pilotes, ou les retombées de premiers programmes de transition énergétique locale, peuvent créer des interdépendances et des synergies au niveau local, donnant lieu à la constitution de systèmes locaux d'innovation et de production, tels que décrits par Colin Crouch, Patrick le Galès, Carlo Trigilia et Helmut Voelzkow (Crouch, Le Galès, Trigilia, & Voelzkow, 2001). A travers la participation à des expérimentations, les acteurs territoriaux construisent un savoir-faire, une expertise, mettent en place des filières et marchés locaux. Ils en tirent également des moyens d'action. Des coalitions peuvent se former dans le cadre de ces processus, et à partir de ces retombées, peuvent conduire à l'émergence de ces nouveaux systèmes productifs locaux (Le Galès & Voelzkow, 2001). Ces expérimentations jouent un rôle intégrateur, renforçant les interactions des acteurs territoriaux autour d'un enjeu et d'intérêts partagés. Elles conduisent à la mise en place d'outils, de dispositifs qui entraînent

des coopérations locales, une articulation progressive vers des logiques de gouvernance territoriale.

Ces démarches conduisent à l'attribution, puis à l'appropriation, de diverses ressources. Leurs modalités de transfert et de prise en main, organisées par des acteurs extérieurs au territoire (ministères, agences nationales, Union européenne), ou par des collectivités locales souhaitant piloter leur usage, imposent la coordination entre plusieurs acteurs territoriaux. Des connaissances, de l'expertise, des infrastructures, la maîtrise de technologies se retrouvent donc sur le territoire considéré, et donnent naissance à des programmes répondant à des logiques territoriales. Dans ce cadre, les relations d'interdépendance, institutionnelles et individuelles, entraînent l'intégration de ces acteurs, et l'émergence de systèmes productifs locaux organisés autour de nouvelles activités. La section qui suit expose le déroulement de ces processus.

1. Les expérimentations constituent une source de financement additionnelle

L'obtention de financements privés

Pour obtenir de tels financements, les collectivités inscrivent leurs politiques énergétiques dans des trajectoires de développement économique. Les motivations qui les guident dans ce cadre sont variables : il peut s'agir de susciter l'implantation d'entreprises en proposant un terrain favorable (expérimentations, facilités d'investissement), de conduire des campagnes de marketing territorial pour mettre en avant l'attractivité de la ville, ou de poursuivre des politiques d'optimisation locale des ressources. Précisons que ces positions ne s'inscrivent pas dans une logique nationale d'optimisation des coûts – ce qui est créateur de tensions avec des opérateurs nationaux.

Ces motivations guident les démarches actuelles des grandes villes tout autant que celles des conseils régionaux, comme nous avons par exemple pu le voir pour la ville de Lyon dans le chapitre VIII[1].

[1] Avec pour rappel, l'extrait suivant (agent, service énergie de la métropole -2015, 2017) : « *il y a des enjeux économiques. Les expérimentations sont des leviers de développement économique, la ville intelligente touche l'énergie, la mobilité, et de nombreux secteurs (…). Ces expérimentations que l'on accueille sur notre territoire permettent de bénéficier de retombées et de financements. La collectivité territoriale est rarement payeuse de toutes les expérimentations. Elle est un partenaire au milieu, en mettant quelques billes. C'est essentiellement du domaine privé, ce sont les entreprises qui investissent. La collectivité suit cette logique : 'Si je mets 1 euro, cela génère 10 euros sur le territoire. Cela fait venir des boîtes et pérennise des emplois.' De plus, quand on a des choses comme ça qu'on arrive à*

Présenter des projets publics comme des terrains d'expérimentation permet d'attirer des entreprises et de bénéficier de leurs investissements en matière d'innovation. Par exemple, Bouygues Immobilier dans le domaine des bâtiments intelligents et des éco-quartiers, Enedis dans le domaine de l'intégration des énergies renouvelables au réseau de distribution, Schneider Electric pour la fourniture d'équipements dans ce domaine, Atos pour des services numériques, peuvent choisir de s'implanter et/ou de financer des initiatives pilotes pour tester de nouvelles technologies. Les collectivités proposent ainsi des conditions favorables (facilités d'implantation, fiscalité) à la conduite de projets privés expérimentaux, qui financent certains de leurs projets et une partie de leurs politiques publiques. Il est possible de citer le cas de Nice, avec les démonstrateurs Nice Grid et Nice Méridia ; à Lyon, avec GreenLys et Lyon Smart Community, ou encore, en Île-de-France à Issy-les-Moulineaux avec Issy Grid.

Avec ces expérimentations, les collectivités mettent à disposition un espace de test pour les industriels, sans porter la charge du déploiement et de la conduite de ces projets. Ces initiatives participent en particulier à la réalisation de politiques publiques de la ville, qu'il s'agisse de tester des mobilités alternatives, d'y déployer des énergies renouvelables, ou d'optimiser certains services publics (flux de transport, d'eau, par exemple). Elles contribuent à la structuration de l'économie locale autour de plusieurs de ces thématiques, concrétisant les orientations mises en avant dans les plans de développement économique territorial, et permettant de distinguer la collectivité sur la scène nationale voire internationale dans ces domaines.

Il est important de souligner que les démarches de ces entreprises ne suivent pas forcément les mêmes objectifs que les collectivités territoriales, ni même ceux des autres entreprises avec lesquelles elles sont associées. Par exemple, à Nice, au sujet du projet Nice Grid, un agent d'un opérateur national (2015) nous a expliqué que :

> *« ce projet s'inscrit dans le cadre d'une stratégie nationale de déploiement, pas dans le développement local. Ce démonstrateur est destiné à être adapté dans une stratégie nationale (...). On reste dans les contours de la*

faire exister, on les montre au niveau européen. On peut ensuite fixer et attirer des sièges français, mondiaux, car on est dans une démarche d'innovation. Il y a aussi une conviction sur le développement durable, mais c'est surtout du gros pragmatisme à la lyonnaise, car il y a des entreprises, des subventions, de l'innovation ».

réglementation actuelle, l'organisation à l'échelle nationale, avec éventuellement des évolutions minimes ».

Cette stratégie est opposée à celle d'autres industriels présents dans ce projet, équipementiers et acteurs du bâtiment intelligent notamment, qui s'activent pour valoriser une autonomisation territoriale. De fait, ces coopérations gardent un caractère ponctuel et limité et, sur ces projets associant une forte diversité d'acteurs et d'intérêts, elles ne préfigurent pas directement la constitution de systèmes d'acteurs locaux autonomes. En revanche, elles permettent à ceux qui soutiennent leur émergence de gagner en expertise (collectivités[1], entreprises, associations), de développer des technologies, d'identifier de nouveaux alliés et partenaires. Elles renforcent donc aussi la coalition des acteurs porteurs d'alternatives.

Les acteurs territoriaux trouvent dans ce registre plusieurs moyens de justifier et promouvoir de tels programmes. Ainsi, à Nice, un dirigeant d'organisme consulaire impliqué dans ces thématiques cherche à convaincre (2015) de l'intérêt de la démarche en expliquant que

« sur les Alpes Maritimes, c'est 3000 ETP {équivalent temps plein}, c'est un secteur en croissance, d'avenir, important, et il y a des leviers de compétitivité pour les entreprises clientes ».

De la même manière, à Marseille, les chargés de mission de l'agence de l'énergie pointent en priorité l'objectif de

« soutenir les artisans en dynamisant les filières de la rénovation. Les premiers enjeux sont économiques » (agent, Agence locale de l'énergie et du climat, ALEC, métropole de Marseille, 2015).

La succession des démonstrateurs dans les villes engagées, parfois au même endroit, relève de la volonté de maintenir l'activité, ainsi

« d'entretenir la dynamique locale » (agent, service énergie, métropole de Nice, 2015).

et de faire durer dans le temps des mécanismes de soutien.

Par la même occasion, cela permet la constitution d'une expertise et l'appropriation de technologies. Cela donne le temps à la collectivité de s'approprier les enjeux, les connaissances et les technologies, et de progresser dans la poursuite de ses ambitions, à savoir

[1] A Nice par exemple, un de nos interlocuteurs au sein du service énergie (2015) a souligné l'intérêt pour la métropole de participer à l'élaboration de « *nouvelles briques de la décentralisation énergétique* » pour mieux maîtriser un champ d'activité en plein essor.

> *« construire brique par brique un modèle économique permettant l'autonomisation du local »* (agent, service énergie, métropole de Nice, 2015).

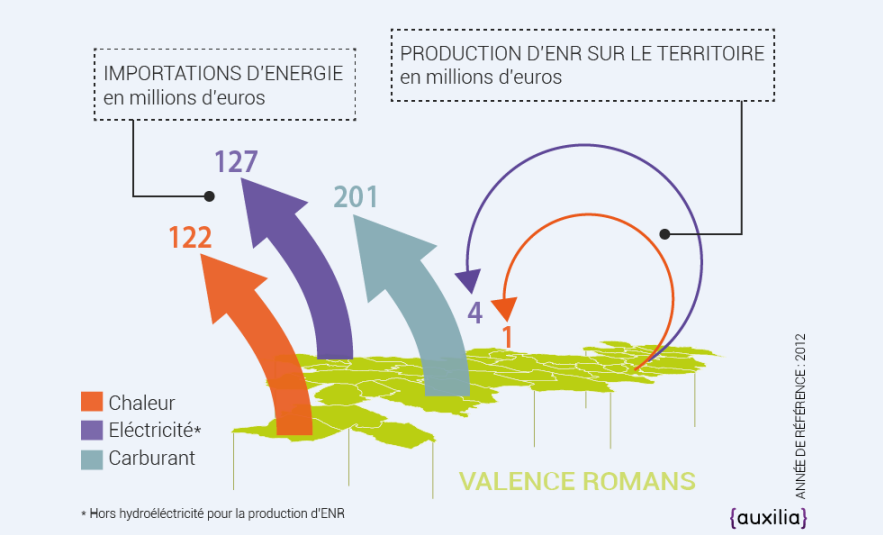
Le soutien aux productions décentralisées est justifié de la même manière : créer de la valeur locale, maintenir les fonds au niveau territorial. L'exemple de la construction de deux centrales hydrauliques sur le territoire de la métropole de Nice illustre cette démarche. L'objectif de la collectivité a été de mobiliser un potentiel de production, le but général assumé étant de

> *« se réapproprier une ressource économique, de se faire de l'argent »* (agent, service énergie, NCA, 2015).

A Grenoble, les politiques de transition énergétique visent également à faire bénéficier à l'ensemble de la collectivité de l'expertise et des capacités industrielles présentes sur le territoire, et de valoriser le tissu économique et universitaire local. Elles mobilisent les acteurs du domaine des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, des *smart grids*, et de l'énergie nucléaire. L'objectif répété par les dirigeants grenoblois pour ce projet de transition énergétique est de

> *« favoriser l'innovation, pour arriver à diffuser sur des marchés et créer de l'emploi »* (discours recueilli à plusieurs reprises auprès des acteurs interrogés au sein des entreprises, d'élus, et de chercheurs, 2016).

Par ailleurs, dans les documents d'étude et de présentation des projets locaux de transition énergétique, TEPOS en Rhône-Alpes par exemple, nous trouvons régulièrement le type de schéma déjà présenté plus haut, avec l'idée de « facture énergétique territoriale » :



Carte 5 : représentation d'une facture énergétique territoriale. Source : Service énergie et climat du conseil régional, Fiche n°4 : Démarches territoriales. Bilan de l'accompagnement des territoires à énergie positive (TEPOS). Bilans 2010-2015.

Qu'il s'agisse d'initiatives locales ou régionales, l'objectif poursuivi est de « rapatrier » ou attirer des ressources financières locales et de gagner en maîtrise de nouvelles technologies.

Les chargés de mission des collectivités territoriales que nous avons interrogés reprennent régulièrement ce discours :

> *« il faut maximiser les productions locales et l'autoconsommation, pour montrer que la transition énergétique crée de la richesse locale »* (agents service énergie, conseil régional de Rhône-Alpes, 2015 et 2016).

Cette manière de présenter ces programmes est utilisée par des réseaux comme Energy cities ou le CLER dans leurs guides à destination des collectivités[1]. La place donnée à ces enjeux économiques locaux est également très importante dans des rencontres entre acteurs territoriaux comme les Assises de l'énergie et de la transition énergétique. En 2017 par exemple, plus d'un quart des ateliers programmés était consacré à ce sujet[2].

Ce discours est complété par celui tenu dans les métropoles, où ces projets sont considérés ainsi :

[1] A l'instar du rapport du CLER (2016), *Financer le développement de projets d'énergie renouvelable d'intérêt territorial*, Montreuil ; ou de celui d'Energy cities (2014), *L'impact économique de la transition énergétique au niveau local. Méthodologies et études de cas*.

[2] Assises de l'énergie, *Programme 2017*, accessible en ligne : https://www.assises-energie.net/programme-2017/

> *« cela vise notamment à renforcer la capacité universitaire locale, dans le cadre du développement de savoir-faire locaux, pour développer une ingénierie locale. Le but est de faire en sorte que les étudiants restent, de créer des emplois locaux, d'outiller un projet économique. Il fallait qu'on ait une université à la pointe, en capacité de construire des partenariats. C'est la raison pour laquelle on a créé une Université Côte d'Azur. C'est un projet partagé entre les entreprises, les collectivités, les centres de recherche et développement »* (agent, service énergie, métropole de Nice, 2015).

Pour les conseils régionaux, une partie des arguments mis en avant pour justifier l'action publique dans le domaine de l'énergie relève de la volonté de développer les tissus économiques et de donner de nouveaux marchés aux entreprises locales, de « créer des emplois non délocalisables » par exemple pour des activités liées aux « circuits courts » et à la rénovation thermique. Pour une région comme PACA, il s'agit aussi de sécuriser l'approvisionnement électrique, enjeu politique, économique et social majeur. Pour ce qui concerne le NPDC, la TRI constitue un « plan de relance » de l'économie régionale, une ré-industrialisation suivant les nouvelles thématiques porteuses. Le plan de rénovation thermique « 100 000 logements » a pour but de former des rénovateurs, de créer un marché pour la filière du bâtiment, et de développer de nouvelles pratiques. En Rhône-Alpes, le but est aussi de protéger des industries énergo-intensives et de les aider à s'adapter, enfin de trouver de nouveaux vecteurs de développement aux entreprises en amont de la chaîne de valeur de l'énergie.

En NPDC, avec la TRI, les entreprises concernées ont pu bénéficier de soutien pour des investissements (facilités réglementaires, d'emprunt, subventions européennes et étatiques, ingénierie régionale, mise en relation) qu'elles avaient choisi de réaliser. Dans ce cadre, par exemple, l'entreprise Roquette (agroalimentaire) a reçu un appui et la valorisation de ses projets de développement d'unités de méthanisation et de production d'énergie par cogénération, réduisant les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre de ses usines. La présence d'entreprises fortes consommatrices d'énergie ou intervenant dans ce secteur est, nous l'avons vu, un des facteurs expliquant l'engagement des collectivités territoriales dans ce domaine. Les politiques publiques lancées, par exemple en matière d'aide à l'investissement, d'aménagement du territoire sont donc largement négociées avec le système d'acteurs locaux, et visent à favoriser l'activité de celui-ci. A Nice, par exemple, l'implantation d'entreprises dont les activités portent sur le secteur des technologies de l'information et de la communication (Texas instruments, IBM, par exemple), en sus de

conditions techniques favorables, a favorisé le choix de développer les réseaux intelligents. Elles contribuent à la prise en compte de leurs problématiques par la collectivité, et, l'énergie constituant un élément important de l'économie locale, constituent un vecteur de dynamisation de celle-ci. Les collectivités espèrent donc, à terme, en retirer des bénéfices : investissements, activité économique, soutien national et européen dans le cadre de politiques d'innovation, d'emploi et de protection de l'environnement. Soutenir le développement industriel et l'orienter représente aussi un moyen de démontrer une capacité de contrôle, ou plus modestement de mobilisation du tissu économique local. A terme, ces exemples peuvent être utilisés par les collectivités dans le cadre d'une stratégie d'influence pour accroître leurs prérogatives.

L'action n'est pas uniquement tournée vers les entreprises. Les collectivités cherchent aussi à susciter l'installation de nouveaux habitants sensibles à ces enjeux, mettant en avant la qualité de vie et les nouveaux services apportés. A la métropole de Nice, au sein du service énergie (2015), la transition énergétique est présentée comme

> *« un outil pour créer des services au niveau territorial, ce qui est susceptible d'attirer le citoyen et de nous distinguer par rapport à d'autres collectivités moins motrices ».*
> Une position similaire a été exposée par Pierre Leroy, le maire de Puy-Saint-André.

Il s'agit également d'en retirer des ressources budgétaires, par l'optimisation des consommations de ressources. La transition énergétique est promue comme un moyen de

> *« favoriser les économies d'énergie, réduire de manière considérable les factures, un argument qui pèse beaucoup dans le cadre de la baisse des dotations de l'Etat. (...) On peut utiliser la puissance des réseaux d'information pour optimiser le fonctionnement de la ville en général, les services publics et les services urbains. C'est une démarche globale, avec l'électricité, l'eau, l'assainissement, les déchets, la mobilité, les risques, la réalité augmentée, le monitoring urbain environnemental. On essaie de promouvoir l'idée d''Une ville plus performante et plus agréable' (...) et le fait d'avoir des résultats concrets nous rend crédibles »* (agent service énergie, métropole de Nice, 2015).

Pour faire accepter cette vision apportant des bénéfices à long terme, les promoteurs de ces enjeux mettent en avant des arguments auxquels leur public cible peut être sensible, et priorisent des actions permettant aussi de démontrer un engagement direct et immédiat (allégement des factures, reprise en main des infrastructures et mise en place d'une stratégie politique locale pour les politiques publiques). Ces éléments sont donc utilisés pour recueillir

l'adhésion des contribuables locaux. Ils constituent également un moyen d'attirer des financements dans les collectivités.

Un moyen d'obtenir des fonds publics

Le recours aux expérimentations peut aussi s'expliquer par l'importance des partenariats entre les conseils régionaux et les ADEME régionales, encadrés par les Contrats de projet Etat-région (CPER). Comme cela a été vu précédemment, l'essentiel des projets menés par ces deux acteurs dans les domaines qui nous intéressent sont précisés dans ce contrat. L'ADEME est le premier financeur étatique en matière de transition énergétique territoriale. Pour le CPER 2007-2013 de PACA, réalisé au moment le plus dynamique d'essor de ces thématiques, au regard de la période étudiée dans cette thèse, l'ADEME apporte 21 % des fonds engagés et la Région 19 % (Préfecture de la région Provence-Alpes Côte d'Azur & Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, 2007)[1]. Elle intervient quasiment exclusivement à travers des appels à projets, et finance avant tout des expérimentations, par exemple dans les domaines de la chaleur et du froid renouvelables, ou de la méthanisation. Cette forme d'action est assumée et résumée ainsi par un délégué régional de l'ADEME (2015) :

> *« notre objectif est de faire émerger de nouvelles solutions, de montrer que ça marche, et nous orientons notre soutien en ce sens. (…) On travaille sur l'émergence, une fois que la maturité est acquise, on se tourne vers d'autres sujets ».*

L'importance de ce partenariat conditionne fortement les formes d'intervention et les capacités d'action des collectivités, pouvant expliquer que celles-ci agissent principalement par expérimentations. En outre, les financements nationaux –ministériels, hors ADEME - dans ces domaines contribuent aussi à l'orientation expérimentale des projets, avec le recours fréquent à des appels à projets privilégiant ce type d'action, et au montant important. Par exemple, les fonds alloués dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) national dans le domaine de l'énergie, avec des axes visant à tester le déploiement des réseaux électriques intelligents, atteignent 85 millions d'euros (Ministère de l'Environnement & Ministère de l'Economie, 2015). Cela a suscité l'engagement de la Région PACA dans le projet expérimental à l'échelle régionale, Flexgrid. Celui-ci, lauréat – tout comme les régions

[1] Le reste se répartissant entre l'Union européenne (14 %), les autres niveaux de collectivités territoriales et des partenaires privés.

NPDC et Bretagne - va disposer de 200 millions d'euros (fonds privés et publics) sur la période 2017-2022 (Flexgrid, 2016)[1] pour expérimenter ces technologies.

La recherche de financements européens accentue aussi cette tendance à procéder par expérimentations, comme cela a pu être constaté précédemment avec les différents programmes de soutien technologique dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, auxquels les collectivités françaises participent depuis les années 1970.

Les trajectoires personnelles des entrepreneurs d'action publique, qui s'inscrivent dans ce cadre européen, ont renforcé ce recours à l'Europe et l'appropriation de ses modes de fonctionnement. Par exemple, Marc Jedliczka s'est familiarisé aux programmes européens à partir d'un projet, Phoebus, d'expérimentation de production d'électricité d'origine photovoltaïque sur sa propre maison, en site isolé et associant sa commune. Cette initiative individuelle, citée en exemple, a été reprise par les élus de la région Rhône-Alpes, du fait de cette opportunité de faire financer des expérimentations dans ce domaine au niveau régional. Entre 1993 et 2000, l'UE a ainsi soutenu l'émergence et la mise en œuvre de multiples projets pilotes (voir chapitre consacré à la région Rhône-Alpes) sur le territoire rhônalpin, testant des technologies, facilitant l'acquisition de compétences en la matière, et diffusant ces enjeux.

Ces programmes ont été testés à des échelles locales, là où le soutien financier et technique européen pouvait être déterminant. Les exemples préfigurant la palette des actions locales sont nombreux, et constituent les premiers éléments des politiques énergétiques menées par les collectivités. Le programme européen SAVE II (1994) proposé par la Direction générale du Transport et de l'Energie (DG TREN) de la Commission européenne, a eu pour objectif la mise en place d'agences locales de l'énergie, organisations à statut associatif rassemblant des collectivités locales et des acteurs locaux de l'énergie pour mener des politiques de maîtrise de la consommation. Elles sont devenues des instruments importants de la mise en œuvre des politiques territoriales d'efficacité énergétique, à l'action par la suite amplifiée par l'ADEME à travers le programme des Espaces Info Energie. Par la conduite de ces programmes expérimentaux, l'UE a donc soutenu la création d'outils locaux

[1] Smart Grids CRE, « Projet Flexgrid : Contribuer au déploiement à grande échelle de solutions technologiques Smart Grids », {en ligne}, consulté le 18 janvier 2018, http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=flexgrid

d'intervention, favorisant l'appropriation de nouveaux instruments d'action et l'émergence d'une gouvernance locale de l'énergie.

Plus récemment, toujours en PACA, le projet MARIE de test de modes de réorganisation des métiers du bâtiment autour d'offres groupées et de plateformes de la rénovation contribue au financement de la rénovation énergétique dans la région PACA. L'expérimentation Rénover+ menée à Fréjus s'inscrit dans ce programme de réhabilitation des bâtiments méditerranéens. Il a eu pour but la création d'un marché local de la rénovation, en structurant une offre, en testant des formes d'intervention adaptées aux spécificités locales. Ce partenariat a entraîné la mise en place d'un réseau d'acteurs locaux autour de la rénovation des bâtiments, associant la Région, des représentants des entreprises du bâtiment, et l'association Effinergie, dont le cœur de l'activité repose sur l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et le développement de l'usage des énergies renouvelables. L'apport des moyens européens, tant logistiques que financiers est apparu décisif[1] pour la conduite de ce projet. Il a aussi apporté une légitimité supplémentaire à intervenir aux élus ainsi qu'aux techniciens en charge de ces initiatives, facilitant l'association des différents partenaires. Les partenariats transnationaux noués dans ce cadre ont donné lieu à des conférences et à un partage d'expériences entre régions méditerranéennes. Cette expérimentation a complété les initiatives du conseil régional, s'inscrivant dans le Programme AGIR, détaillé un peu plus loin.

Par la suite, la diffusion au niveau européen donne du poids aux acteurs impliqués dans ces initiatives, tant dans le cadre de négociations à l'échelle européenne que pour la définition des politiques françaises (stratégies d'influence auprès des administrations centrales, appui de l'ADEME, participation aux débats publics, lien à certains parlementaires), qui sont confrontées à ces réalisations.

Les Régions et les grandes villes sont les collectivités les plus impliquées dans ces processus européens. Cela peut s'expliquer par leur quête d'affirmation et de légitimité, la scène européenne constituant un nouveau moyen de gagner en visibilité et de se positionner dans la compétition interterritoriale. En outre, les projets européens imposent la constitution de dossiers de candidature très détaillés, la réalisation d'un suivi approfondi des

[1] Données issues de documents d'évaluation du programme et d'entretiens avec les acteurs locaux (bureau d'études ; chargé de mission à la ville de Fréjus et à la communauté d'agglomération, 2015).

expérimentations ainsi que la mise en relation de nombreux acteurs (économiques, politiques), ce pour quoi leurs administrations sont particulièrement adaptées. Elles sont donc parmi les premières à avoir bénéficié de ces financements, de l'expertise et de la visibilité assurés par ces participations, et à s'être conformées à ce cadrage privilégiant les expérimentations. Elles y ont enrichi leurs réseaux de partenaires, comme dans le cadre des jumelages réalisés à travers le projet COOPenergy, entre le conseil régional de Rhône-Alpes et celui d'Aquitaine, Hespul et le NPDC, ou encore RAEE et le Grand Genève (Suisse).

Ainsi, s'ils ne soutiennent pas directement à grande échelle des politiques de décentralisation énergétique, l'Etat (Industrie, ministère de l'Environnement), l'ADEME et l'Union européenne attribuent un soutien à de tels projets lorsqu'ils sont de nature expérimentale. Cela incite dès lors au recours à cette forme d'intervention. Le format des projets résulte en partie d'une stratégie visant à capter de nouveaux financements pour les politiques publiques locales, orientées en fonction des critères d'attribution de l'Etat ou de l'Union européenne.

La multiplication des expérimentations et des financements associés explique une partie du dynamisme des politiques énergétiques locales. Les entrepreneurs de politiques publiques y trouvent une source de financement, qui plus est, diversifiée. Il s'agit aussi d'un moyen d'entraîner d'autres acteurs, moins impliqués sur ces questions, dans le soutien de ces initiatives, comme nous l'a expliqué Pierre Leroy à Puy-Saint-André (2015), soulignant avoir obtenu 11 millions d'euros sur un an pour financer ses programmes de transition écologique (chapitre VI). Il faut ici remarquer que sur ces 11 millions, seuls 2 venaient directement de l'Etat, ce qui illustre le retrait de celui-ci pour ces dynamiques.

Un dirigeant d'un acteur local de la recherche industrielle (2016), renchérit ainsi, et souligne par-là l'appropriation par les acteurs territoriaux de ces modes d'action :

> *« on gère un écosystème industriel dans les énergies renouvelables. Dans ce cadre, on a construit avec des dirigeants de la Région (sénateurs, conseillers régionaux, dirigeants de l'ADEME régionale) un objet financé par l'Etat pour faire des partenariats industriels pour avoir un niveau important de recherche dans la région Rhône-Alpes. On a construit, après on est allés chercher le pognon »*
>
> au niveau national et européen.

La structuration des systèmes locaux correspond donc en partie à une stratégie de recherche de ressources extérieures pour assurer le développement territorial, sur laquelle les

administrations centrales ont, finalement, peu de prise, comme le remarquent aussi Cécile Crespy et Vincent Simoulin (Crespy & Simoulin, 2016). Nos travaux nous conduisent également à nuancer la capacité de direction et de gouvernement à distance de l'Etat, malgré son recours fréquent à des dispositifs de type appel à projets. Ceux-ci sont finalement définis en grande partie de manière décentralisée, les collectivités territoriales portant leurs propres initiatives, qu'elles font accepter, de manière plus ou moins visible, par l'Etat. Nous partageons ce constat d'un pilotage très peu défini à l'échelle nationale, tout en remarquant ici, dans ce domaine, que les collectivités jouent un rôle proactif encore plus important que ces auteurs ne l'écrivent. Ces collectivités, à travers l'action de quelques entrepreneurs de politiques publiques, ont également un impact direct sur les orientations, les priorités et les formes de soutien établies au niveau de l'Etat. Cela peut s'expliquer par le multi-positionnement de ces entrepreneurs politiques qui promeuvent ces initiatives. Leur proximité aux cabinets ministériels leur ont permis de façonner les programmes nationaux (appels à projet, programmes d'investissement) pouvant contribuer à leurs projets locaux, leur assurant un soutien étatique et favorisant la concrétisation de leurs propositions. En outre, la structuration locale précoce, le lancement d'expérimentations préalables, et ainsi, l'anticipation de la mise en place de dispositifs nationaux permettent d'accroître le niveau des fonds captés dans les collectivités concernées. Ceci est un moyen de peser dans les orientations nationales, et d'obtenir des arbitrages favorables aux collectivités régionales. Cette organisation anticipée au niveau local permet ainsi d'infléchir les politiques publiques et de bénéficier davantage des soutiens liés aux expérimentations nationales. Le cas des TEPOS de la Région Rhône-Alpes en est un exemple. Les collectivités rhônalpines ont obtenu des résultats parmi les plus favorables (voir chapitre VIII) à l'appel à projets national (TEPCV) lancé après celui du conseil régional, et ce dernier a fortement influencé la mise en œuvre de TEPCV au niveau local. Le cas des pôles de compétitivité et des instituts grenoblois, évoqué au travers de l'implication de Jean Therme, est également une illustration de ces processus.

Ces éléments conduisent à nuancer la thèse de la « standardisation par le haut » et du gouvernement à distance (Epstein, 2005), puisque les acteurs locaux et les situations locales influencent largement la formulation des politiques publiques nationales.

Même si les collectivités inscrivent leurs initiatives dans des dispositifs incitatifs nationaux, la multiplication des « guichets » et des sources apportant un soutien (Union européenne, ADEME, entreprises), celles-ci ayant des objectifs d'action diversifiés, limite

l'importance du seul cadrage ministériel. De fait, ces différentes institutions influencent les formes des actions locales, en allouant, dans ces domaines, avant tout des moyens dans le cadre d'expérimentations. Cette sorte de « *venue-shopping* » (Guiraudon, 2000) prémunit les collectivités d'une trop forte dépendance aux critères étatiques. La succession des participations dans de telles expérimentations leur permet de maintenir continuellement des activités dans ces domaines, d'obtenir des réalisations et d'acquérir des compétences, pour, progressivement, accroître leur capacité d'action.

Cette captation de ressources assure aussi l'ancrage dans le temps de telles politiques publiques, au-delà des alternances, les exécutifs successifs partageant l'intérêt pour ces dispositifs de soutien. L'exemple du NPDC est emblématique : la TRI, programme phare de la dernière mandature de Daniel Percheron, a été poursuivie par la majorité dirigée par Xavier Bertrand. C'est principalement son nom –elle est devenue « Rev3 »- qui a changé. Ce programme a entre autres été formulé comme une démarche innovante et de démonstration de l'usage de nouvelles technologies de l'énergie, et intégré à des participations à des programmes d'expérimentation européens et français. Il peut, par certains côtés, s'apparenter à une réponse globale à un ensemble d'appels à projets européens et nationaux, pourvoyeurs de ressources. De fait, cette conception conduit les exécutifs successifs à s'approprier ces projets.

Ainsi, comme nous l'explique Stéphane Baly, écologiste lillois (2017),

> *« La TRI n'a pas été mise dans le placard après l'alternance régionale de 2015. Le coportage avec le monde économique a permis qu'après la saison 1, il y ait une saison 2, maintenant on doit être à la 3 ou 4 (…). L'intérêt d'être sur ce coportage, c'est que le monde économique a des attentes qui dépassent l'alternance. Pour un exécutif qui a fait une campagne pro-business, Xavier Bertrand ne pouvait pas dire 'votre truc, j'en ai rien à foutre' ».*

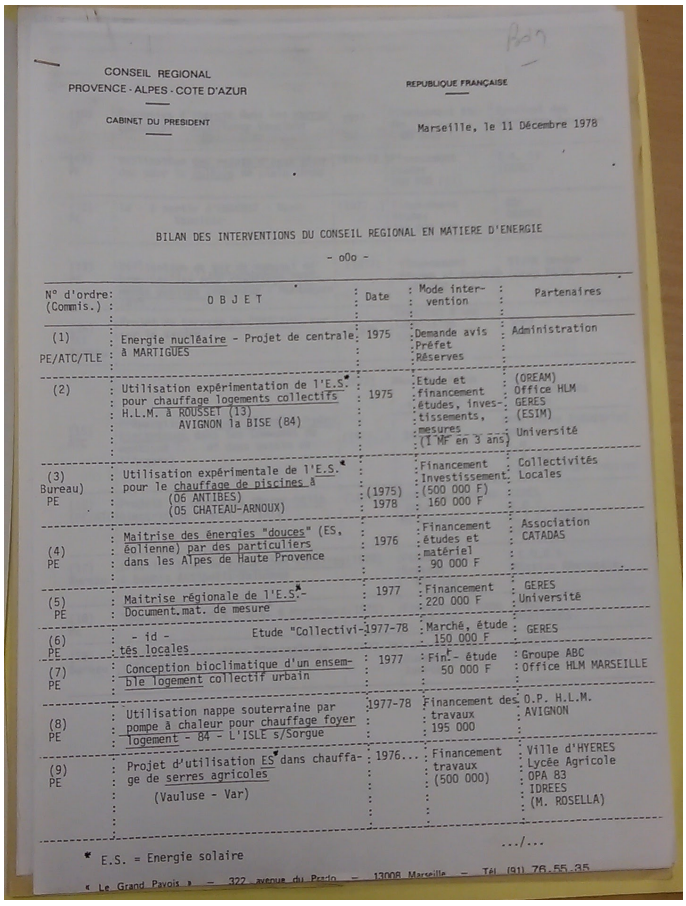
La poursuite de ces multiples expérimentations contribue aussi à la construction d'une expertise territorialisée, construite progressivement.

2. La constitution d'une expertise alternative, territorialisée et son institutionnalisation

Les expérimentations permettent de construire pas-à-pas des connaissances relatives au fonctionnement du système électrique et, plus largement, énergétique. En sus de compétences techniques, elles apportent des informations à leurs promoteurs sur les coalitions d'acteurs pouvant être façonnées, les intérêts et possibilités d'action locale.

Pour les jeunes institutions locales mises en place dans ces domaines – agences régionales, par exemple -, ces expérimentations peuvent constituer un moyen de se « faire la main » sur de petits projets et de construire peu à peu leurs capacités d'intervention. Ces processus –construction incrémentale d'expertise par la multiplication des expérimentations -, conduisent, à travers les institutions mises en place, à la création d'une expertise territoriale alternative à celle, historique, de l'Etat et des acteurs centralisés. Elle informe et légitime l'action des collectivités territoriales, tendant parfois à concurrencer, sur certains points précis, celle des services déconcentrés de l'Etat comme les DREAL et les DDT.

Les premières actions expérimentales menées dans les régions tiennent compte de cet enjeu, avec l'ambition plus ou moins affirmée de développer une connaissance spécialisée, au niveau territorial. Ainsi, comme cela a été vu précédemment, lorsqu'à la suite du premier choc pétrolier, l'Etablissement Public Régional de PACA amorce des projets, ceux-ci reposent sur l'élaboration de plusieurs études visant à recenser les ressources du territoire et à faire un bilan de sa situation. Dans un premier temps, celles-ci ont pour objectif de proposer des alternatives et de défendre des positions parfois contraires à celles avancées par l'Etat.



CONSEIL REGIONAL
PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR

CABINET DU PRESIDENT

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Marseille, le 11 Décembre 1978

BILAN DES INTERVENTIONS DU CONSEIL REGIONAL EN MATIERE D'ENERGIE

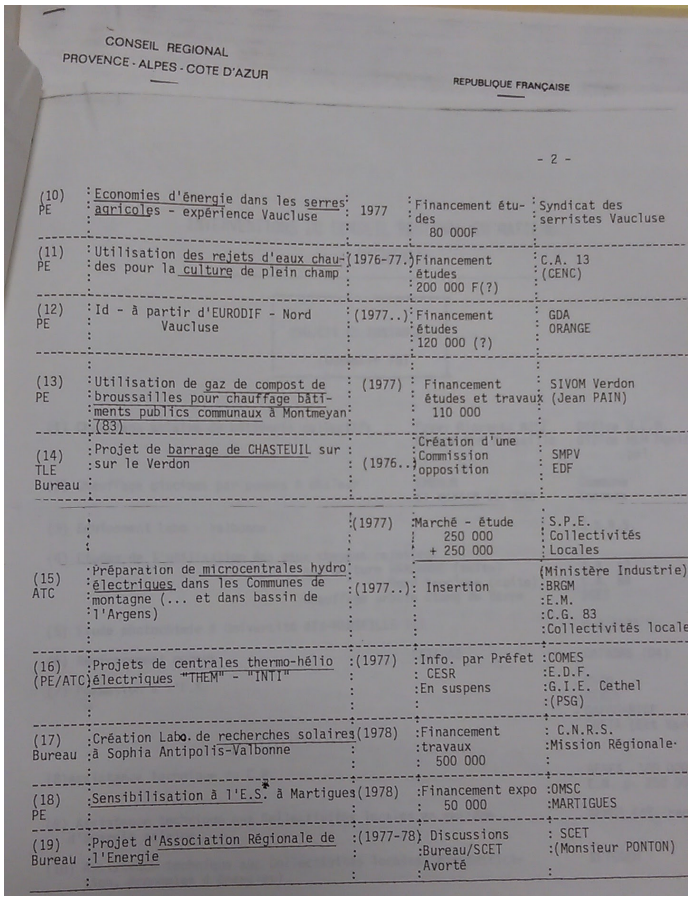
- oOo -

N° d'ordre (Commis.)	OBJET	Date	Mode intervention	Partenaires
(1) PE/ATC/TLE	Energie nucléaire - Projet de centrale à MARTIGUES	1975	Demande avis Préfet Réserves	Administration
(2)	Utilisation expérimentation de l'E.S.* pour chauffage logements collectifs H.L.M. à ROUSSET (13) AVIGNON la BISE (84)	1975	Etude et financement études, investissements, mesures (1 MF en 3 ans)	(OREAM) Office HLM GERES (ESIM) Université
(3) Bureau) PE	Utilisation expérimentale de l'E.S.* pour le chauffage de piscines à (06 ANTIBES) (05 CHATEAU-ARNOUX)	(1975) 1978	Financement Investissement (500 000 F) 160 000 F	Collectivités Locales
(4) PE	Maitrise des énergies "douces" (ES, éolienne) par des particuliers dans les Alpes de Haute Provence	1976	Financement études et matériel 90 000 F	Association CATADAS
(5) PE	Maitrise régionale de l'E.S.* Document.mat. de mesure	1977	Financement 220 000 F	GERES Université
(6) PE	- id - Etude "Collectivités locales	1977-78	Marché, étude 150 000 F	GERES
(7) PE	Conception bioclimatique d'un ensemble logement collectif urbain	1977	Fin. - étude 50 000 F	Groupe ABC Office HLM MARSEILLE
(8) PE	Utilisation nappe souterraine par pompe à chaleur pour chauffage foyer logement - 84 - L'ISLE s/Sorgue	1977-78	Financement des travaux 195 000	O.P. H.L.M. AVIGNON
(9) PE	Projet d'utilisation ES* dans chauffage de serres agricoles (Vauluse - Var)	1976...	Financement travaux (500 000)	Ville d'HYERES Lycée Agricole OPA 83 IDREES (M. ROSELLA)

.../...

* E.S. = Energie solaire

« Le Grand Pavois » – 322 avenue du Prado – 13008 Marseille – Tél. (91) 76.55.35



CONSEIL REGIONAL
PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR

REPUBLIQUE FRANÇAISE

- 2 -

(10) PE	Economies d'énergie dans les serres agricoles - expérience Vaucluse	1977	Financement études 80 000F	Syndicat des serristes Vaucluse
(11) PE	Utilisation des rejets d'eaux chaudes pour la culture de plein champ	(1976-77.)	Financement études 200 000 F(?)	C.A. 13 (CENC)
(12) PE	Id - à partir d'EURODIF - Nord Vaucluse	(1977..)	Financement études 120 000 (?)	GDA ORANGE
(13) PE	Utilisation de gaz de compost de broussailles pour chauffage bâtiments publics communaux à Montmeyan (83)	(1977)	Financement études et travaux 110 000	SIVOM Verdon (Jean PAIN)
(14) TLE Bureau	Projet de barrage de CHASTEUIL sur le Verdon	(1976..	Création d'une Commission opposition	SMPV EDF
		(1977)	Marché - étude 250 000 + 250 000	S.P.E. Collectivités Locales
(15) ATC	Préparation de microcentrales hydro électriques dans les Communes de montagne (... et dans bassin de l'Argens)	(1977..)	Insertion	(Ministère Industrie) BRGM E.M. C.G. 83 Collectivités locale
(16) (PE/ATC)	Projets de centrales thermo-hélio électriques "THEM" - "INTI"	(1977)	Info. par Préfet CESR En suspens	COMES E.D.F. G.I.E. Cethel (PSG)
(17) Bureau	Création Labo. de recherches solaires à Sophia Antipolis-Valbonne	(1978)	Financement travaux 500 000	C.N.R.S. Mission Régionale
(18) PE	Sensibilisation à l'E.S. à Martigues	(1978)	Financement expo 50 000	OMSC MARTIGUES
(19) Bureau	Projet d'Association Régionale de l'Energie	(1977-78)	Discussions Bureau/SCET Avorté	SCET (Monsieur PONTON)

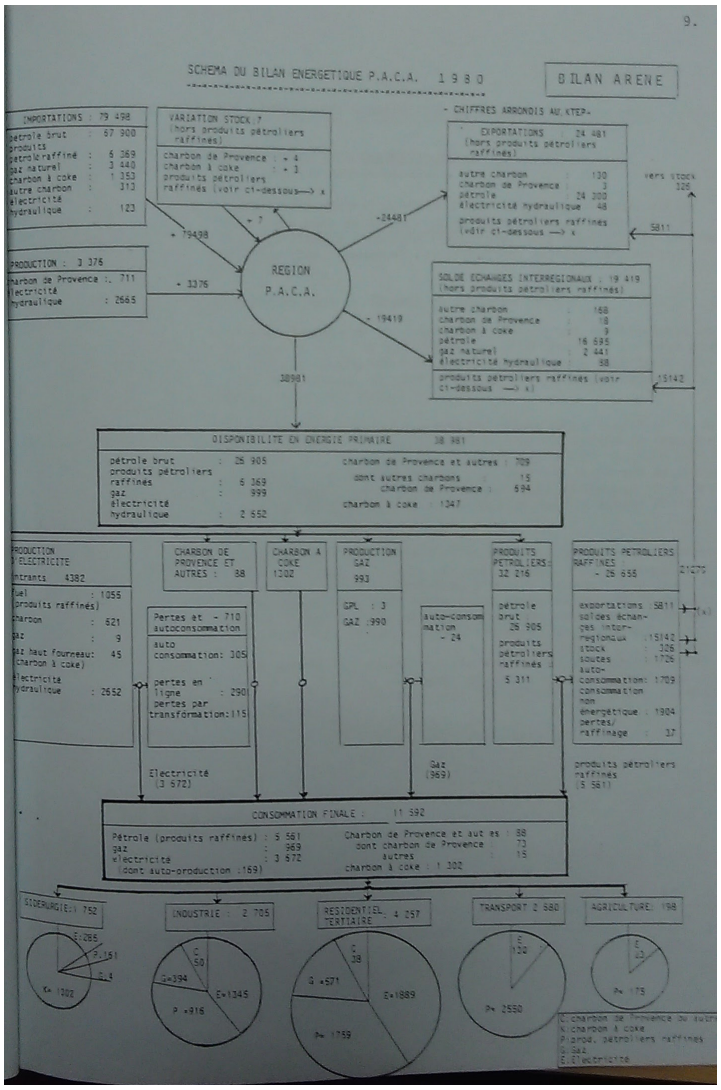
Photographies 2 et 3. EPR PACA (1978), Bilan des interventions du conseil régional en matière d'énergie. Projets en instance, 1978. La multiplication des expérimentations et des études ont permis de construire progressivement une expertise territorialisée.

Comme le montrent les extraits ci-dessus, une partie substantielle des premières initiatives de l'EPR est relative au financement d'études de valorisation des ressources locales poursuivant un intérêt régional, souvent situées dans les fiefs électoraux des principaux représentants régionaux.

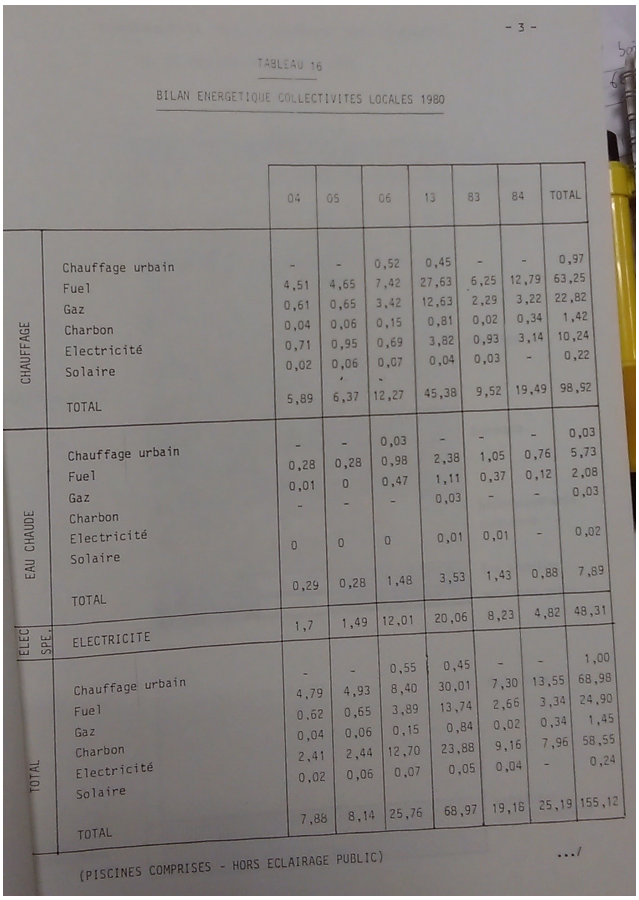
Les premiers projets menés sont de petite envergure, mais ils permettent la création d'un savoir-faire, le développement de connaissances spécifiques – qui peut parfois conduire à un éparpillement des actions, les produits de ces recherches pouvant être sous-valorisés. Toutefois, dès 1975, l'EPR est en mesure d'opposer des arguments étayés à l'Etat et à ses opérateurs sur le projet de centrale nucléaire à Martigues et de barrages sur le Verdon, conduisant à l'abandon de ces initiatives présentées comme d'intérêt national. Les agents employés par l'EPR sont en mesure de faire la démonstration de l'efficacité de programmes de maîtrise de la demande adaptés aux problématiques locales, et peuvent fournir des

arguments aux grands élus locaux –Gaston Defferre, par exemple- lorsqu'ils négocient ces questions avec le gouvernement national.

Après le premier choc pétrolier, l'EPR, s'appuyant sur les études de l'ARENE, met en valeur des énergies dites « nouvelles et renouvelables », que l'Etat maîtrise moins directement, notamment pour ce qui a trait aux potentiels locaux. Il s'engage ainsi sur la cartographie des ressources locales et la mobilisation de celles-ci, déployant une connaissance spécifique. Une estimation du potentiel des filières, des effets sur l'emploi et le développement économique, ainsi que des études d'impact sont réalisées pour informer et appuyer ces démarches régionales. Voici quelques exemples de ces études, tirés des archives de l'EPR.



Photographie 4 : bilan énergétique régional pour l'année 1980 effectué par l'ARENE.



- 3 -

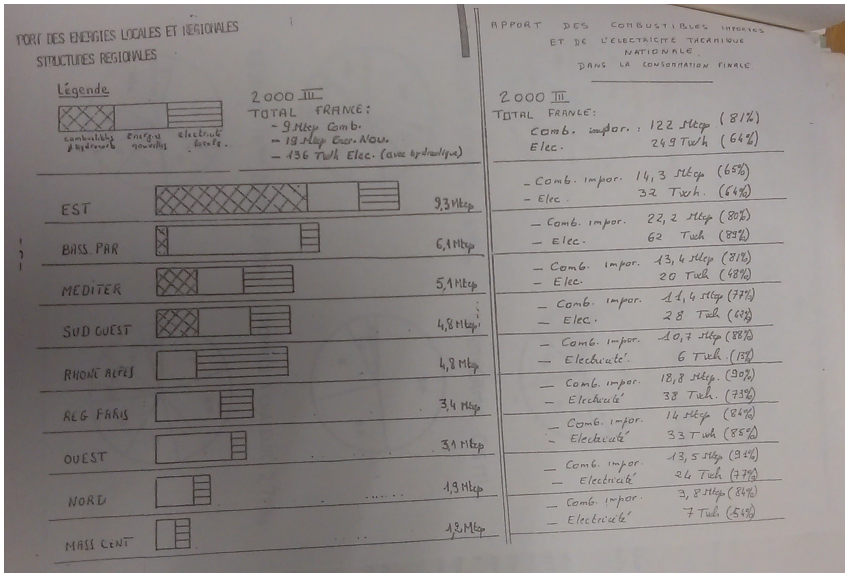
TABLEAU 16

BILAN ENERGETIQUE COLLECTIVITES LOCALES 1980

		04	05	06	13	83	84	TOTAL
CHAUFFAGE	Chauffage urbain	-	-	0,52	0,45	-	-	0,97
	Fuel	4,51	4,65	7,42	27,63	6,25	12,79	63,25
	Gaz	0,61	0,65	3,42	12,63	2,29	3,22	22,82
	Charbon	0,04	0,06	0,15	0,81	0,02	0,34	1,42
	Electricité	0,71	0,95	0,69	3,82	0,93	3,14	10,24
	Solaire	0,02	0,06	0,07	0,04	0,03	-	0,22
	TOTAL	5,89	6,37	12,27	45,38	9,52	19,49	98,92
EAU CHAUDE	Chauffage urbain	-	-	0,03	-	-	-	0,03
	Fuel	0,28	0,28	0,98	2,38	1,05	0,76	5,73
	Gaz	0,01	0	0,47	1,11	0,37	0,12	2,08
	Charbon	-	-	-	0,03	-	-	0,03
	Electricité	0	0	0	0,01	0,01	-	0,02
	Solaire							
	TOTAL	0,29	0,28	1,48	3,53	1,43	0,88	7,89
ELEC SPE.	ELECTRICITE	1,7	1,49	12,01	20,06	8,23	4,82	48,31
TOTAL	Chauffage urbain	-	-	0,55	0,45	-	-	1,00
	Fuel	4,79	4,93	8,40	30,01	7,30	13,55	68,98
	Gaz	0,62	0,65	3,89	13,74	2,66	3,34	24,90
	Charbon	0,04	0,06	0,15	0,84	0,02	0,34	1,45
	Electricité	2,41	2,44	12,70	23,88	9,16	7,96	58,55
	Solaire	0,02	0,06	0,07	0,05	0,04	-	0,24
	TOTAL	7,88	8,14	25,76	68,97	19,16	25,19	155,12

(PISCINES COMPRISES - HORS ECLAIRAGE PUBLIC) .../

Photographie 5 : bilan des consommations régionales, par département et par usage pour 1980 réalisé par l'ARENE.



PORT DES ENERGIES LOCALES ET REGIONALES
STRUCTURES REGIONALES

Légende

2000 III
TOTAL FRANCE :
- 9 Mtep Comb.
- 13 Mtep Ener. Nou.
- 136 Twh Elec. (avec hydraulique)

EST 9,3 Mtep
BASS PAR 6,1 Mtep
MEDITER 5,1 Mtep
SUD OUEST 4,8 Mtep
RHONE ALPES 4,8 Mtep
REG PARIS 3,4 Mtep
OUEST 3,1 Mtep
NORD 1,9 Mtep
MASS CENT 1,3 Mtep

APPORT DES COMBUSTIBLES IMPORTES ET DE L'ELECTRICITE THERMIQUE NATIONALE DANS LA CONSOMMATION FINALE

2000 III
TOTAL FRANCE :
Comb. impor. : 122 Mtep (81%)
Elec. 24,9 Twh (64%)

- Comb. impor. 14,3 Mtep (65%)
- Elec. 32 Twh. (64%)
- Comb. impor. 22,2 Mtep (80%)
- Elec. 62 Twh (89%)
- Comb. impor. 13,4 Mtep (81%)
- Elec. 20 Twh (48%)
- Comb. impor. 11,4 Mtep (77%)
- Elec. 28 Twh (62%)
- Comb. impor. 10,7 Mtep (88%)
- Electricité 6 Twh (13%)
- Comb. impor. 18,8 Mtep (90%)
- Electricité 38 Twh (73%)
- Comb. impor. 14 Mtep (84%)
- Electricité 33 Twh (85%)
- Comb. impor. 13,5 Mtep (94%)
- Electricité 24 Twh (77%)
- Comb. impor. 3,8 Mtep (84%)
- Electricité 7 Twh (54%)

Photographie 6 : bilan énergétique proposé par l'ARENE, 1980.

Les retombées régionales de grands chantiers comme les barrages hydroélectriques, du tokamak Tore Supra à Cadarache -qui teste cette technologie dans le domaine de la fusion nucléaire- font l'objet d'évaluations comparatives, avec une attention particulière accordée au nombre d'emplois par filière énergétique, dans le but de réaliser des arbitrages et de préparer le positionnement propre de la Région. Le solaire, et notamment thermique, est privilégié par l'EPR puis le conseil régional, du fait de la disponibilité de la ressource, du faible engagement de l'Etat et, par-là, de la liberté d'action permise. Les élus régionaux, et en particulier ceux situés sur les circonscriptions les plus concernées, cherchent aussi à valoriser les atouts qu'ils estiment avoir en région, avec la présence de centres de recherche, d'industries, d'artisans, d'associations.

Plus tard, la création des observatoires régionaux de l'énergie suit cette logique d'acquisition de moyens d'élaboration de politiques locales autonomes. Ces observatoires ont pour mission de produire et analyser des données évaluant la situation énergétique et climatique de la région. Toutes les collectivités n'ont pas fait ce choix de rechercher ou de susciter la production de données relatives à l'énergie et à l'environnement. Celles qui l'ont fait s'en servent pour réaliser des états des lieux des domaines d'intervention, proposer des scénarios et les étayer par des mesures concrètes, puis évaluer ces dernières. Celles intervenant le plus sur les questions énergétiques, et notamment les régions PACA (2001), Rhône-Alpes (2002), et NPDC (2012) ont pris cette décision. Ces observatoires sont partenariaux et structurés à partir de la maille régionale. Ils associent autour du conseil régional et de l'ADEME les entreprises cherchant à s'intégrer dans la gouvernance territoriale de l'énergie, des syndicats d'énergie, et des représentants du monde universitaire. Les services déconcentrés de l'Etat y sont, selon les situations, plus ou moins impliqués, même si certains, comme en PACA, marquent leur intérêt pour des coopérations plus approfondies. L'expertise territorialisée semble dans ce cadre prendre le pas sur les détenteurs traditionnels de connaissances dans un domaine aussi technique que la gestion de l'énergie. Il faut à ce titre noter la présence des grands énergéticiens dans ces observatoires, qui restent ainsi impliqués dans la gouvernance territoriale. Les plus petits opérateurs ne font pour le moment pas partie de ces « clubs »[1]. Cet exemple permet aussi d'appuyer l'argument selon lequel la capacité d'intervention de l'Etat, sur ces sujets, est affaiblie, plus indirecte. Cela n'est pas lié à une

[1] Une situation dont il faudra observer l'éventuelle évolution, pour voir si ces opérateurs ont ou non une stratégie d'insertion dans les nouveaux systèmes énergétiques locaux.

affirmation de son pilotage par d'autres moyens, comme l'affirme Renaud Epstein (Epstein, 2015, 2005), mais parce qu'il perd les moyens d'exercer une expertise technique ou un soutien financier, comme le soulignent Cécile Crespy et Vincent Simoulin (2016). L'absence générale des métropoles et grandes villes au sein de telles institutions peut être remarquée.

Ces observatoires contribuent à ancrer dans le temps ces démarches, et, progressivement, à rassembler à l'échelle infranationale des ressources (ingénierie, capacités de collecte et d'analyse de données). Ils renforcent, de manière incrémentale, la capacité d'intervention des collectivités territoriales.

Bien que ces institutions productrices de connaissances ne prennent pas toujours les mêmes formes, elles correspondent à une démarche de construction d'une capacité propre d'intervention.

Les métropoles s'organisent de la même manière que les Régions pour monter en compétence et disposer d'une ingénierie sur ces sujets. Par exemple, le Grand Lyon a créé une mission énergie en 2012, dont les services s'étoffent progressivement depuis, pour renforcer ses capacités propres d'intervention dans ces domaines. Ce service approfondit la mise en œuvre du plan climat, porte la réflexion prospective de la métropole et (ré)investit de nouveaux champs d'action (maîtrise de l'énergie, gestion des grands réseaux).

La mise en place en 2014 d'une Agence de la performance énergétique au sein de la métropole niçoise relève de la même démarche.

La construction de telles institutions, pour stabiliser des interventions et accumuler des compétences dans l'énergie, est progressive. Ce phénomène est le plus visible dans les Régions, qui, contrairement aux grandes villes, n'ont pas de compétences historiques, et doivent davantage affirmer leur légitimité et marquer leur positionnement territorial. Dès lors, en complément de leurs agences, certaines régions créent des relais institutionnels au niveau local, pour s'insérer au plus près de la mise en œuvre des politiques publiques, comme en Rhône-Alpes, avec les Espaces Rhône-Alpes (ERA) évoqués au chapitre VIII.

En sus de telles institutions, les collectivités étudiées développent des partenariats *ad hoc* avec des acteurs diversifiés pour capter davantage d'expertise. En effet, dans une situation où elles sont historiquement en retrait du pilotage du système énergétique, où une partie d'entre elles est relativement jeune et en quête d'affirmation (EPCI, métropoles, conseils

régionaux), l'acquisition de telles ressources est un des moyens d'appuyer leurs revendications. Avec l'association d'organisations détenant des données pouvant informer une politique publique, les conseils régionaux et les métropoles s'attachent ainsi régulièrement le soutien d'experts, d'ingénieurs, d'universitaires, d'acteurs issus de milieux scientifiques en général. De fait, pour l'élaboration de leurs plans climat énergie, les conseils régionaux et les métropoles mettent en place des groupes de travail associant ce type de spécialistes. C'est en ce sens que peut être interprétée la sollicitation par les métropoles de Lyon et Grenoble d'universitaires pour la réalisation de leur schéma directeur des énergies ; ou la mise en place de « GIEC » régionaux[1] par les conseils régionaux. Par ailleurs, les réseaux associatifs comme le CLER et négaWatt se positionnent sur ces enjeux d'expertise, en proposant leurs services pour des activités de conseil aux collectivités dans ces domaines (Institut négaWatt par exemple). Ils s'inscrivent ainsi sur le même terrain de discussion que les défenseurs du système centralisé, en discutant de rationalités techniques et économiques. Ainsi, en acquérant cette expertise, les collectivités territoriales sont en mesure de définir plus précisément leurs interventions, puis des politiques publiques plus adaptées à la poursuite de leurs propres objectifs. Cette expertise s'acquiert de manière incrémentale, tout comme la possibilité de la mobiliser pour gagner en capacité d'action publique. Cela va dans le sens de notre hypothèse d'une construction graduelle d'un nouveau système énergétique.

Elle est d'autant plus graduelle et incrémentale qu'elle s'acquiert en partie par des partenariats avec d'autres collectivités territoriales.

3. Le recours à des politiques partenariales, une contribution à la construction incrémentale de systèmes d'acteurs locaux

Les entrepreneurs d'action publique recourent, nous l'avons vu, fréquemment à des actions partenariales. Par la mise en relation d'acteurs issus de différents secteurs, et par des interactions régulières, cela entraîne l'appropriation progressive des enjeux, d'intérêts communs, et la familiarisation réciproque des différents acteurs. Les différents plans qui, nous l'avons vu, structurent une partie de l'action publique dans l'énergie, sont notamment suivis

[1] Le « GIEC » mis en place par le conseil régional de PACA, appelé GREC-PACA (Groupe régional d'experts sur le climat en PACA), et co-financé par l'Etat, l'ADEME et le conseil régional, rassemble des chercheurs et universitaires dans plusieurs disciplines, pour étudier les impacts du changement climatique dans la région et les possibilités d'atténuation.

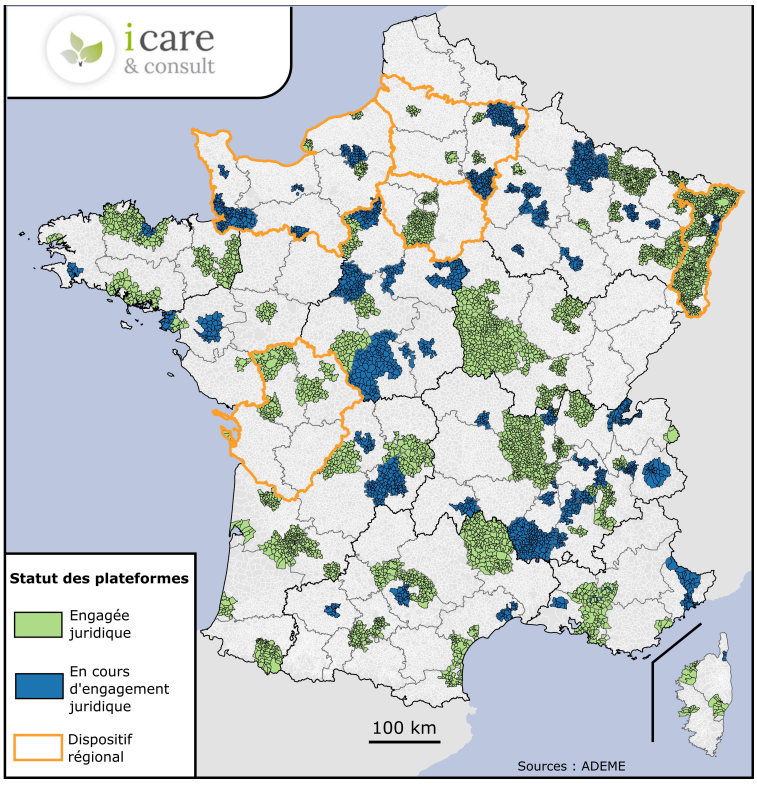
par des instances collégiales. Celles-ci, réunissant les partenaires territoriaux, négocient les conditions de cette mise en œuvre et procèdent à des ajustements réguliers.

Les exemples d'élaboration concertée des programmes d'action publique régionaux sont nombreux dans les collectivités les plus avancées sur les questions de transition énergétique. Ils concernent différentes phases de l'action publique : négociation et définition, suivi de la mise en œuvre, ajustement, évaluation. En 2011, par exemple, la Région PACA a créé le Réseau PACA Climat en anticipation de la réalisation des PCET. Les collectivités souhaitant préparer en amont un plan climat ont été rassemblées au sein d'un réseau partageant de l'ingénierie et animé par le conseil régional, l'ADEME et la DREAL- celle-ci étant toutefois en retrait pour des questions liées à ses ressources (données d'entretien, agents de la DREAL PACA, 2015). Ce réseau visait à assurer la territorialisation du SRCAE, ou au moins, dans l'attente de son adoption formelle, la prise en compte et la traduction concrète de la vision du conseil régional.

Ce faisant, ces activités contribuent à la consolidation d'un système d'acteur local, entretenant dans le temps les interactions et favorisant une action commune, collectivement appropriée. Elles entraînent la mise en place d'une gouvernance territorialisée des problèmes identifiés par les « pilotes » territoriaux de l'action publique, et participent à la création d'une capacité d'intervention locale. Ces politiques partenariales permettent l'intégration graduelle des systèmes d'acteurs locaux. Par exemple, dans le cadre de la rénovation thermique, les collectivités pilotes sont conduites à s'intéresser à la structure et à la capacité des entreprises à répondre aux nouvelles demandes. La mise en place de plateformes de la rénovation énergétique en PACA, à titre de préfiguration de la loi de transition énergétique (programme Rénover+), a pu illustrer cela. Sous l'impulsion et le financement de la Région, de l'ADEME, de l'Union européenne, et avec une mise en œuvre dans les regroupements de communes, comme la Communauté d'Agglomération Var Estérel Méditerranée, un travail important de réflexion par les parties prenantes a été mené autour de la structuration de l'offre, de la formation et de la mise en relation des artisans et entreprises locales (Conseil régional de PACA & ADEME, 2015; Guilbot & Hamon, 2014; entretien avec Viviane Hamon, chargée du suivi, de la mise en œuvre et de l'évaluation de Rénover+, 2015). A Fréjus et à Digne, dans le cadre du programme Rénover +, ont ainsi été rassemblés des acteurs concernés par les enjeux de la rénovation énergétique, comme les petites entreprises et leurs fournisseurs, des sociétés de services énergétiques, des opérateurs comme EDF, Engie, GRT gaz, des

architectes, des bureaux d'études, des associations comme Effinergie. L'objectif de cette action collaborative a été de créer un réseau local d'acteurs en mesure de proposer une offre complète dans la rénovation énergétique et de pérenniser un marché (source : Rénover +, chargé de mission Fréjus, 2015).

Cette adéquation conditionne les possibilités de mise en œuvre effective des politiques publiques et l'atteinte de leurs objectifs. Cet enjeu incite à la définition conjointe, avec les acteurs privés impliqués dans ces dispositifs, des modalités d'intervention et des objectifs, liant ainsi directement les décisions de politique publique environnementale aux questions de développement des entreprises au niveau local. L'avancement de ces démarches est réel mais très progressif. Après une expérimentation conduite par l'ADEME en 2014, le principe de la mise en place de ces plateformes sur l'ensemble du territoire français a été consacré par la loi de transition énergétique de 2015. La carte ci-dessous illustre les réalisations en France début 2017.



Carte 6 : plateformes territoriales de la transition énergétique en France, janvier 2017. Source : ADEME, 2017.

Il est ressorti de nos entretiens au sein des DREAL et des préfectures (2015) que l'Etat décentralisé soutient ces dynamiques, afin que les collectivités développent des connaissances

sur ces sujets. Elles deviennent ainsi moins dépendantes d'une expertise dont il perd les moyens de la pérennisation, et mettent en place les conditions d'un développement économique local, prenant leur part du « fardeau » de ces interventions. La raréfaction des ressources humaines et budgétaires dans les DREAL conduit à la délégation des missions d'encadrement de l'élaboration de politiques locales, vers des bureaux d'études ou des acteurs partenaires, un processus déjà engagé avec la Réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) de 2007-2010.

Dans ce cadre, les politiques considérées peuvent régulièrement être rapprochées des politiques dites procédurales. Si elles présentent un risque de dérive et d'éloignement de la recherche d'atteinte d'objectifs substantiels (Lascoumes, 1996), elles présentent un intérêt en termes d'intégration d'un système d'acteurs local. La récurrence des coopérations, de la définition et de la poursuite de projets communs, le partage d'expériences et d'expertise, autour de problématiques identifiées comme d'intérêt local, y participe.

Conduites à titre principal par l'Etat, par exemple dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, pour se décharger d'une partie des contraintes financières et d'intervention à l'échelle territoriale (Leroy, 2000), ces politiques sont réappropriées par les collectivités, qui les utilisent pour pallier leur manque de capacité d'intervention directe.

Ces pratiques de concertation réunissant les « parties prenantes » (associations, professionnels, collectivités territoriales) sont un moyen de rapprocher la collectivité régionale du tissu local et des différents secteurs d'activités dont l'appui est recherché. Ce faisant, elles étendent l'influence des membres de la nouvelle collectivité. En procédant de cette manière, ceux-ci renforcent leur stature vis-à-vis des acteurs du territoire, nouent des liens avec les administrations, qu'ils peuvent aussi utiliser pour peser dans les négociations politiques, ce qui correspond aux pratiques observées par Olivier Nay dans son étude de la jeune institution régionale (1997, p. 78).

Un des objectifs de cette procédure est de s'appuyer sur les possibilités d'action, les connaissances et un réseau de partenaires. Cela permet de bénéficier d'expertises et plus généralement de ressources disséminées entre les acteurs territoriaux. Il est aussi de légitimer des politiques nouvelles, de réunir une coalition d'acteurs en mesure de modifier les rapports de force traditionnels dans le secteur de l'énergie, pour peu que chacun y trouve son intérêt – des financements, des relations politiques, l'avancement d'une carrière, par exemple. Comme

l'écrit Olivier Nay (1997, p. 97), la constitution d'instances de concertation et de négociation pour l'élaboration des projets régionaux a l'avantage de développer l'interdépendance entre les parties prenantes. Le recours fréquent à des modes d'action concertés par des collectivités en quête d'affirmation, comme les conseils régionaux, relève du constat qu'il leur reste à construire un réseau de soutiens territorialisés.

L'appropriation de telles techniques politiques par les métropoles étudiées peut aussi signaler leur prise de conscience de l'intérêt à constituer leur propre système territorial, et à susciter l'intégration des collectivités proches de la ville centre.

De fait, les conseils régionaux et les métropoles faisant l'objet de nos enquêtes de terrain cherchent à constituer de nouveaux partenariats, en vue de bénéficier de possibilités d'action élargies, avec l'ambition de piloter un nouveau système d'acteurs, et que celui-ci en partage (ou en applique) les objectifs. Ceux-ci se traduisent par la mise en place de groupes de travail thématiques pour l'élaboration et le suivi de programmes de transition énergétique. Cela explique aussi l'organisation régulière de sessions de partage d'expérience, d'évaluation et de cadrage des actions à mener pour la poursuite de ces programmes (par exemple, dans le cadre des plans climat déclinant les SRCAE ; ou l'élaboration d'un schéma directeur métropolitain des énergies), avec un public ciblé : chargés de mission et chefs de service (techniciens) ; ou élus et décideurs publics. Ce constat a été confirmé par plusieurs sessions d'observation participante menées dans le cadre de nos travaux (2014-2017). Durant celles-ci, nous avons pu constater que les agents des services énergie-climat régionaux considèrent que leur collectivité se donne pour rôle de

> *« coordonner et optimiser »* l'action des acteurs locaux, afin *de « faire bouger les gens dans un cadre fixé par nous ».* Pour cela *« il faut mettre en relation. Pour faire en sorte que les acteurs territoriaux aient une vision commune, il faut que les gens se mettent autour de la table, créent du lien. Nous testons cette version là de Chef de file »* (entretien, agents, conseil régional de PACA, 2015).

La concertation favorise aussi l'appropriation des initiatives. Le partage de points de vue et de retours d'expérience, l'explicitation des enjeux priorisés et des décisions prises renforce cela. C'est la méthode utilisée par les services en charge de la réalisation du Schéma directeur des énergies (SDE) du Grand Lyon pour s'assurer de l'appui des communes membres (entretien, agent mission énergie, 2015 ; observation participante, février 2017), ce

qui n'empêche toutefois pas l'apparition régulière de tensions – qui ne conduisent toutefois pas à des blocages.

Nous pouvons à ce titre rappeler l'apport de ce type de processus à la démarche de TRI, mentionné au chapitre VII :

> *« il faut travailler ensemble pendant plusieurs mois, faire des dizaines de réunions, faire des groupes de travail où l'on peut mettre tout le monde autour de la table afin d'échanger sur nos métiers, de faire de la pédagogie pour qu'à la fin, tout le monde regarde dans le même sens. C'est ce que l'on a réussi à faire pour la TRI »* (cadre d'entreprise de la région, 2014).

Ainsi, même si ces dispositifs peuvent être chronophages, les interlocuteurs interrogés sur ce point (entreprises, organisations professionnelles, administrations déconcentrées, conseil régional, agences, 2014 et 2016, Nord-Pas-de-Calais) ont reconnu leur importante contribution à la conciliation de positions conflictuelles. Des contacts fréquents, la négociation et l'ajustement des orientations donnent progressivement lieu à une compréhension mutuelle : les acteurs peuvent s'opposer, mais ils se positionnent dans le cadre d'une politique régionale, qui s'inscrit dans la durée. Rappelons à ce titre que le projet de TRI a été repris par la nouvelle majorité, issue des élections régionales de fin 2015. Les politiques reposant sur la coopération facilitent ainsi la poursuite d'une politique énergétique locale, autour d'une vision commune progressivement appropriée. L'institutionnalisation et le portage commun sont des moyens puissants d'assurer la continuité des projets, et de créer un effet de d'entraînement autour de ces nouvelles politiques publiques. A Fréjus, après l'accession du Front national aux fonctions exécutives municipales, les programmes de rénovation thermique menés par la ville ont été repris au niveau de l'intercommunalité, qui avait été impliquée dans de premiers travaux.

Ces constats rejoignent les analyses proposées par une partie de la littérature sur la décentralisation. Pour Evelyne Ritaine (1997), la participation d'acteurs multiples au sein de forums de négociation favorise la création d'une communauté avec des référentiels communs. Pour Balme, Faure, & Mabileau (1998), les institutions locales contribuent à la production et la diffusion de connaissances, alors que ces politiques portant sur des sujets techniques nécessitent la construction d'une expertise sociotechnique et économique spécifique. Il peut s'agir d'une connaissance « alternative » à celle de l'Etat central. De leur côté, Olivier Nay et Andy Smith (2002) expliquent que les collectivités territoriales mettent en place et pilotent des institutions plus ou moins formelles rassemblant des parties prenantes, dans le but de

stabiliser et de contrôler un cadre d'action et de connaissances, de mettre en relation des acteurs, en créant des valeurs, des intérêts collectifs, des normes. C'est ce que tentent de faire les collectivités que nous avons étudiées, en vue de décliner en actions concrètes leurs politiques publiques et de leur assurer une réception favorable.

La mise en place des institutions régionales associant différents acteurs territoriaux concourt à légitimer et à structurer un espace politique local en cours d'émergence. Ici, cela permet d'installer la Région en tant qu'entité décisionnelle distincte (Ritaine, 1994), et de donner lieu à l'affirmation des métropoles. Elles tentent de démontrer leur capacité à construire des projets d'initiative territoriale, à mettre en mouvement les différents acteurs territoriaux, et à recueillir le soutien de la société locale. Ce faisant, elles se construisent une identité, l'associant à des politiques tangibles et à des institutions visibles. En NPDC, la Dynamique Climat[1] et le Centre ressource du développement durable (CERDD), mis en place avec l'impulsion du conseil régional, sont désormais reconnus par les acteurs (privés et publics) liés à la transition énergétique comme étant des lieux d'échange et des sources d'information crédibles, puisque leurs ressources (données, ingénierie) sont utilisées en tant que support des démarches partenariales nordistes. Il est ainsi possible de parler d'une gouvernance locale de la transition énergétique établie progressivement par ces politiques partenariales.

Par ailleurs, ces politiques conduisant à croiser les compétences et à mettre en relation différents types d'acteurs (collectivités de différentes échelles, mais aussi entreprises de différentes tailles et champs d'activités, organismes publics), au sein d'instances territoriales de négociation permettent d'opposer un modèle alternatif à celui en vigueur. Il s'inscrit en contraste avec le caractère centralisé et sectoriel du système énergétique et en particulier, électrique actuel. Il conduit à l'association d'intérêts, de compétences, d'intervenants dans des activités plus diversifiées, avec une réorganisation à l'échelle territoriale. Cela pose les bases d'une alternative proposant une recomposition et un changement d'échelle de l'action publique dans ces domaines.

Ces politiques, utilisées de longue date par les conseils régionaux (Nay, 1997) puis par les métropoles, prennent un nouvel essor avec l'évolution de la prise en compte des

[1] La Dynamique climat est l'instance de dialogue principale créée en 2008 par l'Etat, le conseil régional, les deux conseils départementaux du NPDC et l'ADEME en 2008. Son but est de mobiliser et coordonner ces acteurs dans le cadre du plan climat régional.

thématiques énergie-climat. En effet, la combinaison d'un défi lié aux échéances (prise en compte de risques de long terme ne s'étant pas encore pleinement matérialisés, comme le changement climatique), aux enjeux et aux priorités (critères environnementaux et limitation de la consommation d'énergie, par exemple), sollicitent le recours à des compétences diversifiées. Cette situation est propice à l'émergence de nouvelles politiques publiques.

Cette coopération présente le risque d'être freinée par plusieurs facteurs, parmi lesquels des alternances politiques aux différents niveaux d'action publique. Nous l'avons vu, les intérêts des institutions prennent le pas sur les logiques politiques : les alternances ne marquent pas des coups d'arrêt, du moins pour les éléments essentiels de ces politiques publiques, mais elles peuvent mener à des périodes d'instabilité ralentissant la constitution de systèmes énergétiques locaux. En outre, les problèmes de coordination ou des logiques d'action distinctes entre actions territoriales et directives nationales, par exemple dans le cadre des TEPOS créés en Rhône-Alpes et des TEPCV nationaux, ralentissent l'élaboration de politiques territoriales aux lignes bien définies. Ces problèmes de coordination liés à la multiplication des initiatives n'ont pas encore été résolus par la mise en place de ces instances de concertation. Ils donnent lieu à des blocages entre tous types de partenaires, même les plus traditionnels, comme en témoigne dans le domaine de la rénovation thermique des bâtiments le lancement parallèle d'un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) de l'ADEME nationale, traduit par un AMI de l'ADEME PACA recoupant les thématiques du programme régional Rénover+, sans toutefois suivre les mêmes logiques que ce dernier. Cela a entraîné des tensions et des blocages.

En outre, le pilotage régional de toutes ces initiatives peut être facteur de conflits, certains acteurs locaux exprimant leurs réticences, face à ce qu'ils qualifient de tentative de

> *« centralisation régionale »* (membre d'un bureau d'études PACA, 2015),
> et
>
> *« le gouvernement à distance parfois trop éloigné du terrain »* (agent, service énergie, métropole de Nice, 2015).

Ces critiques rappellent celles adressées par les collectivités territoriales, dont les Régions, à l'Etat. Elles sont également exprimées envers les métropoles par les collectivités qu'elles absorbent, et les structures dont elles bousculent les équilibres (syndicats d'énergie, par exemple). Cela souligne en creux l'intérêt pour ces nouveaux « pilotes de l'action publique territoriale » d'animer des concertations locales, pour dépolitiser ces questions,

encadrant l'expression des tensions. Ces dernières marquent les lignes d'évolution et de recomposition des systèmes politiques locaux.

Parmi les freins potentiels à la constitution de systèmes énergétiques locaux, il faut considérer le fait que les grandes entreprises, qui tiennent actuellement une place importante (poids économique, nombre de salariés, capacité d'influence des décideurs locaux) dans les systèmes économiques territoriaux, sont des acteurs nationaux voire internationaux. Elles peuvent ainsi suivre des logiques d'action établies à cette échelle, et, sur lesquelles les Régions ont des leviers limités. Cependant, les grands groupes conservent des intérêts au niveau local, car ils ont besoin de vitrines pour les produits et services qu'ils proposent, notamment dans le domaine des réseaux intelligents, de la maîtrise de la demande et des énergies renouvelables. Ils cherchent aussi à accroître leur ancrage territorial, notamment du fait d'une concurrence accrue sur leurs activités principales, comme dans le cadre de la fin des tarifs réglementés de vente d'énergie, du renouvellement des concessions hydrauliques, et des services énergétiques. De fait, la poursuite des activités économiques dans ces domaines pourrait, *in fine,* favoriser la continuité de tels programmes.

Ainsi, si l'émergence d'une concertation territoriale autour d'enjeux locaux est progressive, reste limitée, avec une diversité d'institutions plus ou moins puissantes, plus ou moins formalisées, elle ancre dans la durée la constitution d'un intérêt local, d'une expertise, et, plus largement, d'une capacité d'action publique territorialisée.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons constaté le recours important aux expérimentations et aux démarches incrémentales par les collectivités engagées dans des politiques énergétiques. Elles permettent d'abord l'appropriation des thématiques et la construction de programmes nouveaux. Elles sont un moyen de donner une forte visibilité à leurs actions tout en minimisant les moyens consacrés, et d'obtenir des ressources (financement, appui technique) d'institutions ayant soit des capacités d'intervention directe limitées (Union européenne), ou dont le soutien sur ces thématiques privilégie les expérimentations (Etat, ADEME). Dans une situation de faiblesse institutionnelle, en quête d'affirmation, les collectivités concernées tentent ainsi d'accroître leurs ressources, leur visibilité ou de profiter d'opportunités permettant de développer l'activité locale. Ce faisant, en procédant de manière incrémentale, et en définissant de manière correspondante leurs principes d'action, elles tentent de

contourner les contraintes auxquelles elles sont confrontées. Avec peu de moyens, elles démultiplient ainsi l'impact de leurs activités.

Le fait, pour les pilotes du système électrique national (ministère de l'Energie, ministère de l'Economie et de l'Industrie), de soutenir ces projets uniquement lorsqu'ils ont un caractère expérimental pourrait traduire le choix de conserver la maîtrise des programmes territoriaux, et d'encadrer ainsi les actions menées. En les limitant aux expérimentations et à des projets sans potentiel de massification, ils pourraient ainsi circonscrire les possibilités d'essor des nouveaux systèmes territoriaux. Cependant, l'approfondissement de la structuration des capacités et des réseaux d'acteurs régionaux conduit à nuancer cette observation, et à insister sur l'impact à plus long terme des mesures expérimentales. Le « recadrage » national est incomplet, car les expérimentations lancées ont pu créer une dynamique locale suffisamment forte pour résister aux programmes ministériels – en témoigne le fait qu'en Rhône-Alpes, le conseil régional ait obtenu un ajustement de l'appel à projets national au dispositif régional déjà amorcé, préservant la dynamique qu'il avait contribuée à lancer.

Au fur et à mesure de leur mise en place, les expérimentations renforcent les revendications des collectivités vers l'autonomisation des politiques publiques. Elles se familiarisent au pilotage local de projets, et consacrent leur capacité à réaliser de manière autonome des projets innovants, avec des résultats sur lesquels elles peuvent appuyer leur communication. Elles permettent parfois, comme les instruments de planification évoqués plus haut, une prise de liberté des collectivités par rapport au cadrage national.

Pour le moment, ces politiques n'ont eu que des résultats limités (voir chapitre XII). Cependant, les accélérations observées, et notamment depuis les années 2000, liées à des configurations favorables et à la saisie d'opportunités par des entrepreneurs de politiques publiques, conduisent à se rapprocher des analyses proposées par Aurélien Evrard (2010) relatives aux temporalités du changement. Celui-ci peut rester incrémental, marginal pendant plusieurs décennies, mais, suite à des changements de contexte importants, favoriser une évolution plus rapide des équilibres établis, voire entraîner une transformation systémique profonde. Les expérimentations observées ici peuvent jouer ce rôle de construction incrémentale des possibilités de changement, et nous soulignons ici le rôle clé des

entrepreneurs politiques pour « transformer l'essai », tirant parti des opportunités se présentant.

Nous soutenons donc la position selon laquelle les changements en matière de politique énergétique se préparent de manière progressive, avec des conditions mises en place graduellement, et l'accumulation de facteurs favorisant des évolutions à moyen terme. La multiplication des projets innovants et en décalage avec les logiques traditionnelles du secteur de l'énergie contribue à construire peu à peu la « boîte à outils » des politiques territoriales et à fournir des exemples diffusables.

Nous remarquons dans ce cadre l'importance des éléments de contexte (institutions, opportunités liées à des réformes territoriales, saillance des questions environnementales et évènements liés à l'environnement), qui peuvent donner à penser que ces évolutions seraient plus contingentes. Cependant, il est possible de remarquer que les acteurs portant ces alternatives disposent d'un savoir-faire pour tirer parti de toute opportunité, en vue d'ouvrir des possibilités d'évolution favorable. De fait, si la temporalité de ces évolutions est en partie gouvernée par des éléments extérieurs, les changements peuvent être largement imputés aux acteurs préparant leurs conditions de réalisation.

S'engageant sur un terrain où leur légitimité historique est faible et leur maîtrise des enjeux reste à construire, les collectivités étudiées ici recourent de manière extensive aux dispositifs expérimentaux. Cela démontre aussi leur incapacité actuelle à engager seules la massification des dispositifs qu'elles soutiennent. En attendant, elles rassemblent pourtant des ressources leur permettant d'accroître leur capacité d'action. Elles façonnent progressivement des coalitions d'acteurs partageant un intérêt dans le développement de politiques territoriales de transition énergétique. Comme l'écrit Romain Pasquier (2012), elles mettent en place des réseaux d'acteurs « à leur main », qui poursuivent et diffusent leurs politiques. Cela peut contribuer à l'émergence d'un *leadership* régional (Pasquier, 2012) ou métropolitain. En structurant de cette manière l'espace politique local, elles peuvent démontrer leur légitimité en tant qu'entité décisionnelle distincte (Ritaine, 1994).

Ces politiques reposant principalement sur des expérimentations diverses et multiples conduisent, paradoxalement, à la standardisation de l'action locale. Les différentes collectivités, face à des contraintes similaires, développent les mêmes stratégies de contournement et d'affirmation. Elles recourent aux mêmes ressources (Union européenne,

ADEME, réponses multiples aux appels à projets) pour structurer leur intervention. De fait, si la déclinaison, au cas par cas, des projets, correspond aux spécificités territoriales (ressources physiques, géographie, tissu socio-économique), la construction institutionnelle que nous observons est relativement similaire pour l'ensemble des collectivités engagées. Il est donc possible de décrire l'émergence simultanée de nouveaux systèmes d'acteurs locaux.

Chapitre XI : L'émergence de deux systèmes d'acteurs locaux

Introduction

Dans le cadre de nos travaux relatifs aux politiques de transition énergétique, nous avons pu constater le processus d'affirmation des métropoles et des Régions. Ces collectivités se positionnent dans un champ fortement structuré autour de quelques acteurs et de logiques centralisées. Pour tenter d'y faire prévaloir leurs positions, accroître leur légitimité et leur capacité de direction des systèmes énergétiques, elles s'appuient sur des instruments et des ressources similaires. Cependant, elles construisent des coalitions distinctes. Certaines se recoupent, peuvent s'allier, en fonction des circonstances. Dans d'autres cas, elles se font également concurrence. Le présent chapitre vise à caractériser ces deux systèmes en émergence, dont la place s'affirme dans le cadre des processus de transition énergétique.

Nous les considérons ainsi comme deux « systèmes d'acteurs locaux » distincts, pilotés respectivement par chacun des deux types de collectivités. Nous nous appuyons ainsi sur le concept de « système d'action concret » défini par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977). Ici, il s'applique à la maîtrise relative des conflits et à la domestication des intérêts de différents acteurs par un pilote territorial (entrepreneur, collectivité) qui maintient la cohérence de leurs interactions. Ce pilote met en place des mécanismes de régulation, afin de coordonner l'action de ces multiples acteurs en fonction de sa propre vision. Ces systèmes d'action sont plus ou moins stabilisés.

Pour constituer de tels systèmes et les orienter en fonction de leur vision politique, les entrepreneurs politiques mobilisant ces collectivités produisent un récit intégrateur, en même temps qu'ils utilisent des instruments et créent des institutions afin d'introduire une régulation à cette échelle des interactions de la multiplicité des acteurs sollicités. Ces institutions, plus ou moins formalisées, concrétisent et inscrivent dans la durée de tels programmes politiques locaux.

Ce mode de fonctionnement rappelle celui décrit par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987). De fait, par systèmes d'acteurs, nous désignons l'impulsion d'une institution autour d'une vision établie, et qui agrège autour d'elle une multiplicité d'acteurs, à travers des stratégies d'intéressement. Ces acteurs apportent des ressources au système, en même temps

qu'ils en attendent d'autres que cette nouvelle alliance pourrait apporter (visibilité, nouveaux marchés, légitimité par exemple). Cette capacité de pilotage est émergente, les compétences et ressources auxquelles elle fait appel diversifiées : il est ainsi préférable d'évoquer, à ce stade, une gouvernance territorialisée, orchestrée et construite progressivement par les Régions et les métropoles.

Nous traçons ici les contours des nouveaux systèmes énergétiques et institutionnels qui se dessinent. Nous examinons également les conséquences, encore peu évidentes il est vrai, de ces recompositions.

Les Régions et les métropoles utilisent des modes de légitimation semblables, à travers lesquels elles tentent de se distinguer dans les domaines du climat et de l'énergie. Cette concurrence provoque des frictions tant avec les acteurs du système en place, et dont elles bousculent les prérogatives et conditions d'intervention, qu'entre elles. Nous avons pu les constater lors de la préparation et de l'examen des lois de réforme territoriale de 2014 et 2015, analysés un peu plus loin. Ces collectivités se présentent comme les nouveaux échelons d'impulsion du développement économique, entre le local et l'Europe. En investissant ces thématiques, en particulier dans le champ économique, elles se distinguent des autres échelons, plus traditionnels, d'action publique.

Dans leur tentative de s'affirmer comme de nouveaux acteurs en mesure de prendre en charge les enjeux de l'énergie, ces collectivités mettent en avant ce qu'elles présentent comme l'impératif d'un changement d'échelle et la réorganisation, suivant leurs propres principes d'action, des politiques énergétiques. Il s'agit d'une technique de gouvernement, d'un instrument de politique publique dont les usages sont bien connus (Lascoumes & Le Galès, 2005) pour des acteurs cherchant à impulser une transformation des politiques publiques. Ces modes d'action sont pensés comme « auto-réalisateurs » pour réorganiser autour de logiques propres au système considéré la conduite de telles politiques publiques. Ici, il s'agit de contribuer à l'autonomie institutionnelle de la collectivité initiatrice. Le changement d'échelle est mobilisé en tant qu'instrument discursif, ce qui correspond à nos observations relatives aux positions recueillies auprès des chefs de services et des élus des métropoles et des conseils régionaux. En mettant en avant les contradictions et insatisfactions liées au système historique (centralisation, hausse des consommations, impact environnemental, éloignement

des citoyens et des principes démocratiques), cette position présente comme étant une réponse pertinente le développement de systèmes énergétiques territoriaux plus ou moins autonomes.

En utilisant ce discours au sein d'arènes politiques nationales et dans un contexte propice, ouvert –Débat national sur la transition énergétique, discussions autour de la loi de transition énergétique (2013-2015), par exemple-, les conseils régionaux et les métropoles tentent d'affirmer la légitimité de cette réorganisation.

C'est l'émergence progressive et les formes prises par ces nouveaux systèmes que nous allons décrire ici. S'il existe de fortes ressemblances entre les dispositifs prônés par les métropoles et les Régions, nous verrons que les dynamiques et les jeux d'acteurs diffèrent. Les Régions développent avant tout des dispositifs d'encadrement et d'orientation territoriale, entraînant avec elles de petites collectivités. Le domaine d'action privilégié des métropoles relève quant à lui davantage de l'action sur les infrastructures : réseaux d'énergie, urbanisme, par exemple. Nous précisons ces spécificités dans ce chapitre, pour les Régions, tout d'abord ; puis pour les métropoles. Nous verrons également quels instruments sont utilisés dans ce cadre, et analyserons les conséquences de ce renouveau.

Pour finir, nous mettrons en regard les enjeux et les tensions relatifs à cette émergence, qui permettent d'illustrer les points de recomposition éventuelle à observer, dans le cadre d'une mise en perspective sur plus long terme de ces processus.

A - La construction d'un système d'acteurs régional

Cette section s'attache à caractériser le système d'acteurs piloté par les Régions, et à en expliciter les dynamiques. Les Régions se distinguent par leur recherche de renforcement de leur ancrage territorial, et recourent à différents modes de légitimation (exercice d'une solidarité régionale –aspects sociaux, économiques-, association des collectivités et aménagement du territoire, pilotage). Elles s'inscrivent dans leur cadre de légitimation historique –développement économique, aménagement du territoire -, tout en tentant de renforcer leur autonomie et leur capacité d'orientation.

L'émergence de ce système régional implique une transformation des rapports avec les acteurs historiques, et au premier chef, de l'Etat. Nous examinons ici ces relations. L'accroissement des compétences données aux Régions au fil des différentes lois de décentralisation, la légitimation de cet échelon à travers la succession des réformes de

l'administration, l'érosion de l'autorité des départements (Bezès & Le Lidec, 2010 ; Le Galès, 2006 ; Pasquier, 2012) conduisent ainsi à porter le regard sur leur rôle. Nous interrogeons donc la réalité d'une montée en puissance revendiquée, et qui semble progressivement reconnue au sein du personnel politique, en témoigne par exemple le statut des candidats et élus aux élections régionales de 2015.

1. Les contours de cette coalition émergente, dirigée par les conseils régionaux

Ce système d'acteurs, piloté par les conseils régionaux, relie ces derniers à d'autres collectivités en quête de légitimation. Récentes, se positionnant par rapport au système traditionnel associant communes et départements, il s'agit notamment des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et des Pays. Ce sont des EPCI de taille petite à moyenne –excluant donc les métropoles et les communautés urbaines-, avec des ressources financières et humaines limitées. De fait, leur poids économique et politique ainsi que leur autonomie d'action sont faibles. Il s'agit, dans la plupart des cas, de communautés de communes et de communautés d'agglomération.

Par rapport à ces acteurs, les conseils régionaux disposent d'importantes capacités d'action, qu'ils peuvent mettre à la disposition des premiers cités. Les leviers financiers et l'accompagnement qu'ils peuvent apporter aux collectivités plus petites constituent un moyen d'obtenir leur soutien. De leur côté, les petites collectivités apportent une assise territoriale aux Régions, leur permettant de démontrer une intervention directe, visible, sur le territoire. Il s'agit donc d'un appui convoité par les Régions, qui contribue à justifier ce type d'intervention.

Un exemple de la géométrie de cette coalition en cours de constitution a pu être observé lors de l'analyse des différentes institutions pilotées par le conseil régional de Rhône-Alpes, avec le cas des Espaces Rhône-Alpes (ERA). Ces derniers sont des antennes déconcentrées du conseil régional, positionnées dans plusieurs villes de la Région. Nous avons montré précédemment que ceux positionnés dans des villes de taille moyenne sont particulièrement visibles et sollicités, tandis que celui de Lyon est davantage mis en retrait, notamment du fait de la forte autonomie de la métropole. Cet ERA Lyon travaille, nous l'avons vu, davantage en partenariat avec les collectivités péri-urbaines de Lyon. Cela confirme l'identification d'un système d'acteurs organisé par la Région, associant des regroupements de communes de taille

petite à moyenne, se situant en périphérie des grandes villes ou en zone rurale. Ce cadre général de lecture permet de comprendre les recompositions se déroulant sur l'ensemble du territoire, mais leur répartition fine dépend des rapports de force locaux.

Les agences et opérateurs régionaux participent à la consolidation de ce système, en apportant des ressources, en incarnant ses politiques publiques, et en renforçant les réseaux de partenaires. Ils sont notamment soutenus par une autre institution, dont les logiques d'action privilégient et mettent en valeur le niveau régional, l'ADEME, et en particulier, ses délégations régionales.

Les conseils régionaux utilisent ainsi les moyens qui sont les leurs pour orienter l'action des autres collectivités, ciblant les acteurs les plus à même d'accueillir favorablement un partenariat. Leurs représentants cherchent à structurer des systèmes d'acteurs locaux alternatifs autour de leur vision de l'action publique, associant les collectivités précitées et des acteurs privés. Le soutien de ceux-ci peut en effet apporter des ressources dont les élus ne disposent pas, en vue d'infléchir le rapport de force avec les acteurs traditionnels – ministère de l'Economie, ministère de l'Energie, par exemple. Comme cela a pu être vu au chapitre V, ces dynamiques restent pour l'instant très émergentes, malgré une inflexion forte constatée à partir de 2004, au moment où sont entrées en vigueur des réformes institutionnelles (révision constitutionnelle et changement de mode de scrutin).

La géométrie de cette coalition en cours de constitution contribue à expliquer les priorités de l'action régionale et les formes qu'elle prend. Ces éléments conditionnent également les types d'intervention qui les caractérisent.

2. Les formes d'intervention privilégiées pour la coalition régionale

La coalition réunie par les Régions tente de se distinguer par une impulsion dans le domaine du développement économique. En se mobilisant sur une thématique spécifique, appropriée de manière moins visible par les collectivités plus anciennes, alors que l'Etat peine à endiguer la montée du chômage de masse et les effets de la désindustrialisation, elles tentent de mettre en avant des solutions territorialisées. En s'installant sur ces questions, elles se rapprochent de partenaires tels que les organismes consulaires, les entreprises et les représentants de différents acteurs économiques. Ce rapprochement peut leur apporter des

ressources financières et stratégiques, voire de gagner en influence politique, en disposant de nouveaux leviers de justification des politiques conduites.

Les contours des coalitions (voir ci-dessus), et les thématiques autour desquelles elles sont construites reflètent les caractéristiques des tissus économiques territoriaux que les Régions tentent d'encadrer – ce qui, comme nous l'avons vu, est un élément déterminant dans la mise en place de politiques énergétiques. Par exemple, en Rhône-Alpes, la collectivité régionale met en valeur les spécificités des pôles industriels de Grenoble (physique, informatique, recherche publique), de Lyon (chimie, recherche privée), les activités liées à l'énergie situées à proximité du Rhône et des grands barrages des Alpes. En dehors de ces zones dynamiques, il s'agit aussi de lancer la reconversion d'espaces touchés par la désindustrialisation, comme la région stéphanoise, ce que de premières études avaient montré dès les années 1990 (Bolloch et al., 1992a).

L'aménagement du territoire constitue aussi un des principaux domaines d'intervention des conseils régionaux, dans le cadre duquel ils inscrivent leurs politiques énergétiques. Ces initiatives sont ainsi justifiées comme des politiques d'organisation spatiale des activités et de mise en place de solidarités entre les espaces productifs. En affirmant cette spécificité, elles peuvent ensuite revendiquer un contrôle accru sur différents types d'infrastructures relatives à l'énergie et leur financement. Dans ce cadre, elles se sont spécialisées sur des problématiques encore peu investies par les acteurs publics nationaux, ou permettant des synergies avec l'action d'acteurs alternatifs - l'AFME puis l'ADEME, par exemple-, comme l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables. En soutenant la création de pôles technologiques, en développant la formation professionnelle, elles ont pu montrer leur investissement pour l'avenir de leurs populations, tout en valorisant les fiefs politiques de leurs représentants. Elles tentent de renforcer le rayonnement de leur territoire (Dolez et al., 2005, p. 27), avec des initiatives pouvant aller au crédit de dirigeants multi-positionnés (Sawicki, 2002).

Progressivement, les Régions sont ainsi apparues comme étant en mesure d'organiser une coopération entre acteurs de petite taille ou moyenne, pour lesquels cette intervention apporte des ressources, et qu'elle valorise. Les TEPOS, évoqués dans les chapitres précédents, constituent un exemple de ce partenariat territorial. Alors que les enjeux de solidarité et la maîtrise technique sont des éléments légitimant l'organisation du système électrique actuel et la place de ses acteurs principaux, les conseils régionaux se positionnent sur ces mêmes

questions, en proposant des alternatives à leur prise en charge. Leur action donne la priorité à la constitution d'une expertise et à la réorganisation des solidarités territoriales. A partir de cette affirmation, elles tentent d'assurer la mise à disposition d'appuis techniques et financiers aux collectivités cibles. Elles proposent aussi de les guider dans l'appropriation du développement des énergies renouvelables et le renforcement de la proximité aux citoyens, en suscitant la participation de ces derniers à l'élaboration et au financement de tels projets. Elles mettent ainsi en place des dispositifs de *crowdfunding*, ainsi que des fonds (semi-)publics régionaux, assurant un financement régional et local des énergies renouvelables, par exemple.

Les conseils régionaux que nous avons étudiés disposent de services plutôt étoffés, en mesure de proposer de l'ingénierie à des collectivités plus petites dispersées sur leur territoire. Lors de notre enquête de terrain (2015), vingt agents travaillaient au service climat énergie de la région PACA, et par le biais d'appels à projets régionaux, proposaient un accompagnement –structuration de l'action, études préalables, suivi - aux collectivités infrarégionales (dispositif Collectivités lauréates Agir pour l'énergie, par exemple). Ils travaillaient en partenariat avec une douzaine d'agents dans les services correspondants de l'ADEME régionale. Ces chiffres sont à rapporter à la dizaine d'agents travaillant sur ces sujets dans la DREAL de PACA. En Rhône-Alpes aussi, l'équipe dédiée aux questions énergétiques était conséquente à l'époque où nous y avons mené nos recherches. En 2015, elle était composée d'une douzaine de personnes, travaillant en partenariat avec une soixantaine d'agents de l'ADEME régionale. Ces effectifs sont à mettre en regard des neuf agents travaillant sur ces sujets dans la DREAL de Rhône-Alpes (douze avec la Région Auvergne). Ces chiffres illustrent donc l'émergence de ces collectivités, qui montent en puissance par rapport aux services de l'Etat.

Plusieurs spécificités relatives aux modes d'intervention des Régions peuvent être distinguées. La position dans laquelle elles se trouvent, où elles doivent démontrer leur légitimité et l'intérêt de leurs missions, influence la forme des actions qu'elles conduisent.

La construction, par le discours et les symboles, d'une spécificité régionale

Pour s'affirmer et constituer leur propre système politique, les Régions utilisent plusieurs registres de légitimation, notamment la réalisation de politiques publiques poursuivant un intérêt régional, comme l'avait constaté de son côté Ander Audikana (Audikana, 2012), et qu'elles façonnent elles-mêmes. Certains auteurs considèrent que ces

politiques publiques constituent une ressource politique (Hassenteufel & Smith, 2002) pour ces collectivités, notamment pour se positionner vis-à-vis d'acteurs concurrents. Elles conçoivent des politiques d'attractivité, qui leur permettent ainsi, comme l'ont constaté plusieurs travaux sur les régions, de mettre en valeur une image territoriale (Brenner, 2004a ; Hardy, 1997 ; Le Bart, 2003 ; Nay, 1994). C'est aussi un moyen de moderniser et concrétiser leur espace de gestion.

Pour distinguer l'espace d'action régional, les représentants des Régions définissent des actions et utilisent des discours soulignant les convergences territoriales à l'échelle régionale. Ils tentent de valoriser la cohérence et l'interdépendance des espaces gouvernés, avec des enjeux communs, des politiques intégratrices. Ils les inscrivent dans une dynamique et assignent une identité au territoire (carrefour transfrontalier, espace maritime…), comme a pu le décrire Olivier Nay (1997, p. 303).

Pour convaincre de la pertinence de leurs programmes, les conseils régionaux commencent par avoir recours à des instruments symboliques. Du fait de leur faiblesse historique et de leur place mineure dans le système énergétique, comme nous l'avons vu plus haut, ils s'appuient sur des politiques discursives, ayant recours aux symboles, à l'identité, à la communication pour ancrer l'idée que les Régions sont un acteur clé de la transition énergétique.

Les élus construisent la spécificité de l'action régionale en particulier en la présentant comme un échelon à l'interface entre le local et l'Europe, dans le cadre de l'intégration européenne et de l'ouverture des frontières. Ils tentent d'instaurer une vision de la Région selon laquelle elle serait un espace de concertation à une maille suffisamment proche des acteurs locaux pour relayer leurs positions, et suffisamment vaste pour jouer un rôle sur la scène politique européenne. Ce choix tranche avec les caractéristiques assignées aux collectivités « traditionnelles » comme le département ou la commune, associées à la démocratie locale. Il permet donc à la région de se trouver une place au sein de ces institutions, en se présentant comme l'acteur le plus adapté aux dynamiques d'intégration européenne, ce qu'avait aussi pu constater Olivier Nay (1997, p. 303).

Le conseil régional s'appuie ainsi sur les spécificités régionales pour s'insérer sur la scène européenne. Par exemple, Rhône-Alpes a ainsi été une des premières collectivités (1988) à mettre en place des accords de coopération scientifique et technique avec le Bade-

Wurtemberg, la Catalogne et la Lombardie (Bréchon & Denni, 1992). La Région s'inscrit donc très tôt dans une dynamique européenne, mobilisant ses importantes ressources universitaires, démographiques (elle est la deuxième région française, après l'Île-de-France, en termes d'activités de recherche, et parmi les mieux classées en Europe (Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, 2011) et industrielles (Carton, 1992, dans Bolloch, Chaussebourg, Simon, & Le Monde, 1992), pour une partie, orientées vers le secteur énergétique.

Des dynamiques similaires sont observées dans les régions que nous avons identifiées comme étant en pointe sur les politiques énergétiques, comme le Nord-Pas de Calais, qui crée en 1991 un partenariat, l'Eurorégion, avec des régions voisines ou aux caractéristiques socio-économiques similaires : elle s'allie ainsi avec le Kent, la Flandre, la Wallonie et la région Bruxelles-capitale.

Ainsi, la construction d'un système d'acteurs autour des Régions repose en particulier sur l'affirmation d'une nouvelle identité, construite autour d'enjeux de développement territorial.

La contractualisation

Le recours aux dispositifs contractuels est un outil utilisé pour matérialiser les rapprochements esquissés entre les collectivités identifiées ici. En s'appuyant et en s'inspirant des Contrats de plan Etat-Région, les Régions organisent autour de leurs propres priorités d'action une partie des relations avec les collectivités territoriales. Ce mode d'action a été mobilisé pour la plupart des initiatives lancées par les Régions, comme le plan 100 000 logements de Nord-Pas-de-Calais et les différents plans climat régionaux.

Les petites et moyennes collectivités sont les plus réceptives à ces dispositifs. Elles y retirent des moyens financiers non négligeables au regard de leur budget propre et de ce qu'elles consacrent généralement elles-mêmes aux domaines de la transition énergétique.

De longue date, ces processus conventionnels sont ainsi privilégiés par les Régions, car ils leur donnent l'occasion d'intervenir dans de multiples projets, étendant leur rayon d'action (Nay, 1997, p. 294), et leur apportant l'assise territoriale leur faisant historiquement défaut. Si, par le passé, ces contrats, notamment ceux déclinant les CPER, ont pu formaliser les logiques de guichet associées aux Régions, depuis 2004, la constitution de majorités de

gouvernement régional et la formulation de programmes clairs d'action publique ont permis l'émergence de logiques d'action propres aux Régions.

Le transfert de la gestion des fonds régionaux aux Régions, complété en 2014, représente à ce titre un levier considérable, avec la mise à disposition de financements dans les domaines qui nous intéressent. En NPDC, par exemple, c'est une moyenne de 32 millions d'euros par an que l'Union européenne octroie, via le Fonds européen de développement régional (FEDER), aux politiques régionales de transition énergétique (224,6 millions d'euros pour 2014-2020). A titre de comparaison, en 2012, le conseil régional consacrait 22 millions d'euros de son budget à cette thématique[1]. Il s'agit donc d'une ressource importante pour la Région, qu'elle utilise pour réorienter l'action publique locale. Elle conditionne ainsi son soutien aux plus petites collectivités au suivi des lignes directrices des programmes comme la TRI ou son SRCAE.

La constitution de ces partenariats est fréquemment observée entre les organisations et les secteurs dont le potentiel de coopération est le plus important, comme avait pu le constater Olivier Nay (1997, p. 294), le plus prometteur, et le plus stratégique politiquement. Nous avons ainsi également remarqué la proximité des exécutifs régionaux avec certaines associations, comme celles décrites plus haut, des chambres consulaires, des institutions ancrées dans les circonscriptions des grands élus, par exemple les syndicats de promotion du développement territorial. Pour gagner en influence, cet acteur relativement récent qu'est la Région privilégie la contractualisation avec des types d'acteurs pouvant faire concurrence aux pouvoirs locaux traditionnels, se trouvant aussi en quête de légitimité. Cela explique en partie la multiplication des partenariats entre les Pays, les EPCI, certaines Chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) et les régions, par exemple, ce qui permet une légitimation croisée, mutuelle, face aux départements et aux communes. Par cette coopération récurrente, les acteurs en présence développent des projets, des intérêts et une vision communs, contribuant à l'élaboration d'une capacité politique locale telle que définie par Evelyne Ritaine (1997).

En proposant un soutien conditionné aux plus petites collectivités, les conseils régionaux mobilisent les ressources de leurs partenaires, contribuent aux politiques publiques de ceux-ci, tout en permettant la réalisation de leurs objectifs propres. Le conventionnement,

[1] Conseil régional du NPDC (2012), Compte administratif.

avec la négociation d'actions entre collectivités, permet de satisfaire des intérêts respectifs et d'exercer un effet de levier avec les moyens à disposition des Régions.

La mise en place d'institutions territoriales

La construction de ce système d'acteurs est également réalisée à travers l'action d'institutions régionales, en partie créées et pilotées par le conseil régional. De manière incrémentale, elles tissent, étendent et renforcent la coopération entre acteurs territoriaux. Elles constituent des réseaux d'alliés, et mettent en place des capacités de lobbying multi-niveaux. Par exemple, les agences régionales de l'énergie des trois régions étudiées ont participé en 1990 à la création d'un mouvement coordonné des agences à l'échelle européenne, la Fédération Européenne des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (FEDARENE). Les agences de Wallonie et du Pays Basque se sont associées à elles dans cette démarche. La FEDARENE, qui regroupe aujourd'hui soixante-et-un membres[1], a pour mission de mener des actions de lobbying au niveau européen, avec une représentation des intérêts auprès des instances de l'Union, la participation à l'élaboration de la réglementation, et à des projets européens. Elle travaille à la mise en action de partenariats entre régions européennes, notamment en lien avec le Comité des régions. Elle favorise la création d'agences nationales similaires. Une partie importante de son activité repose aussi sur des missions de communication.

Cette représentation permet de relayer de manière transeuropéenne les actions entreprises en région, d'obtenir l'expertise et le soutien de partenaires, de valoriser des positions auprès de la Commission européenne et d'obtenir des financements ou des dispositifs réglementaires favorables. Par exemple, la présence de Rhône-Alpes Energie Environnement (RAEE) dans de nombreux programmes et projets européens (Energie Intelligente Europe, Interreg, Programme Thermie), et une série de réseaux, comme l'OPET (Organismes Européens pour la Promotion des Technologies Energétiques, créé en 1991), en étroite coordination avec la Direction générale de l'Energie, en sus de la FEDARENE, témoigne de cette activité. Ce réseau vise à inscrire et à ancrer l'action des Régions dans le paysage institutionnel européen et français, pour les rendre plus visibles et apparaître plus légitimes pour agir dans ces domaines.

[1] FEDARENE, Discover the members, *Members,* [en ligne, consulté le 10 novembre 2017]. Disponible sur : http://www.fedarene.org/members

La dimension réticulaire de l'action des agences régionales s'exprime à tous les niveaux pouvant concurrencer le système centralisé. Au niveau national, pour structurer ce mouvement décentralisé, les agences de NPDC, PACA et Rhône-Alpes ont ainsi créé en 1993 le réseau RARE (Réseau des Agences Régionales de l'Energie), dont le but est de diffuser des informations relatives à leurs activités, faire valoir leurs positions, être représentées au niveau national puis européen. Il regroupe les treize agences régionales de l'énergie en France, et est présidé par le représentant de l'agence rhônalpine. Ces agences et le RARE ont été très actives dans le cadre du Grenelle de l'environnement et d'instances de concertation comme le Conseil national du développement durable. L'institutionnalisation et la reconnaissance en tant qu'acteur de la gouvernance nationale de l'énergie sont recherchées par les agences régionales, car elles permettent d'obtenir des réglementations favorables aux collectivités régionales et aux positions qu'elles promeuvent, de peser dans le processus législatif, par exemple dans le domaine des réglementations thermiques. Cela facilite aussi leur accès à d'autres réseaux, canaux supplémentaires pour véhiculer leurs positions, comme l'Association des Régions de France (ARF, rebaptisée en 2016 Régions de France), ou la Fédération des Agences Locales de Maîtrise de l'Energie et du climat (FLAME). Cette dernière regroupe trente-sept agences locales de l'énergie, implantées dans les treize régions, dont le périmètre d'action est à échelle intercommunale, et qui sont donc animées par des collectivités locales (métropoles, communautés urbaines, d'agglomération, Pays…). Ces réseaux leur ouvrent de nouvelles opportunités de formuler des propositions législatives et réglementaires.

L'Agence constitue parfois un intermédiaire utile pour que la Région puisse soutenir de manière moins directe les acteurs locaux, détournant ainsi les accusations de « centralisation régionale », de saupoudrage ou de clientélisme de la part de ses représentants. Ainsi, au niveau local, en Rhône-Alpes, RAEE mène des actions conjointes avec les relais que sont les associations départementales : l'Association pour la gestion durable de l'énergie en Isère (AGEDEN), l'ASDER, Energie Environnement 74, Fibois, l'Agence départementale pour l'information sur le logement de la Drôme (ADIL 26), le CEDER (Centre d'étude et de développement des énergies renouvelables), et avec le CLER Rhône-Alpes, puis le réseau IERA (Info Energie Rhône-Alpes, depuis 1995). Cela lui permet d'intervenir au niveau local, mais de manière plus indirecte – ce qui peut également pallier des problèmes de ressources.

Enfin, l'animation de réseaux d'acteurs locaux par les agences régionales fait partie des activités de mise en relation, de construction de référentiels communs et d'entretien de

dynamiques. Elle contribue à la structuration de coalitions de cause. Pour RAEE, existent par exemple le réseau Energies citoyennes Rhône-Alpes, créé pour diffuser les initiatives liées aux centrales villageoises.

Les adhésions croisées entre ces différents organismes sont nombreuses, avec notamment l'appartenance d'agences régionales de l'énergie à certaines agences locales et réciproquement, ainsi que la participation conjointe à des projets initiés par l'un ou l'autre de ces acteurs. Le multi-positionnement des personnalités actives dans ces réseaux renforce cette coordination. Les agences sont donc un pilier de la constitution d'un système d'acteurs régional.

Comme brièvement mentionné précédemment, certaines agences ont été absorbées –en partie ou en totalité, selon les cas - par les services des conseils régionaux, le personnel titularisé en tant que fonctionnaire au sein de ces collectivités. Cela illustre la continuité et la proximité des relations entre la collectivité régionale et ces agences[1]. Elles ont donné naissance à des directions régionales à forte expertise, ayant des contacts multiples avec les réseaux des acteurs de l'énergie, comme en PACA, où l'intégralité de l'ARENE a été absorbée en 2002. En NPDC, la même voie a été choisie par le conseil régional. En Rhône-Alpes, l'agence a été maintenue, une partie de ses activités, notamment l'attribution de subventions étant reprise par le conseil régional, qui a alors créé une direction à l'environnement. Ainsi, en 1995, une partie du personnel intègre la nouvelle direction dédiée au conseil régional, tandis que l'autre demeure au sein de RAEE, favorisant l'ancrage des modes de prise en charge de ces thématiques, l'acquisition d'une expertise au niveau de la collectivité régionale, et la poursuite d'étroites collaborations.

Ce maintien des personnels au sein des deux institutions est illustré par exemple par le cas de l'ancien directeur de RAEE (1980-1994), Alain Jeune, qui est entré dans l'administration de la Région pour piloter la direction Environnement et énergie (1995-2001). Il a ensuite dirigé la coordination associative des Espaces Info Energie au niveau régional (réseau IERA). Alain Jeune a aussi été un membre actif du réseau associatif CLER Rhône-Alpes. Laurent Lefebvre, chef de service au sein du conseil régional (1995-2007), est aussi un ancien agent de RAEE (1981-1994). Ces deux personnalités pourraient s'apparenter aux

[1] Ces évolutions ont été engagées suite à un rapport de 1995 de la Cour des comptes sur la gestion de RAEE enjoignant les conseils régionaux à reprendre à leur compte l'activité d'attribution de subventions, ainsi qu'à plusieurs controverses politiques et juridiques.

entrepreneurs « généralistes » décrits au chapitre IX. Ils rapprochent des institutions, dont ils sont en mesure d'influencer les orientations, contribuant à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques énergie-environnement. Ils négocient, au quotidien, entre les différentes organisations au carrefour desquelles ils se situent.

Par ailleurs, le service énergie de la Région s'est organisé autour de pôles, « énergie renouvelables », « efficacité énergétique » structurés d'après les actions exercées par RAEE. Ainsi, RAEE a transmis son expertise, ses modes et thématiques de travail, son réseau au conseil régional. Depuis cette date, RAEE demeure la courroie de transmission des politiques régionales, en conservant des activités de prospective, d'incitation, de sensibilisation et d'ingénierie à destination des collectivités territoriales. Elle agit pour favoriser l'institutionnalisation au niveau local de démarches énergétiques, leur donne une cohérence et cherche à construire leur crédibilité : elle façonne une coalition d'acteurs locaux autour des principes d'action régionaux.

Les agences et leurs relais au sein des services administratifs des conseils régionaux sont considérés comme des « aiguillons » des politiques énergétiques, car leur connaissance des réseaux européens et leur veille des activités transnationales les mettent en contact avec les opportunités de projets européens, et entretiennent leur réseau de partenaires. Par exemple, RAEE s'est saisie du projet européen COOPenergy, dont le but est de favoriser la coopération multi-niveaux dans le domaine des plans climat. Elle a permis à la Région d'en prendre le pilotage au niveau européen, celle-ci coordonnant l'action des collectivités au sein de son propre espace régional, et participant à sa structuration au sein de l'UE.

Au niveau infrarégional, il faut aussi souligner l'existence d'institutions pilotées par des collectivités, de manière plus ou moins coordonnée avec la Région. Parmi celles-ci, figurent les Agences locales de l'énergie, associations à but non lucratif loi 1901. Elles sont un outil d'intervention local, contrôlé par une collectivité, présidé de droit par un élu. Cet outil donne à ce dernier, ainsi qu'aux collectivités administratrices, une liberté d'organisation et d'intervention importante. Les agences locales de l'énergie offrent des moyens d'action directs, et permettent d'organiser le jeu d'acteurs local (petites et grandes collectivités, ADEME, DREAL, entreprises, bailleurs sociaux) sur ces sujets. Cet instrument permet d'occuper le terrain politique, de structurer les enjeux et de cibler les priorités. Cela donne aux élus une capacité de pilotage et de détermination de l'agenda politique local, de former des

coalitions autour des priorités fixées en la matière (données d'entretien, chargé de mission à l'agence marseillaise, 2015). Ces agences poursuivent généralement la démarche proposée par négaWatt, valorisante pour les territoires : la priorité est donnée à la maîtrise de la demande d'énergie puis au développement des énergies décentralisées. Les élus peuvent ensuite hiérarchiser les types d'actions qu'ils veulent mener sur leur territoire pour concrétiser leur politique énergétique : conseil au particulier et information relative à la rénovation thermique, sensibilisation des collectivités territoriales, bilans énergétiques, accompagnement à la réponse à des appels à projets, structuration de coopérations locales, priorisation des objectifs en matière de rénovation – cibler les copropriétés ou non, par exemple. Cela dépend notamment de leurs priorités politiques et de leur réseau de soutiens.

Dans les cas où ces agences ont émergé suite aux incitations du conseil régional et de l'ADEME, notamment dans des territoires où l'implication sur ces sujets est récente, contrairement, par exemple, aux métropoles de Grenoble et Lyon, le pilotage du conseil régional est relativement important, associé au soutien de l'ADEME. Un chargé de mission d'une ALEC récemment créée, après une série de blocages politiques, l'exprime ainsi (2015) :

> *« le conseil régional et l'ADEME jouent un rôle accélérateur, nous entraînent à hausser nos ambitions, à nous structurer. Ils donnent un coup d'accélérateur en termes de développement et de reconnaissance »,* et fixent les priorités.

Les relations sont plus égalitaires avec les agences anciennes, plus structurées, ayant eu le temps de déployer leurs propres programmes. Celles-ci sont plus autonomes dans les métropoles de Lyon et Grenoble, par exemple. Ces éléments permettent d'identifier la structure d'influence et du réseau d'acteurs que peut entraîner la Région.

Ainsi, nos recherches montrent que les Régions les plus engagées dans des politiques de transition énergétique s'appuient sur des structures dédiées, associant les acteurs locaux, pour porter ces sujets, les ancrer dans le temps et dans l'espace régional.

Elles s'appuient également sur les observatoires de l'énergie et du climat, évoqués précédemment, que les conseils régionaux ont contribué à mettre en place. La Région PACA en a créé un en 2001, l'Observatoire Régional de l'Energie, du Climat et de l'Air (ORECA). Rhône-Alpes en a fait de même en 2002, avec l'Observatoire Régional de l'Energie et des Gaz à Effet de Serre (OREGES). La Région NPDC a suivi, plus tardivement (2012), avec l'Observatoire climat. Ces observatoires informent les politiques menées par les régions, et

assurent un appui aux petites collectivités disposant de moyens d'ingénierie limités en leur fournissant des données détaillées. Cela matérialise et concrétise l'émergence d'une maille d'action régionale, productrice de données, mises à disposition des collectivités associées.

D'autres structures, d'intervention plus directe, sont créées par les conseils régionaux : les opérateurs énergétiques locaux. Ils constituent des outils d'intervention directe, auprès de collectivités partenaires, et de mise en relation avec des opérateurs privés. Ils contribuent ainsi à façonner de nouveaux systèmes énergétiques. La création d'un opérateur public (ou semi-public) local est vue comme un moyen de piloter directement une politique publique, de lier les décisions politiques à des actions concrètes, et de bénéficier de leurs retombées.

Depuis la fin des années 2000, un renouveau du recours aux opérateurs publics dans l'énergie est observé, qui peut être expliqué par la décentralisation et l'ouverture des marchés dans ce secteur, offrant de nouvelles opportunités. De fait, sur l'ensemble des domaines d'activité, les créations d'entreprises publiques locales ont été en hausse de 3 % par an depuis 2015, tandis que dans le secteur de l'environnement et des réseaux, le rythme est de 6 % entre 2016 et 2015, après avoir été de 1 % en 2014-2015 (année électorale), de 19 % en 2013-2014 et de 8 % en 2013-2012 (Fédération des EPL, 2016). A mesure que les thématiques de la transition énergétique et que les enjeux de l'énergie sont montés en puissance et ont été présentés comme des opportunités de développement territorial (retombées financières, image), les collectivités ont commencé à créer leurs propres opérateurs. Celles qui en disposaient déjà mais qui en avaient laissé le pilotage aux services techniques ont commencé à les mobiliser –ou plutôt, dans un premier temps, les redécouvrir- dans le cadre de nouveaux objectifs politiques (Gabillet, 2015).

Ils sont considérés par les conseils régionaux comme des « bras armés » accroissant la visibilité de leur action. C'est dans ce cadre que la région Rhône-Alpes a mis en place son opérateur de services énergétiques, la Société publique locale OSER (SPL OSER), qui associe toute une coalition d'acteurs (voir chapitre VIII). Les deux autres régions ayant fait l'objet de notre enquête de terrain ont suivi la même stratégie, avec la création d'opérateurs en PACA et en NPDC, dans le domaine de l'efficacité énergétique pour la première, ainsi que des énergies renouvelables pour la seconde.

Sur la question du financement, les conseils régionaux recherchent également des capacités d'intervention plus directes : ils créent ainsi des institutions dans ce domaine.

Depuis la fin des années 2000, les Régions définissent elles-mêmes des outils financiers pour concrétiser leurs ambitions politiques. Rhône-Alpes a créé le fonds d'investissement dans les énergies renouvelables, OSER[1], évoqué par ailleurs. Il s'agit d'une société de capital-risque où elle détient une participation majoritaire, avec 5 millions d'euros sur 9,47 millions d'euros de capital (à fin 2016). Ce fonds investit dans les sociétés de projets pour faciliter l'émergence de capacités de production d'énergie renouvelable dans les collectivités territoriales infrarégionales, en partenariat avec celles-ci. L'action publique régionale apporte une garantie et un soutien financier aux projets portés par les plus petites collectivités. Ces dispositifs, qui existent également dans d'autres Régions, comme en Nord-Pas-de-Calais avec la SEM Energies Hauts-de-France, ont l'avantage, pour les collectivités, de limiter l'apport de fonds, tout en ayant un effet de levier important (garantie publique, fonds d'amorçage), et d'assortir cet engagement de capacités d'orientation des investissements. Ils instituent une relation matérielle avec les collectivités partenaires.

Alors que les premières actions des conseils régionaux furent avant tout des mesures incitatives, des subventions dont l'attribution était fortement influencée par les formes de la représentation politique (Nay, 1997), il existe donc une tendance croissante à l'utilisation de leviers plus directifs, qui permettent à la Région d'affirmer sa capacité de pilotage propre. Les appels à projets (AAP), en sus de la mise en place de fonds d'investissement thématiques, représentent des montants importants pour les collectivités partenaires, en même temps qu'ils permettent à la Région d'orienter de manière plus forte l'action publique. Les AAP sont ainsi appréciés par les acteurs publics régionaux comme un moyen d'encadrer l'action publique locale, et ainsi, de se rapprocher de techniques de gouvernement généralement attribuées à l'Etat, à savoir de gouvernement à distance (Epstein, 2005). Cela suscite parfois, nous l'avons vu, des tensions avec les autres acteurs. Le soutien régional est ainsi attribué de manière croissante par ces appels à projet et des appels à manifestation d'intérêt (AMI), dispositifs de sélection des initiatives locales en fonction de leur contribution aux orientations régionales. Les programmes TEPOS, ou une grande partie des soutiens octroyés dans le cadre du programme AGIR en PACA correspondent à ces formes d'intervention.

[1] Distinct de la SPL OSER active dans la rénovation thermique.

De fait, les Régions utilisent des instruments leur permettant d'orienter de manière plus directe les politiques publiques. Cela se traduit notamment par la création d'institutions, qui inscrivent dans la durée ces politiques et les relations partenariales qu'elles instaurent.

Des politiques partenariales pour intégrer les « parties prenantes »

L'association de différents acteurs à la gouvernance des politiques énergétiques territoriales permet à la Région de renforcer son assise territoriale, les ressources et compétences mises à contribution, et d'élargir la coalition qu'elle pilote. La recherche de la participation active des acteurs privés aux programmes régionaux, et la mise en avant de cette caractéristique, produit des effets en ce sens.

Cette implication, alliée à la médiatisation, a, entre autres, pour objectif de conduire les acteurs privés à considérer que la participation à des projets présentés comme novateurs peut leur ouvrir de nouveaux marchés et leur apporter des financements publics. Dans ce cadre, pour les entreprises, nouer des relations avec les décideurs politiques et s'inscrire dans des démarches à forte visibilité présente un intérêt important. Cela leur offre une occasion de défendre et porter dans des espaces décisionnels leurs positions. En s'impliquant dans de tels projets, elles gagnent une opportunité d'influer sur des dynamiques structurantes. Comme l'explique un de nos interlocuteurs au sein d'un opérateur énergétique en PACA (2015),

> *« il vaut mieux accompagner de l'intérieur que subir ; proposer, plutôt que ce soient les autres qui le fassent ».*

La constitution d'un nouveau système, organisé autour de l'échelon régional, et en particulier du binôme conseil régional-ADEME, profite de l'affaiblissement de l'Etat déconcentré, ici les DREAL. L'action de ces dernières contribue à renforcer ce processus, comme l'illustre la remarque suivante d'une agent d'une DREAL (PACA) interrogée en 2015,

> *« comme on n'a pas de sous, notre stratégie c'est de cofinancer, de faire des partenariats (...) cela permet de garder de l'influence. La complémentarité conseil régional-DREAL-ADEME assure la mutualisation et l'optimisation des ressources ».*

Pour la DREAL, créer des réseaux territorialisés, en partenariat avec l'ADEME et le conseil régional, constitue un moyen de conserver un regard sur l'encadrement des dynamiques territoriales, mais cela conduit aussi à légitimer la montée en puissance de ces

acteurs, d'autant plus que ceux-ci y consacrent davantage de ressources. Cela peut masquer, un temps, l'ampleur de la perte de capacité d'orientation et d'intervention de la DREAL.

En outre, les Régions animent des réseaux de concertation et de coconstruction des actions de mise en œuvre des plans régionaux. Pour les agents du service énergie de la Région Rhône-Alpes interrogés, ce mode d'action est considéré comme essentiel pour assurer la contribution des collectivités locales aux objectifs régionaux.. Comme le discours exposé ci-dessous le souligne, au travers de la poursuite de ce type d'activité, les agents se voient comme les artisans de la cohérence de l'action locale. Ainsi, plusieurs des agents interrogés soulignent-ils que

> *« l'intervention régionale a un sens important, car si on laisse les filières des énergies renouvelables se développer dans les territoires de manière autonome et sans lien entre elles, sans coordination régionale, cela est problématique. Cela risque de créer des problèmes, si chacun se développe de son côté, s'il n'y a pas de régulation régionale, cela peut créer des problèmes d'approvisionnement, et peut bloquer le développement des filières. On a un vrai rôle de planification, de régulation en amont »* (chef de service énergie, conseil régional de Rhône-Alpes, 2015).

Avec les ressources que les Régions apportent et qui proviennent de l'expertise acquise depuis les années 1980, les réseaux qu'elles ont construits, ces éléments constituent des leviers importants pour entraîner les collectivités infrarégionales dans la réalisation des objectifs climat-énergie régionaux. L'impulsion régionale a été déterminante pour des collectivités « à la lisière » de l'engagement, avec des potentiels d'action mais aux ressources manquantes ou sans volonté politique forte dans ce domaine. Leur implication est consécutive à la mise en valeur par la Région d'opportunités et d'intérêts communs.

Il en est ainsi pour la ville de Fréjus, qui s'est engagée dans un programme du conseil régional et de l'ADEME pour maîtriser les consommations énergétiques sur son territoire pendant la mandature 2008-2014, alors qu'elle n'a pas d'historique de mobilisation dans ce domaine. Pour la poursuite de ces actions, qui comportaient par exemple des subventions aux particuliers (rénovation, installation de chauffe-eau solaires), de réhabilitation du patrimoine, de sensibilisation, de suivi des consommations et de renégociation des contrats d'approvisionnement, l'agent chargé de leur pilotage interrogé en 2015 souligne que

> *« c'est clairement le programme AGIR qui a lancé la commune ».*

L'action du conseil régional est considérée comme « *décisive* » (même acteur, 2015), et le soutien financier et technique de la Région et de l'ADEME « *très nécessaire* ».

Ce premier engagement avec la Région a été poursuivi par l'implication dans d'autres dispositifs pilotés par celle-ci, comme la participation de la ville de Fréjus au programme expérimental MARIE (2013-2015) de mise en place d'un marché local (offre et demande) de la rénovation énergétique des bâtiments, piloté avec l'ADEME et avec le soutien de l'Union européenne. Ainsi, pour l'agent chargé de ces missions (2015),

> *« le conseil régional a permis la participation à l'appel à projets européen, a apporté un soutien logistique, administratif, et technique ».*

Un des documents d'évaluation du programme AGIR, rédigé par le cabinet Euréval[1], souligne ainsi que

> *« c'est pour les collectivités {locales} que l'effet déclencheur d'AGIR a été le plus notable. Il s'agit, en effet, d'acteurs dont les capacités budgétaires sont très sollicitées, et pour lesquels le dimensionnement du projet dépend des possibilités de financement. L'effet déclencheur a également été très clair pour les entreprises intervenant dans le domaine de l'énergie (...). Ces projets n'auraient pas pu voir le jour sans le financement d'AGIR, mais aussi sans l'appui des services de la Région et parfois de l'assistance à maîtrise d'ouvrage {qu'elle a mandatée} ».*

Ces dernières lignes soulignent également l'importance de l'action régionale dans la mobilisation et la structuration des tissus d'acteurs locaux (collectivités, entreprises, notamment).

Cette démarche a aussi a été perçue par un responsable administratif à la mairie de Fréjus comme

> *« très importante. Elle a ensuite vécu par elle-même entre techniciens des communes et intercommunalités. Pour ces thématiques un peu nouvelles, on a besoin de savoir ce qui se fait dans les autres collectivités territoriales »* (agent, service énergie, ville de Fréjus 2015),

ce qui suggère que le pilotage régional n'est pas omniprésent, mais qu'il permet d'engager des démarches de plus long terme, et de mettre en relation les différents acteurs territoriaux. Notre interlocuteur (2015) conclut pour sa part que

> *« si on avait dû porter ce projet seuls, il n'aurait jamais été si efficace, ni même porté tout court ».*

D'autres petites collectivités de la Région PACA, comme le conseil départemental des Hautes-Alpes ont également souligné que si

[1] Source : Conseil régional de PACA, Euréval, (1er février 2010), Synthèse rapport final AGIR janvier 2010 V2.

« l'ADEME et le conseil régional et, dans certains cas, l'Etat, n'étaient pas à nos côtés, on ne ferait pas » (responsable service énergie, conseil départemental des Hautes-Alpes, 2015)
ces programmes de transition énergétique.

Dans l'exemple présent, notre interlocuteur évoquait un soutien financier et d'apport d'expertise pour la mise en place d'une plateforme de conseil énergétique (IT 05).

L'Etat est toujours présent, mais dans un nombre plus restreint de dispositifs, et avant tout *via* l'ADEME.

Les programmes régionaux contribuent alors à orienter les politiques publiques locales, à impulser la structuration de filières, engageant des acteurs publics, privés, le secteur associatif. Ils n'ont toutefois pas d'impact sur les collectivités dont l'exécutif n'est pas sensible à ces enjeux, qui ne constituent pas des priorités territoriales. Le système d'acteurs organisé par la Région correspond donc, pour le moment, à la mobilisation de cercles plutôt réceptifs à ces questions. Celle-ci a aussi un impact très limité sur les acteurs en mesure de se passer de ces moyens, comme les grandes métropoles, telles que celle de Nice. Ses capacités d'orientation se limitent aux acteurs de taille moyenne, aux ressources limitées.

Ces stratégies régionales incluent le développement de politiques d'association des citoyens. Elles rendent plus tangible et plus visible l'action régionale, alors que la mobilisation des citoyens est considérée comme un levier de « massification » de la transition énergétique qu'elle promeut. La Région cible donc cette catégorie d'acteurs pour élargir les marges de la coalition qu'elle façonne, et recueillir cet appui.

Il est possible de considérer qu'en tentant d'inclure les citoyens et en en faisant, dans certains cas, des cibles directes de leurs interventions, les Régions tâchent de démontrer leur légitimité démocratique, leur capacité d'entraînement, en vue d'installer un rapport de force avec les acteurs traditionnels de l'énergie - et avec les collectivités représentantes « traditionnelles » de la démocratie locale (départements, communes) (Nay, 1997). Cela correspond ainsi à une partie des dispositifs du programme AGIR de PACA (Conseil régional, *Bilan AGIR+*, 2015). La Région NPDC conduit également de telles actions, en soutenant le financement participatif des énergies renouvelables (plateforme Cowfunding, par exemple), ou en créant des produits bancaires à destination des particuliers et dédiés aux investissements dans la transition énergétique régionale. En Rhône-Alpes, les TEPOS comportent une exigence d'association des citoyens, qui peut prendre diverses formes (financement de

projets, comités consultatifs, actions de sensibilisation). Les Centrales villageoises, sociétés locales de production d'énergie renouvelables, dont l'actionnariat est composé d'acteurs locaux (citoyens, entreprises et collectivités), soutenues par la Région, et dont les principes de gouvernance imposent de donner une place importante aux citoyens, relèvent de cette dynamique.

Nonobstant, si le discours sur le financement participatif se diffuse, tant auprès des acteurs sectoriels que du grand public, en vue de démontrer l'intérêt et la place que pourraient prendre les initiatives décentralisées, les projets concernés sont encore peu nombreux. Ils représentent 3% de la puissance installée dans l'éolien, et 0,7% dans le photovoltaïque, ces deux technologies constituant 80% des projets participatifs (Devisse, Gilbert, & Reix, 2016). A la faveur d'évolutions réglementaires favorables (loi sur l'économie sociale et solidaire de 2014 ; loi de transition énergétique de 2015), cette situation pourrait évoluer (Deprez, 2017).

Ainsi, les Régions en quête de légitimité et cherchant à s'affirmer associent aussi les populations locales pour accroître leur visibilité auprès des citoyens et susciter leur adhésion, afin de peser dans la recomposition du secteur énergétique. Les résultats de ces programmes restent toutefois embryonnaires.

3. Une recomposition des systèmes d'acteurs locaux

Plusieurs processus à l'œuvre tendent à renforcer la constitution d'une coalition régionale. Certains relèvent d'évolutions structurelles, qui, si elles sont appropriées par les Régions, pourraient conduire à un renforcement durable de leur capacité d'action publique. D'autres tiennent à la mobilisation d'acteurs régionaux, qui rassemblent des ressources à même d'appuyer cette émergence et de lui donner une traduction concrète.

Pour ce qui concerne les facteurs structurels, il est possible de citer la réorganisation de l'Etat autour de cet échelon, qu'il s'agisse d'une réorganisation administrative – notamment autour des Préfets de région, et des Directions régionales, comme les DREAL et les DIRECCTE – ou de certaines politiques publiques. En effet, les grands schémas environnementaux (Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, SRADDT, puis Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, SRADDET ; Schéma régional climat air énergie, SRCAE ; Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, S3RENR) et économiques

(Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'industrialisation, SRDEII), certains services publics en cours de développement (Service public de l'efficacité énergétique, SPEE), sont définis à l'échelon régional. Ce sont, parmi les dispositifs réglementaires territoriaux dans le domaine de l'environnement, ceux ayant la plus forte prescriptivité (voir schéma 1), par rapport à ceux élaborés aux échelons inférieurs. Plus récemment, depuis les lois de réforme territoriale, il est possible de citer la création d'instances de coordination et de négociation territoriale, les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), organisées à l'échelle des régions.

De fait, depuis les années 2000, les dynamiques institutionnelles, administratives et politiques favorisent la construction d'un espace politique régional. Dans le domaine environnemental, les conseils régionaux ont reçu un appui fort à l'issue des lois Grenelle, avec l'attribution de nouvelles compétences et des prérogatives en matière d'organisation des politiques énergétiques à l'échelle territoriale. Une partie des Régions, certaines étudiées dans le cadre de cette thèse, a tiré parti de ces évolutions structurelles. Leurs dirigeants se sont approprié cette nouvelle configuration institutionnelle, pour affirmer le pilotage régional et leur vision des politiques énergétiques. Dans ce cas, l'Etat a pu, progressivement, accompagner – ou plus souvent, suivre, lorsqu'il s'agit des administrations centrales et déconcentrées - cet essor. Cette situation est illustrée par la reconnaissance des orientations politiques choisies par les régions dans les dernières générations de contrats de plan Etat-Région (2014-2020), celui de NPDC accordant des moyens importants à la Troisième révolution industrielle.

Si la dynamique régionale a pu être affectée par la fusion de certaines d'entre elles, décidée fin 2015[1], si leur coordination à l'échelle nationale reste inégale, elles ont acquis ces dernières années une réelle capacité d'impulsion et de cadrage des politiques publiques. L'appropriation de leurs nouvelles prérogatives a pu être ralentie par ces éléments, mais cette émergence s'appuie sur des évolutions structurelles. Dans les Régions les plus engagées sur ces sujets, ces dynamiques ont pu être renforcées par des stratégies d'affirmation des exécutifs concernés, mobilisant et rassemblant des ressources à ces fins.

[1] Cependant, au regard des échéances de nos recherches, nous n'avons pas constaté de différence majeure de dynamique entre des régions ayant fusionné et d'autres ayant gardé un périmètre identique.

Pour accroître leur visibilité dans l'espace politique, et réunir autour d'elles une coalition à même de les soutenir, les conseils régionaux utilisent plusieurs registres de légitimation, et développent des instruments d'intervention de plus en plus autonomes. Ces instruments leur permettent ainsi de réguler la diversité des acteurs impliqués et sollicités. Ces dispositifs font l'objet d'une forte circulation inter-régionale (tiers-investissement, opérateurs locaux, par exemple), à l'initiative des Régions, mais surtout d'une multiplicité d'acteurs, généralement favorables à la territorialisation des politiques énergétiques (associations environnementales, entreprises, agences territoriales). Ils sont diffusés, adoptés, amplifiés, dans le cadre de ces réseaux thématiques.

Même si son ampleur reste limitée, dans son principe, cette dynamique d'affirmation régionale remet en cause les logiques traditionnelles d'organisation des collectivités. La maille communale apparaît moins dynamique –au profit de l'échelon intercommunal notamment -, et la maille départementale perd de l'influence alors qu'historiquement, elles ont pu être parmi les acteurs locaux les plus importants. Les logiques mises en valeur par la transition énergétique, la capacité à préempter ses thématiques et à se présenter comme l'échelon le plus à même de les traiter ont pu leur échapper. En outre, elles commencent à être dépossédées de compétences dans ce domaine. Par exemple, le département ne conserve, en lien avec l'énergie, que la dimension « précarité énergétique ». La dynamique future ne se présente pas non plus de manière favorable : leurs élus perdent de l'influence en particulier au sein du Sénat, un de leurs principaux soutiens, du fait de la limitation du cumul des mandats. La situation est similaire pour les représentants des syndicats d'électrification.

Ce premier système d'acteurs piloté par les conseils régionaux rassemble plusieurs types d'acteurs. Il articule l'action de collectivités de taille petite et moyenne, et notamment des échelons relativement récents, comme les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) –en dehors des communautés urbaines et métropoles - et les Pays. Il s'agit de collectivités aux ressources financières et humaines limitées. Ce système d'acteurs régional rassemble des organisations diversifiées, qu'elles soient publiques, parapubliques ou privées. Ainsi, l'ADEME et, en particulier, ses directions régionales, constituent un pilier de ce système, avec les Régions. Il inclut également les agences, observatoires et opérateurs régionaux. Les organismes consulaires, comme les chambres régionales de commerce et d'industrie, ainsi que les grandes entreprises viennent s'insérer dans ce système. Les Régions cherchent également à accroître leur ancrage local en faisant appel aux citoyens, qu'elles

tentent d'associer par le recours à des dispositifs spécifiques. L'ensemble de ces acteurs apporte des ressources, que les Régions tentent de mettre en cohérence et d'utiliser dans le cadre de leur projet politique.

Le schéma ci-dessous résume les caractéristiques principales de ce système.

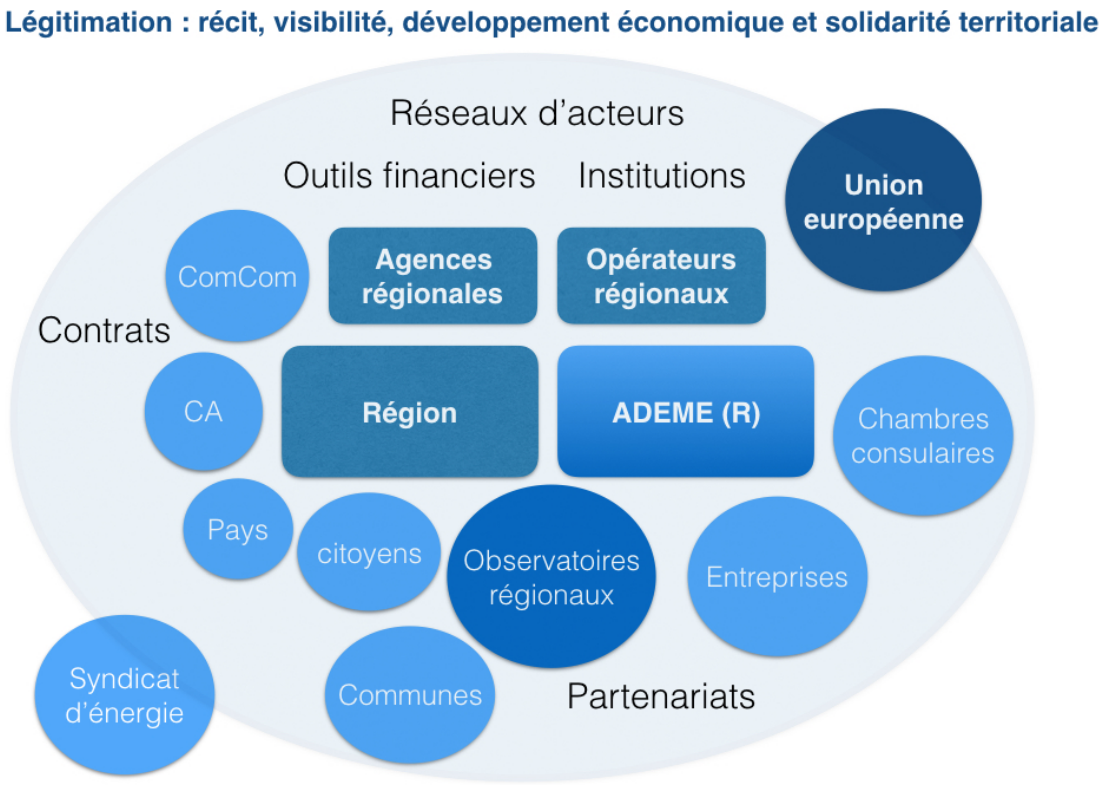


Schéma 3 : système d'acteurs piloté par la Région. ComCom désigne les communautés de communes, CA, les communautés d'agglomération. ADEME (R) désigne les délégations régionales de l'ADEME. La taille des bulles ne reflète pas de relation de proportionnalité. Leur couleur distingue le niveau de proximité organique avec la collectivité régionale. Les instruments de régulation (contrats, institutions, etc.) s'inscrivent dans le cercle de relations régionales, consolidé par des stratégies de légitimation. Les syndicats et l'Union européenne ne participent que partiellement aux dynamiques régionales.

Ces évolutions donnent lieu à des tensions, avec les acteurs historiques comme avec d'autres en cours d'affirmation. Il convient donc d'étudier les relations entre ces nouvelles coalitions politiques et les métropoles, deuxième type d'acteur émergent. Comprenant 39 % de la population française, les treize plus grandes agglomérations françaises concentrent sur leur territoire 51 % de la richesse créée en France (Dherbécourt & Le Hir, 2016). De par leur densité de population et d'activités, elles constituent des pôles de consommation d'énergie et

d'émissions de gaz à effet de serre importants[1]. Elles se présentent comme des concurrentes du système régional, mais sont aussi de potentielles alliées pour le traitement des enjeux de transition énergétique.

B - L'émergence des métropoles

1. Les contours d'un système émergent

En parallèle de l'émergence des Régions, l'action publique des métropoles se structure. Ces dernières tentent de s'affirmer comme de nouvelles et puissantes autorités politiques. S'appuyant sur leurs villes centres, elles redécouvrent et remobilisent des compétences historiques, qui alimentent leurs revendications. Ici, nous considérons les métropoles créées par la loi MAPTAM, qu'il s'agisse des EPCI concernés ou de celles au statut particulier (Aix-Marseille, Lyon, Paris). Nous interrogeons l'émergence de ces grandes villes en tant qu'acteur institutionnel, politique et économique. La montée en puissance des grandes collectivités urbaines est observée depuis les années 1960, avec la construction d'autorités dont l'expertise et les ressources ont été obtenues de l'Etat (Biarez, 1989). Une accélération de ces tendances a été observée depuis les lois de décentralisation des années 1980 (Le Galès, 1995).

L'action menée par les villes associe un nombre croissant d'acteurs, pour, là-aussi, constituer une coalition, assimilable aux systèmes d'action définis par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), en vue de peser dans le rapport de force avec les acteurs du système énergétique. Les métropoles doivent composer avec les collectivités qui en font partie, comme les communes, et avec les structures que celles-ci ont mises en place, comme les syndicats d'énergie. Le poids des organisations préexistantes implique une adaptation des modes de gouverner, du fait de cette interdépendance entre les échelons d'action publique, et de l'implication d'acteurs à statut diversifié (public, privé, mixte) issus de différents secteurs d'activité et contribuant aux politiques urbaines. Cela conduit les villes à agir de plus en plus suivant ce que certains auteurs qualifient de « réseaux » (Lefèvre, 1993) transversaux, pour tenir compte des interactions entre les politiques énergétiques qu'elles construisent et les contributions des autres secteurs.

[1] Au niveau mondial, les villes consomment 67 % de l'énergie primaire et émettent 70 % des gaz à effet de serre (United Nations Human Settlements Programme, 2012).

Les villes disposent de ressources financières et d'ingénierie croissantes, d'outils de gestion administrative, de redécoupages politiques favorables, notamment avec la métropolisation (Biarez, 1989 ; Lorrain, 1989, p. 6-20). Elles disposent également de ressources institutionnelles et d'intervention économique avec les diverses formes d'entreprises publiques locales, la possession d'infrastructures, ainsi que de sources de soutien supplémentaires pour leurs investissements via les programmes européens. Les leviers qu'elles peuvent activer en termes de politiques d'attractivité leur ont permis un important développement économique et de gagner en légitimité politique, en témoigne le prestige du statut d'élu de grande ville (Garraud, 1989).

Les récentes réformes institutionnelles, comme la loi MAPTAM, ont consacré leur statut de pôle économique et accru leurs responsabilités en matière de développement économique. De fait, leur émergence politique et économique a été appréhendée et soulignée depuis les années 1980, et les réformes territoriales successives ont semblé conforter ces processus. Il convient donc, désormais, de se demander si cette affirmation se déroule également sur le terrain de l'énergie, enjeu constitutif, en France, de la puissance publique. Il s'agit également d'un domaine sur lequel les collectivités locales ont historiquement construit une partie de leur capacité de gouvernement, avant de la perdre progressivement (partie I de cette thèse).

Pour ces différentes raisons, il apparaît légitime de s'intéresser au rôle qu'elles peuvent jouer dans ces domaines de l'énergie et du climat. Du fait de leurs niveaux de consommation, de leur densité de population et d'activité, elles constituent un élément clé dans l'équilibre du système énergétique et de la transition correspondante. Elles constituent des zones contribuant à l'équilibre financier du réseau électrique, par exemple, et leur place dans la gouvernance de ce réseau est stratégique. Elles disposent de leviers dans les domaines de la maîtrise des consommations d'énergie, qu'il s'agisse des bâtiments (publics et privés) ou de l'aménagement urbain. Elles sont responsables des planifications locales en matière d'énergie-climat, et possèdent d'importantes infrastructures, comme les réseaux de gaz, de chaleur et d'électricité. De par la diversité des domaines dans lesquels elles interviennent et qui sont liés à l'énergie, elles disposent d'un potentiel de réorientation du secteur et de sa spatialisation, ce qui fait d'elles un acteur important de la transition énergétique.

La dynamique institutionnelle, et même, pour certaines, économique, leur est favorable (Le Hir, 2017). Elles attirent des activités industrielles et tertiaires, et la main d'œuvre associée : leur potentiel fiscal peut être important. Pour bénéficier de tels investissements, elles se lancent dans une compétition interterritoriale sur une échelle internationale. Dans ce cadre, elles peuvent revendiquer davantage d'autonomie de gestion, pour s'organiser en fonction de leurs propres priorités. En outre, leur densité de population rend les services plus aisés à organiser et plus facilement rentables, ce qui accentue cette volonté de se développer en fonction de choix réalisés de manière plus autonome.

Pour ce faire, elles ont particulièrement recours à certains instruments, et s'investissent sur des terrains privilégiés.

2. Les modes d'action privilégiés des métropoles

Comme les Régions – ce qui fait naître des tensions et concurrences -, les métropoles s'approprient les questions de développement économique, afin de maîtriser ces conditions et d'attirer de nouveaux investissements, correspondant à leur intérêt territorial. En s'invitant dans de tels domaines, elles espèrent les mêmes bénéfices que les Régions : des ressources financières, un contrôle accru sur les infrastructures et leur financement.

Dans ce cadre, elles (ré)investissent des compétences historiques du bloc politique local, que sont la gestion des concessions des grands réseaux : gaz, électricité, chaleur. Elles s'intéressent de plus en plus aux données d'exploitation de ces infrastructures, dont elles ont la propriété.

Cette reprise de contrôle –naissante- des infrastructures a été observée lors de la renégociation de contrats de concession, à Nice (2013) et Cannes (2010) notamment. En intégrant des demandes spécifiques, notamment en termes d'investissements locaux, les grandes villes mettent sous pression les principes de gestion centralisés –ici, avec Enedis. Les collectivités ayant exercé ce pouvoir sont prises pour modèle par celles dont le contrat atteint son terme, et elles diffusent cet exemple lors de forums et instances de coopération territoriale. L'évolution de la gestion des réseaux d'énergie marque ainsi la montée en puissance des grandes villes, sur lesquelles s'appuient les métropoles. Ce mouvement a été appuyé par la récente loi de transition énergétique de 2015, qui facilite l'accès aux données dans le cadre de l'exercice des compétences locales en matière de transition énergétique. Dans

ce domaine, il sera aussi intéressant d'étudier la manière dont se traduira en pratique l'association plus forte des collectivités concédantes à la gouvernance de la distribution, entérinée dans cette même loi de transition énergétique de 2015.

Les grandes collectivités urbaines s'approprient ces éléments, et une partie d'entre-elles amorce une réflexion sur l'optimisation d'une gestion multi-énergies, par exemple dans le cadre des schémas directeurs des énergies. Disposer d'une telle vision leur permet de mettre en concurrence les différentes formes d'énergie utilisées et les opérateurs qui les gèrent, en fonction de leur propre vision politique territoriale. Celles qui disposent d'entreprises publiques locales dans ces domaines, dont le pilotage avait été délaissé par le politique (Gabillet, 2015), se tournent de nouveau vers ces outils d'intervention, qui constituent une source d'expertise clé au cœur de la collectivité. Celles qui n'en disposaient pas tentent d'en créer dans différents domaines (production d'énergie, rénovation thermique), même si cela est prohibé dans certains (distribution d'électricité). Par exemple, Nice a remunicipalisé la gestion de l'eau, créant une régie, celle-ci se lançant dans la production d'électricité. Grenoble s'appuie sur les opérateurs publics situés sur son territoire, et sur l'expertise à laquelle les élus et services administratifs traitant des questions environnementales peuvent faire appel. Les revendications des acteurs les plus engagés en faveur d'une territorialisation des politiques énergétiques sont fortes en la matière[1] (CLER, 2017[2] ; Energy cities, 2017[3]).

Soulignons cependant que la reprise du pilotage par ces services des opérateurs existants reste partielle et lente (Gabillet, 2015), car ces acteurs suivent des priorités d'intervention différents de logiques territoriales, et qui correspondent davantage au fonctionnement des systèmes énergétiques traditionnels. Toutefois, lorsqu'ils existent, ces opérateurs locaux historiques apportent des ressources d'ingénierie précieuses pour les villes, dans le cadre de l'élaboration de stratégies énergétiques métropolitaines. Les métropoles y

[1] Voir par exemple le programme des Assises de l'énergie et des collectivités territoriales 2017, avec des interventions thématiques du type « Les Entreprises publiques locales : un levier puissant pour piloter et réussir la transition énergétique au niveau local ». Assises de l'énergie 2017, *Programme*, consulté en ligne le 23 janvier 2017 : https://www.assises-energie.net/programme-2017/.

[2] CLER (2017), *Opérateurs énergétiques territoriaux. Bâtisseurs d'une autonomie énergétique et territoriale*, 84 p. [en ligne, consulté le 1er août 2017]. Disponible sur : https://cler.org/wp-content/uploads/2017/06/Rapport-Ope%CC%81rateurs-e%CC%81nerge%CC%81tiques-territoriaux.pdf

[3] Energy cities, *La réappropriation locale de l'énergie en Europe. Une étude exploratoire des initiatives publiques locales en Allemagne, France et au Royaume-Uni,* 57 p. [en ligne, consulté le 2 septembre 2017]. Disponible sur : http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/local_energy_ownership_study-energycities-fr.pdf

voient des outils pour piloter plus directement les activités dans le domaine de l'énergie, suivant leurs propres priorités. A plusieurs reprises (2015-2017), le discours suivant lequel

> *« cela s'inscrit dans une dynamique de réappropriation de compétences structurantes, pour s'autonomiser par rapport au système centralisé ».*
> a pu être recueilli lors de nos échanges au sein des services énergie de ces collectivités.

Dans ce cadre, ces métropoles les plus engagées adoptent une logique d'autonomisation, avec la reprise en main de compétences énergétiques, qu'elles tentent d'exercer de manière coordonnée avec les autres politiques publiques dont elles ont la responsabilité. Elles commencent par s'intéresser au cas des énergies de réseau, tentant de mettre en concurrence, dans le but d'optimiser à leur propre maille et en vue de la poursuite de leurs propres objectifs la gestion de ces réseaux.

Ces métropoles s'engagent dans la reprise en main du service public de la distribution, et tentent de maîtriser davantage les productions. Les investissements réalisés par la collectivité territoriale dans le réseau public de chaleur et de froid sont pensés entre autres

> *« pour éviter que les gens se chauffent à l'électricité et au gaz »* (agent, service énergie, métropole de Nice, 2015), afin de développer les énergies produites localement, et de consommer *« le minimum d'énergie venant du système centralisé ».*

Leurs revendications d'autonomisation sont les plus fortes au regard de la gestion de l'électricité. Ces collectivités mènent une réflexion relative aux ressources et aux potentiels locaux. Comme nous l'affirme un de nos interlocuteurs au sein du service énergie de Nice (2015), il y est considéré que

> *« le mix énergétique optimal est celui avec le maximum d'énergies renouvelables locales produites ».*
> L'objectif est ainsi de développer les ressources énergétiques locales.

Pour donner une image diffusable et concrète de ces projets, à des fins d'influence et de démonstration, elles choisissent, comme cela a été vu au chapitre VI de cette partie, de favoriser la conduite de projets expérimentaux testant des technologies permettant de mettre en place les premières « briques » de systèmes énergétiques locaux.

L'engagement sur ces thématiques s'inscrit dans la recherche de distinction par rapport aux autres métropoles. En promouvant des objectifs ambitieux, en communicant sur des projets innovants, elles acquièrent un rayonnement international. Celui-ci leur permet aussi de se démarquer du cadre des politiques nationales, voire, en adoptant des cibles revendicatives,

plus ambitieuses que celles consenties par les Etats. Ce faisant, elles peuvent lui opposer un autre modèle, plus territorialisé, plus engagé dans la transition énergétique qu'elles appellent de leurs vœux.

Les métropoles définissent leurs propres programmes, à vocation d'exemplarité en matière de maîtrise des consommations d'énergie dans les bâtiments. Pour ce faire, elles mettent en place leurs dispositifs d'aides à la rénovation (subventions, expertise), comme à Grenoble, avec les dispositifs Mur/Mur 1 et 2. Elles organisent sur leur territoire les filières de la rénovation énergétique, mettant en place des « plateformes de la rénovation ». Elles sont chargées d'attribuer les aides à la pierre, qu'elles peuvent conditionner au respect de critères énergétiques et environnementaux, comme le fait la métropole de Nice. L'action sur leur propre patrimoine contribue aussi à créer une demande, avec des exigences environnementales, envers des filières du bâtiment. Elle permet également de démontrer les efforts en matière de gestion environnementale et économique par la collectivité de ses bâtiments.

Elles s'investissent dans d'autres champs d'intervention, qui trouvent leur mise en cohérence dans la rédaction de dispositifs de planification climat-énergie. Ces derniers ont d'abord pu être volontaires, avec les premiers bilans carbone, les Agenda 21, au début des années 2000, puis la réalisation anticipée, dans les villes pionnières, de plans climat énergie – voire, pour les plus avancées, comme Grenoble, air – territoriaux. Depuis le début des années 2010, une réflexion davantage dirigée vers les bouquets énergétiques territoriaux et leurs usages est menée dans ces collectivités, avec les Schémas directeurs des énergies, décrits par ailleurs. Les actions plus sectorielles sont mises à contribution par ces différents plans. Ils ont entre autres pour mission de mettre en cohérence les politiques d'urbanisme, par exemple, en réorganisant l'action publique autour de leurs objectifs. La poursuite d'expérimentations locales permet de mettre en œuvre ces objectifs et de travailler concrètement à la réorganisation de l'action publique, à petite échelle mais avec une forte visibilité.

Pour concrétiser ces ambitions et matérialiser ces programmes, les grandes villes étudiées ici créent des agences locales de l'énergie, dont elles assurent le pilotage. Comme les agences régionales, elles constituent des outils d'intervention de droit privé, bénéficiant d'une relative liberté d'action, au profit des élus qui les dirigent. Elles associent des acteurs locaux (entreprises, autres collectivités, par exemple), autour d'activités relatives à l'ingénierie

territoriale, à l'accompagnement des démarches de transition territoriale, à la production de données. Comme nous avons pu le voir, dans certaines grandes villes, comme Grenoble ou Lyon, ce processus est avancé, avec la maîtrise de ressources et d'une expertise propre. Elles ne dépendent alors plus de structures soutenues par les régions voir par l'Etat – par exemple, des agents de Rhônalpénergie Environnement interrogés (2016) soulignent que « *Grenoble n'a plus besoin de RAEE* » dans ce domaine, tant sa démarche est avancée.

Les villes rivalisent ainsi pour démontrer leur attractivité et leur soutien à l'innovation locale. Elles étayent cette stratégie par la conduite de programmes précurseurs, décrits précédemment, comme les bilans carbone, à Nice ; la maîtrise des consommations d'énergie dans les bâtiments, à Dunkerque, ou les plans climat intégrant la qualité de l'air bien avant que la réglementation ne l'impose (Grenoble). Ces initiatives résultent de stratégies de valorisation et de communication sur l'engagement des collectivités concernées.

Ces collectivités tentent d'obtenir des distinctions pour communiquer et se démarquer dans ces domaines, par exemple en s'engageant dans des démarches de labellisation (Cit'ergie, notamment). Elles s'insèrent dans des réseaux internationaux de collectivités voulant se montrer ambitieuses et communicant sur ce statut, comme Energy cities ou le réseau de villes C40 pour Paris.

Comme cela a été vu au cours des chapitres précédents, les grandes villes s'appuient aussi sur des ressources européennes. Le recours aux dynamiques européennes pour gagner des moyens et renforcer les politiques locales est une tendance déjà remarquée dans la littérature sur la montée en puissance des villes (Le Galès, 1998, 2006 ; Pasquier, 2004 ; Tömmel, 1998). Pour ce faire, elles utilisent différents outils : des ressources obtenues directement auprès de l'Union européenne, des réseaux inter-gouvernementaux, des réseaux transnationaux sub-étatiques. Elles mobilisent également des références cognitives à un cadre européen, qui peuvent alimenter la mise en visibilité et la politisation de l'identité régionale (Carter & Pasquier, 2007).

Par rapport aux Régions, les métropoles disposent de compétences davantage relatives à des infrastructures, qui leur permettent d'avoir une action plus directe, voire plus facilement visible, en matière de transition énergétique.

La fixation de priorités locales, et la tentative de réorienter les choix d'aménagement et d'infrastructures, est ainsi une réelle affirmation par rapport aux grandes politiques nationales

et à leurs impacts (programme électro-nucléaire et développement de la consommation de l'électricité, construction de grands ensembles d'habitation, infrastructures de transport). Elle n'a cependant, pour le moment, pas encore produit d'effets matériels à grande échelle, ce qui pourrait évoluer dans les décennies à venir.

3. Dynamique d'évolution du rôle joué par les métropoles et impacts sur la relation avec les Régions

Les compétences des métropoles ont été renforcées par des évolutions réglementaires récentes. D'une part, des opportunités liées à l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz donnent la possibilité aux métropoles de mettre en concurrence leurs fournisseurs d'énergie, et de poser des conditions relatives à leur approvisionnement. D'autre part, nous l'avons vu, elles ont obtenu le transfert de la gestion des concessions pour les énergies de réseau que sont le gaz, la chaleur et l'électricité – sauf exception. Il s'agit d'un élément majeur de l'émergence des métropoles en tant qu'acteur de l'énergie, et les conflits liés à cette évolution sont retracés dans la dernière partie de ce chapitre – explicitant également les dites exceptions. L'attribution de cette compétence a pu entraîner un effort d'appropriation des enjeux, du fonctionnement de ce service public et de ses interactions avec les autres politiques conduites par la collectivité (données d'entretien, agents des services énergie de la métropole de Lille, 2015 ; et de Lyon, 2017). Cette prise en main est progressive, avec l'acquisition d'une expertise dans ce domaine. Cela a pu entraîner la prise de conscience des possibilités d'arbitrage et d'intervention des métropoles, suscitant par exemple, nous l'avons vu, la réflexion relative à une stratégie multi-énergie pour les métropoles (cas de Lyon et de Grenoble, par exemple).

D'autres évolutions réglementaires confirment également cette trajectoire favorisant l'émergence des métropoles, comme la possibilité de tester un service de flexibilité locale (maîtrise de la demande, modernisation des réseaux, par exemple), à l'initiative des collectivités (loi de transition énergétique de 2015). La loi de 2015 sur l'énergie impose aussi, nous l'avons vu, la mise à disposition élargie de données relatives aux consommations territorialisées, un outil demandé de longue date par ces collectivités locales pour acquérir une vision d'ensemble de leur bouquet énergétique, et réfléchir à leur propre stratégie.

En résumé, nous assistons à l'émergence d'un deuxième système d'acteurs locaux, piloté par les métropoles. Le système d'acteurs piloté par les métropoles est lui aussi

diversifié, avec une typologie d'acteurs différente de celle qu'agrègent les Régions. Il implique d'éventuels opérateurs publics locaux (régies, par exemple), ainsi que les agences locales. Les métropoles tentent d'associer à leur action celles des entreprises, qu'elles poussent à investir sur le territoire, et qui peuvent participer à la « fabrique de la ville ». Celles-ci apportent des ressources financières et des capacités d'innovation, notamment dans les infrastructures urbaines. Les communes membres des métropoles sont des acteurs à la périphérie de cette coalition, de même que les syndicats de collectivités, par exemple dans l'énergie. L'Union européenne constitue un partenaire privilégié auquel les métropoles ont recours, et elles commencent aussi à intégrer les citoyens à la définition de leurs politiques publiques, même si ces dynamiques apparaissent ici encore très récentes. Ainsi, ce système d'acteurs est davantage centré autour des grandes villes, aux services administratifs étoffés pour gouverner les infrastructures dont elles ont la charge, et des grandes entreprises, qu'elles cherchent à attirer. Le schéma ci-dessous résume les caractéristiques principales de ce système d'acteurs.

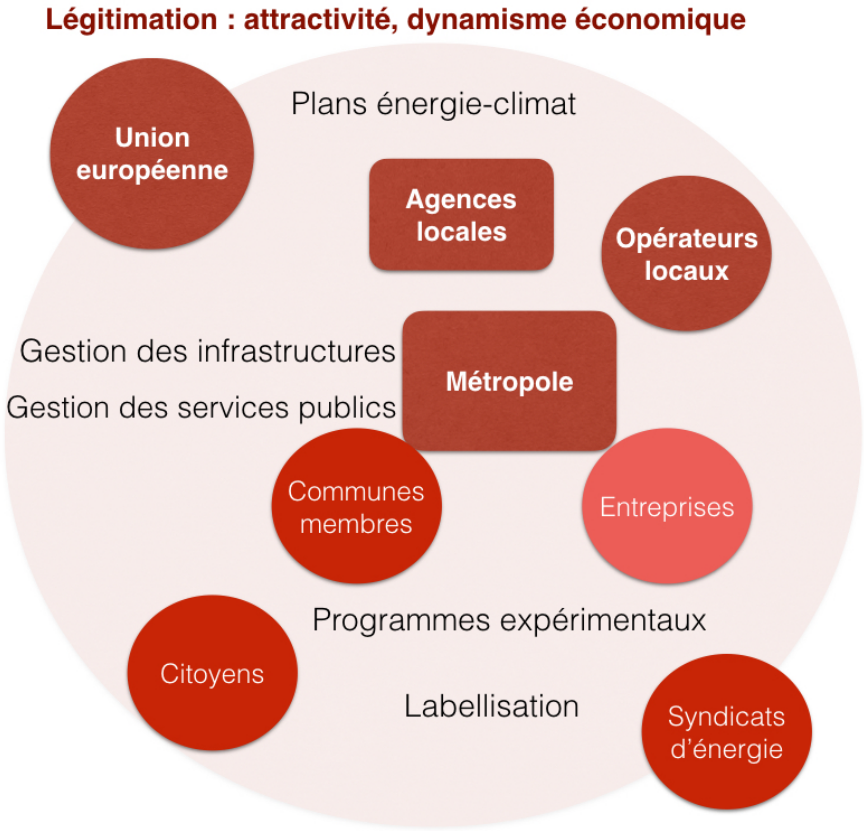


Schéma 4 : système d'acteurs piloté par les métropoles. La taille des bulles ne reflète pas de relation de proportionnalité. Leur couleur distingue le niveau de proximité organique avec la métropole. Les instruments de régulation (gestion des infrastructures, etc.) s'inscrivent dans le cercle de relations avec la métropole, consolidé par des stratégies de légitimation. Les syndicats d'énergie et l'Union européenne ne sont que partiellement intégrés à ce système d'acteurs.

Pour assurer leur emprise sur cet ensemble d'acteurs, les métropoles recourent à des stratégies qui rappellent celles utilisées par les Régions. En mettant en avant des logiques d'intérêt général local alternatives, en se présentant comme des échelons pertinents pour traiter des grands enjeux du 21ème siècle, comme la préservation des ressources énergétiques et la lutte contre le réchauffement climatique, elles tentent de démontrer l'importance de leur rôle. Elles tentent de se poser comme les points d'ancrage du dynamisme économique du pays, et de démontrer leur attractivité. Elles veulent ainsi légitimer un changement d'échelle des politiques publiques, à travers la diffusion d'une nouvelle image et la démonstration de leur capacité à agréger des ressources économiques et technologiques. Pour appuyer ce récit, qui s'apparente à une stratégie d'intéressement, et qui vise à créer de nouveaux systèmes productifs locaux – comme pour les Régions -, elles utilisent différents instruments.

Elles s'appuient en particulier sur la gestion des infrastructures urbaines, et le pilotage d'institutions territoriales. Comme les Régions, elles ont recours à des outils de planification locale, définissant des objectifs, communicant sur ceux-ci et justifiant la gouvernance territoriale mise en place. Elles appuient ceci par l'inscription dans des démarches de labellisation, qui fournissent une légitimité à ces objectifs, en même temps qu'ils valorisent leur action.

Comme nous pouvons le constater, les deux systèmes identifiés ici présentent de fortes ressemblances, et conduisent des politiques pouvant entrer en concurrence.

Suivant les ressources à disposition ou convoitées, les relations entre les conseils régionaux et les métropoles sont plus ou moins coopératives. Lorsque la métropole dispose d'une forte capacité financière, les deux collectivités sont dans un rapport de force plus concurrentiel. De surcroît, des facteurs historiques peuvent s'ajouter à ces positionnements – rivalité entre Nice et Marseille ; culture d'autonomie se retrouvant dans les institutions, par exemple.

Ces différences historiques et culturelles nous ont été soulignées par une agent d'une structure déconcentrée de l'Etat lors d'un entretien conduit en 2015. Elle remarque ainsi que

> *« Nice souffre à tort ou à raison d'un complexe d'infériorité par rapport à Marseille et d'un éloignement réel aux moyens de communication. Nice se voit avec des velléités de capitale régionale que son positionnement géographique ne lui permettra jamais (…) Nice voulait avoir son Université, elle n'en a pas, elle veut du développement industriel, elle n'en a pas… C'est plutôt une ville pour le tourisme et le tertiaire. Tout cela créée un ressenti très fort, et notamment une rivalité par rapport à Marseille. Alors qu'on aurait pu s'organiser autrement autour d'aspects complémentaires ».*

Nice dispose d'institutions spécifiques par rapport au reste de la Région, qu'il s'agisse des structures administratives –le rôle de Préfet des Alpes-Maritimes est davantage valorisé que celui d'un préfet de département classique -, elle a sa propre organisation relative au tourisme, son propre recteur d'académie.

Cependant, lorsque le besoin de ressources est important, les coopérations sont plus fréquentes, comme pour Saint-Etienne et la Région Rhône-Alpes, ou Lille et la Région Nord-Pas-de-Calais. Cependant, l'attrait de financements pour la concrétisation de certains projets locaux peut conduire à des rapprochements, comme ce fut le cas pour la candidature régionale

commune (Nice et conseil régional de PACA, entre autres) au déploiement d'un réseau électrique intelligent régional.

En Rhône-Alpes, les métropoles de Lyon et Grenoble marquent quant à elles leur indépendance par rapport à la Région. Ainsi, comme l'explique un chef de service territorial à la Région Rhône-Alpes (2016),

> *« il y a une énorme concurrence entre les deux présidents, avec un jeu d'influence important (…). Par exemple, la métropole de Lyon ne veut pas dépendre du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation de la Région. Elle n'a pas besoin de nous, sauf peut-être sur l'hinterland, les espaces de fonctions secondaires »*[1].

Les enjeux économiques, notamment de la transition énergétique, constituent un point de friction et d'évolution distincte des deux collectivités, sur lesquels chacune veut faire prévaloir ses vues.

Dans ce domaine, à ce jour, les métropoles n'ont pas d'obligation de faire en sorte que leurs schémas soient compatibles avec les schémas régionaux. Même si, en raison d'intérêts réciproques au regard du niveau des investissements en jeu et de l'activité économique, elles peuvent trouver un intérêt à coopérer.

En outre, la métropole dispose de moyens propres pour conduire ses programmes, elle ne dépend pas des financements conditionnés de la Région. Comme le résume un chef de service territorial à la Région Rhône-Alpes interrogé (2015),

> *« c'est compliqué de faire vivre des projets à Lyon, dont le budget est supérieur à celui du conseil régional »*[2].

Cela transforme le rapport de force. Lyon peut mener ses propres projets de manière autonome, sans, si l'exécutif le souhaite, se coordonner avec les autres collectivités. Cette perception d'un rapport de force favorable à la métropole est claire au sein des services régionaux et de l'Agence régionale RAEE. Ainsi, un agent de cette dernière (2016) souligne-t-il

[1] La troisième partie de ce chapitre illustre la concurrence de ces collectivités quant à l'exercice des compétences économiques, et de leur pilotage.

[2] Leur budget représente 55% du budget des collectivités territoriales (Observatoire des finances locales, 2016). Celui de la métropole de Lyon est de 3,2 milliards d'euros en 2016, celui de la métropole de Nice Côte d'Azur de 1,6 milliard (2016), celui de la Métropole européenne de Lille d'1,3 milliard (2016) (budgets primitifs). Le budget primitif du conseil régional de Rhône-Alpes (2016) était de 3,1 milliards d'euros.

« qu'ils sont bien nombreux à la mission énergie. Ils ont un budget dix fois supérieur, sur un territoire déterminé {plus restreint}, contrairement à nous. Ils ont des problématiques spécifiques, répondant uniquement à des besoins identifiés ».

De même, un chargé de mission climat-énergie au conseil régional de Rhône-Alpes nous explique-t-il (2015) que

« si la métropole décide d'appliquer son plan biomasse, il n'y aura plus de bois pour les autres (…). Pour l'instant, nous n'avons pas de relations directes (…). Jusqu'à présent, nous n'avons pas de légitimité à coordonner les choses. Jusque-là, Lyon partait sans nous, ne s'occupait pas de nous ».

Dans cet entretien, notre interlocuteur souligne aussi que la coordination et le pilotage sont des attentes des chargés de mission à la Région relatives, à l'époque, à la réforme territoriale (2015) :

« *cette coordination viendra peut-être avec la loi NOTRe et la compétence de chef de filât énergie et bâtiment. Nous gagnons une légitimité à coordonner les choses que nous n'avions pas jusqu'à présent ».*

Elles n'ont toutefois pas encore été concrétisées.

Cette rivalité n'est toutefois pas systématique. Lorsqu'il s'appuie sur des compétences propres, et lorsque les intérêts sont convergents, le conseil régional parvient à mener des projets communs avec les métropoles. Par exemple, pour une chef de service énergie à la métropole de Grenoble (2015),

« le conseil régional est un acteur incontournable sur beaucoup de sujets. Sur certains, certaines choses ne se seraient pas faites sans eux –ni l'ADEME – comme Mur Mur »,

le programme de rénovation thermique des bâtiments lancé par la métropole en 2010 (2010-2014, suivi d'un Mur Mur 2 pour 2016-2020).

Le soutien régional est également reconnu pour

« le financement important des études de préfiguration de la transition énergétique de la métropole, à hauteur de 50%. Et les représentants du conseil régional sont présents dans l'instance de suivi » (même interlocuteur, 2015).

Les appartenances politiques peuvent parfois contribuer à ces rapprochements :

« le soutien à ces études de préfiguration d'un service public local de l'énergie et du schéma directeur de l'énergie, au financement des réseaux de chaleur, peut être rapproché à la volonté de l'ancienne majorité régionale {jusqu'à décembre 2015}, avec un vice-président Vert, ayant une proximité politique avec le président de la métropole de Grenoble, militant sur les

énergies renouvelables et la réduction des consommations » (même interlocuteur, 2015).

Les partenariats existent lorsqu'ils permettent d'obtenir l'implantation d'entreprises et de projets innovants – pôles de compétitivité, démonstrateurs. Le cas de la candidature des acteurs des réseaux intelligents de la Région PACA à l'appel à projets national est emblématique, de même qu'à Grenoble, pour la création du pôle de compétitivité Minatech sur le territoire de la métropole. Une ancienne députée de la 1ère circonscription de l'Isère (2016) souligne ainsi que

« Minatech a été aussi obtenu avec l'impulsion d'Anne-Marie Comparini[1]*. Il y a toujours eu une union sacrée sur ce type de projet »,*
quelle que soit la composition politique des exécutifs.

Mais les logiques institutionnelles reprennent fréquemment le dessus, lorsque les intérêts institutionnels et politiques ne convergent pas. Ainsi, des frictions entre ces deux partenaires ont été observées sur le sujet du programme TEPOS, pour lequel la métropole de Grenoble a longtemps refusé de suivre le pilotage régional – avant d'y consentir en 2017, après s'être appropriés ces enjeux et y avoir identifié un intérêt en matière de coordination et de visibilité. Les dirigeants grenoblois souhaitaient d'abord conserver et mettre en avant l'autonomie et les capacités d'intervention de leur collectivité, comme l'illustre le discours recueilli auprès de la chef de service énergie (2015) :

« Sur TEPOS, on a du mal avec ça (…). La Région a voulu imposer son dispositif. Nous, on a une autonomie du fait de nos avancées, de nos ressources propres. Notre projet équivalent au TEPOS, c'est notre SDE {schéma directeur de l'énergie}, et on va travailler avec les partenaires qu'on aura nous-mêmes choisis. On construit notre action autour du SDE {et non autour des TEPOS du conseil régional} ».

Cependant, plusieurs terrains de coopération ont été repérés, qui ont ainsi conduit, en 2017, à l'insertion dans cette dynamique régionale[2]. Les liens peuvent être sur le terrain des symboles, lorsque l'intérêt d'un affichage commun sur un sujet émerge. Par exemple, dans le cadre des TEPOS de Rhône-Alpes :

« la métropole de Lyon n'a pas forcément besoin de la Région, mais elle a besoin de nous en termes d'affichage. TEPOS, ce n'est pas pour les 100 000

[1] Présidente du conseil régional de Rhône-Alpes entre 1999 et 2004.

[2] Ces développements récents prennent place alors que nous finalisons la rédaction de ce manuscrit, ce qui ne peut qu'inciter à la poursuite de leur analyse.

euros de la région ou les 500 000 euros de l'Etat, mais il faut qu'ils puissent être reconnus, ils recherchent surtout la reconnaissance. Nous avons moins d'influence financière que sur le reste du territoire, mais il y a une recherche de visibilité, par rapport aux autres territoires » (chargé de mission climat-énergie au conseil régional, 2015).

En outre, les attentes de collectivités, comme la métropole de Nice, sont fortes pour ce qui concerne la réorganisation territoriale du secteur de l'énergie, afin de constituer une coalition pesant localement dans le rapport de force avec les grands opérateurs énergétiques (données d'entretien, agent, service énergie de la métropole de Nice, 2015).

Des liens sont également observés autour de la gestion et de l'exploitation en commun du patrimoine foncier, selon les besoins. Les contrats de financement, notamment ceux qui déclinent à l'échelle territoriale le Contrat de Plan Etat-Région sont aussi un levier de coopération, mais dont l'importance varie avec le niveau de ressources de la métropole et la marge de manœuvre laissée par l'Etat. Le partenariat régional est plus fort avec des villes plus petites et aux moyens plus contraints, comme Saint-Etienne, ou dans la Région Nord-Pas-de-Calais.

Par ailleurs, du fait des allers-retours réguliers entre salariés et experts de ces deux types de collectivités, les services administratifs présentent une forte proximité intellectuelle et une connaissance réciproque.

Enfin, il ne faut pas manquer de souligner que des concurrences existent entre métropoles, notamment lorsqu'elles se trouvent dans une situation de proximité géographique. Mais cela peut, dans certains cas, donner lieu à des coopérations. Ces situations peuvent être repérées lorsqu'il s'agit de faire avancer leurs intérêts stratégiques, par exemple dans le cadre de discussions parlementaires (section suivante de ce chapitre), ou du lancement de programmes innovants. Les cas des schémas directeurs des énergies de Lyon et Grenoble en sont un exemple. Leur mise en place a en effet donné lieu à des échanges nourris entre les différents services administratifs et les élus, car ces questions restent rarement traitées, et sont complexes : pour limiter les risques d'échec, et malgré une réelle concurrence territoriale, une relative coopération prend place.

Nous observons donc l'émergence de nouveaux pilotes territoriaux des politiques énergétiques. La constitution de tels systèmes énergétiques locaux reste embryonnaire, mais il est déjà possible de distinguer leurs principales caractéristiques. Un premier ensemble, emmené par les conseils régionaux, soutenu par l'ADEME, associe ces deux types d'acteurs à

des collectivités et leurs regroupements de taille moyenne à petite, dont les ressources sont limitées. Il s'agit de collectivités en quête de moyens pour construire leurs politiques publiques, et d'affirmation par rapport aux acteurs institutionnels traditionnels. Les intercommunalités (hors métropoles) se retrouvent dans cette coalition. Dans cette dernière, des « territoires de projet » comme les Pays sont également des partenaires privilégiés.

Les métropoles constituent le deuxième ensemble d'acteurs se distinguant. Elles s'approprient des politiques qui constituent autant de moyens d'affirmer l'autonomisation de l'action publique sur leur territoire, même si, pour le moment, celle-ci relève davantage de stratégies d'attractivité. Cependant, l'acquisition de compétences, la conduite anticipée de programmes pionniers, la reprise en main de certaines infrastructures et l'association d'acteurs privés à leurs propres politiques publiques pourraient poser les bases d'une réorganisation avec des impacts croissants sur les systèmes énergétiques, et notamment, électrique. Le développement d'une expertise propre et la démonstration de leur ambition relèvent d'une tentative de s'installer comme un des acteurs politiques incontournables dans le domaine de l'énergie, et de se démarquer par rapport à des organisations plus traditionnelles (collectivités comme les communes et départements, mais aussi opérateurs publics).

Ces dynamiques impliquent des évolutions et des recompositions, qui s'accompagnent de tensions, notamment entre ces deux systèmes d'acteurs en concurrence. Nous proposons de les souligner, à partir d'exemples tirés de l'étude des discussions parlementaires des lois de réforme territoriale de 2014 (loi MAPTAM) et de 2015 (loi NOTRe). Les débats et les stratégies des sénateurs et des députés, à une date où la loi de 2014 sur le cumul des mandats n'avait pas encore produit ses effets, permettent de donner des indications sur les lignes d'opposition et les rapports de force entre acteurs territoriaux.

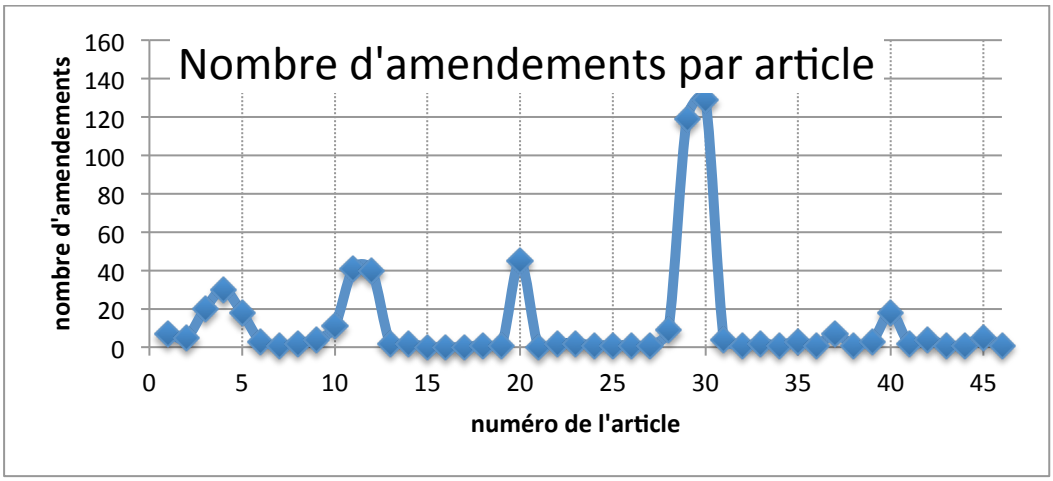
C - Illustrations des frictions provoquées par l'émergence de deux systèmes territoriaux : les débats parlementaires relatifs aux lois de réforme territoriale de 2014 et 2015

Les questions, sur les sujets qui nous concernent, les plus âprement débattues et sur lesquels les revirements ont été les plus fréquents illustrent les frictions relatives à l'essor des systèmes pilotés par les métropoles et les régions, et à la menace qu'ils font porter sur des

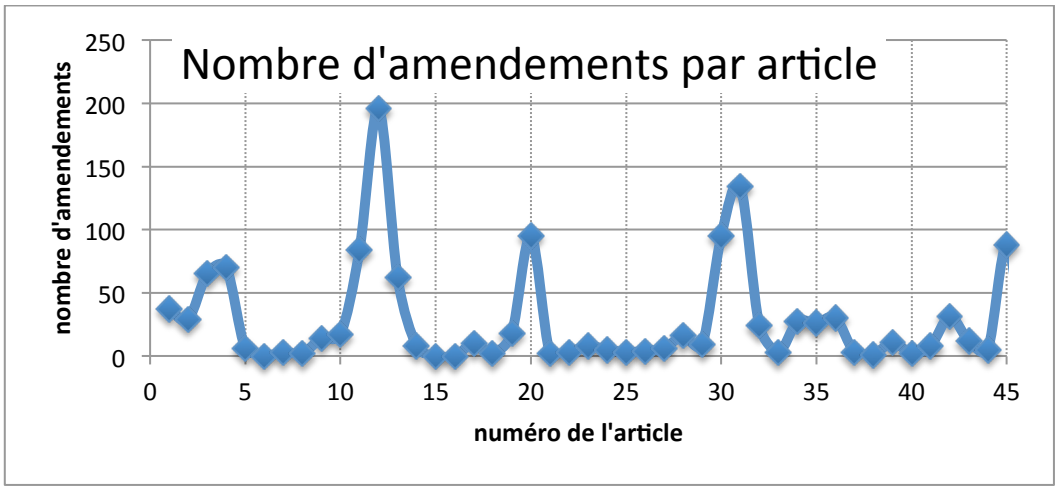
collectivités plus anciennes, tenantes du système énergétique historique. L'analyse de ces discussions donne l'occasion de comprendre ces rapports de force.

Plusieurs dispositifs étudiés dans ces lois touchent à des éléments clés du système énergétique actuel et des prérogatives que peuvent exercer les collectivités territoriales. Ils ont fait l'objet d'intenses débats, et d'un nombre d'amendements considérable par rapport aux autres articles de ces lois.

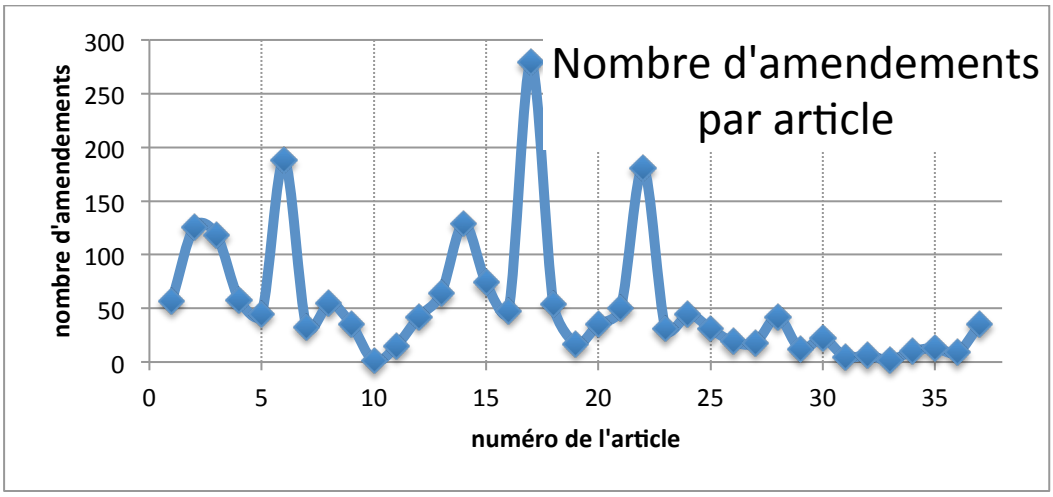
Les graphiques ci-dessous, qui représentent une partie des échanges parlementaires, donnent une indication de ces articles ayant le plus suscité d'oppositions. Ils reflètent la plupart des tensions observées. La discussion qui suit met en perspective ces repères statistiques.



Graphique 22 : première lecture au Sénat, loi MAPTAM, amendements en commission (avril-juin 2013). A cette date, les articles recueillant le nombre d'amendements le plus élevé sont les articles 31, 30, 20, 11, 12 et 4.



Graphique 23 : première lecture à l'Assemblée nationale, loi MAPTAM, ensemble des amendements (juin-juillet 2013). A cette date, les articles recueillant le nombre d'amendements le plus élevé sont les articles 12, 31, 20, 30, 45, 11, 4.



Graphique 24 : première lecture à l'Assemblée nationale, loi NOTRe, amendements en séance publique (janvier-mars 2015). A cette date, les articles recueillant le nombre d'amendements le plus élevé sont les articles 17, 6, 22, 14, 2 et 3.

Les graphiques qui précèdent constituent donc une première indication des enjeux ayant suscité le plus de positions et d'échanges contradictoires. La section qui suit est consacrée à l'étude de ces éléments ayant suscité les débats les plus nourris. Nous avons également tâché de retracer les lignes d'opposition et les points sur lesquels les revirements et tensions ont été les plus importants. L'identification de tels points de divergence et des thématiques ayant le plus été discutées donne des informations sur les nœuds d'évolution, où pourrait se jouer l'avenir des politiques publiques de l'énergie. L'activité des parlementaires et le statut de ceux s'engageant sur ces sujets donnent également à voir les enjeux de telles transformations.

1. La redéfinition des compétences entre collectivités territoriales

Sans surprise, les sujets de la répartition des compétences et de leur articulation ont mobilisé les représentants des collectivités territoriales siégeant au Parlement. Pour ces positions, il faut aussi tenir compte des rapports entre majorité parlementaire, plus encline à soutenir les projets gouvernementaux, et opposition. De fait, les députés de la majorité ont eu une tendance générale à suivre le gouvernement dans sa démarche de renforcement du rôle des régions, des métropoles, et de diminution des prérogatives des communes et des départements. L'action des sénateurs a été plus autonome des positions promues par le gouvernement.

Nonobstant, les enjeux des compétences des collectivités territoriales traversent les lignes partisanes, et s'expriment au sein même des partis, reflétant les différentes allégeances politiques et les types de mandats détenus par les parlementaires. Ainsi, en dehors du jeu d'acteurs entre la majorité et l'opposition, les prises de position les plus intéressantes sont le fait des représentants, au sein des différentes familles politiques, des types distincts de collectivités.

La question de la montée en compétence et de l'affirmation des régions a été un point clé de débat, dont, dans les deux lois, les articles y étant relatifs ont été parmi ceux ayant reçu le plus d'amendements. De manière assez prévisible, les députés soutenant, par des amendements nombreux, l'extension des prérogatives des Régions ainsi que la définition d'un statut de chef de file pour leur exercice sont principalement des conseillers régionaux (Pascale Crozon, par exemple), voire dirigent des Régions (Michel Vauzelle). Par exemple, dans le cadre de la discussion parlementaire sur la loi MAPTAM, des amendements n°CL156, CL157 et CL160, notamment cosignés par Alain Rousset, Michel Vauzelle, Carole Delga, et Serge Letchimy, élus régionaux, ont pour but d'étendre et préciser les compétences des Régions. Il s'agit de « *confirmer le statut de chef de file de la Région* » (CL160) pour certains blocs de compétences, déclinés dans ces textes. A la suite de ces amendements, d'autres propositions (n°CL158) proposent ainsi de « *substituer aux mots : d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune', les mots : 'en qualité de chef de file, de déterminer les priorités et d'organiser l'action commune'* ». Les auteurs de cet amendement suivent le raisonnement suivant lequel « *au-delà de réunir l'ensemble des collectivités concernées autour d'une table sans garantie de résultat en termes d'efficacité de l'action publique, il*

convient que le chef de file puisse disposer d'un pouvoir de priorisation de l'action commune à mener sur la compétence concernée » (description écrite justificative de l'amendement). Plusieurs amendements, portant sur différents articles et signés par ces députés, visent à consacrer cette vision des Régions (amendement n°160 par exemple). Un amendement n°1216 similaire expose ainsi que le rétablissement du rôle de chef de file régional permet notamment de « *renforcer le rôle de planification des Régions afin de décliner et mettre en œuvre, dans les territoires, les engagements internationaux de la France* ». Ils s'activent donc pour que les Régions aient un rôle central dans la définition et la direction de certaines politiques publiques territorialisées.

Les communistes, plus attachés à l'institution communale et aux départements et défenseurs du système institutionnel actuel, s'opposent à la montée en puissance des Régions. Par exemple, l'amendement n°1036 co-signé par des élus communistes (Marc Dolez, André Chassaigne, Marie-Georges Buffet, par exemple), vise à limiter l'intervention régionale à de la « coordination » au motif que

> *« la notion de chef de file n'étant pas clairement définie, elle peut prêter à de multiples interprétations et ouvre la voie à de nombreux contentieux. Qui plus est, donner à la région, au département, ou à la commune, la compétence d'organiser les modalités de l'action des autres collectivités territoriales, dans certains domaines, est contraire au principe de libre administration de celles-ci et contraire au principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Cependant les auteurs de cet amendement considèrent malgré tout qu'il est nécessaire de coordonner les politiques publiques au niveau local. Aussi compte tenue des compétences des communes, des départements et des régions actuellement détenues, ils jugent qu'il est préférable de préciser que chacun de ces échelons coordonne ses actions avec celles des autres collectivités, sans plus de précision, laissant ainsi les collectivités mettre elles-mêmes en place les modalités de leur coopération et coordination qu'elles jugeront souhaitables dans les domaines d'intervention pour lesquels plusieurs niveaux sont appelés à intervenir. »*

Au Sénat, cette position avait également été soutenue par des représentants des espaces ruraux, comme le sénateur Pierre-Yves Collombat[1], qui défend l'amendement n°195 de la manière suivante :

> *« Cet amendement vise à conserver l'article L1511-1 CGCT dans sa rédaction actuelle qui commence ainsi : 'La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à*

[1] A l'époque affilié au groupe Rassemblement démocratique et social européen (gauche).

l'Etat. La politique économique régionale fait intervenir d'autres acteurs que la région ; cette dernière ne peut, seule, définir les orientations en matière de développement économique. »
Il vise ainsi à limiter le rôle des Régions, et à maintenir celui des autres collectivités.

Le statut des métropoles est aussi le sujet ayant suscité les débats les plus vifs, et le nombre d'amendements le plus important. Les parlementaires soutenant le plus la clarification et l'affirmation de ces collectivités sont principalement des élus des grandes communautés urbaines. Au sein de ce dernier groupe, les sénateurs sont parmi les plus actifs dans la poursuite d'une stratégie d'influence, en vue d'élargir le statut de métropole ainsi que les possibilités d'obtention de celui-ci. De fait, cet élargissement de l'accès au statut de métropole est soutenu par des élus ayant eu des mandats dans de grandes agglomérations (Nathalie Appéré, Laurent Grandguillaume, Jean-Louis Borloo), favorables à la réduction du nombre de collectivités territoriales et à leur fusion (Jean-Jacques Urvoas), chargés de fonctions exécutives au sein d'une association représentante des intercommunalités (Estelle Grelier), notamment. Des exemples présentés un peu plus loin au fil de cette discussion contribueront à donner d'autres éclairages sur ce point.

Sur un sujet très proche, la question des compétences des métropoles a également fait l'objet de longues discussions. Sans surprise, les députés souhaitant limiter le rôle des métropoles au profit des communes ont exercé des mandats au sein de conseils départementaux et de communes (Paul Salen, Kléber Mesquida, David Habib). Les communistes ont également tenté de limiter leur autonomisation. Les écologistes ont soutenu pour partie l'élargissement des compétences des métropoles, tout en tentant de faire pencher la balance en faveur des Régions, pour leur donner un pouvoir d'orientation clair sur l'ensemble des autres collectivités. Les sénateurs présidents de communautés urbaines ont été particulièrement actifs pour défendre l'extension des compétences des métropoles. Par exemple, un amendement n°582 rectificatif porté par Michel Delebarre et Gérard Collomb porte sur l'affirmation explicite de l'acquisition de compétences de plein droit par les métropoles. Ils tentent de les développer en particulier dans le domaine économique. Ainsi, après la première lecture, cette coalition de sénateurs parvient à ajouter aux métropoles de droit commun « la possibilité de participer au capital des sociétés d'investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, et des sociétés d'accélération du transfert de technologies, ainsi que la participation au copilotage des pôles de compétitivité ». Ainsi, leur capacité d'intervention directe dans le

champ économique s'en trouve renforcée – dans cette version du texte. A ce stade, la métropole de Lyon se voit conférées par ces sénateurs, en particulier sous l'impulsion de Gérard Collomb, des possibilités accrues d'intervention, avec des « actions de développement économique dont, notamment, la participation au capital des sociétés visées au 8° de l'article L. 4211-1[1], ainsi que les actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités » ainsi qu'à des « programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche ».

Lors du débat en séance, Gérard Collomb intervient en ce sens au sujet de l'article 2, qui met en avant les compétences économiques des Régions. Le sénateur-maire de Lyon souligne alors celles des métropoles :

> *« en particulier, dans l'actuelle économie de la connaissance, la croissance est de plus en plus enregistrée là où le monde universitaire et de la recherche est interconnecté à une masse critique d'entreprises.*
> *Or, mes chers collègues, c'est très largement au sein des métropoles que ces conditions sont réunies. Remarquez qu'il s'agit non pas d'un a priori idéologique, mais d'un constat : de fait, c'est dans les métropoles que la croissance est réalisée et que des emplois continuent d'être créés, alors qu'ailleurs on en perd. »*

A l'Assemblée, ceux qui soutiennent cette position sont des élus de métropoles, comme Christian Estrosi et Rudy Salles, par exemple avec l'amendement n°414, qui consiste à étendre leurs capacités d'intervention, motivé par les arguments suivant lesquels

> *« les métropoles doivent pouvoir continuer de participer aux pôles de compétitivité qu'elles ont historiquement contribué à construire. Leur participation est structurante pour le devenir de ces pôles, et leur rôle à cet égard est déterminant aux côtés de la région et de l'État.*
> *Afin de garantir la position confortée des métropoles en matière de développement économique, il est également nécessaire qu'elles puissent entrer au capital de sociétés commerciales intervenant au profit des PME/PMI locales en matière de capital investissement, de soutien à l'innovation, au transfert de technologies, telles que les sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) »*

S'opposent notamment à ces positions les sénateurs communistes, qui, à la faveur d'un amendement n°528, tentent de supprimer l'article de définition des métropoles de droit commun, en explicitant ainsi leur position :

> *« Les auteurs de cet amendement refusent le développement des Métropoles. S'étant opposés à la création des métropoles dans le cadre de la loi*

[1] Sociétés mentionnées page précédente (investissement, accélération du transfert de technologies).

de décembre 2010, parce qu'elles éloignent les lieux de décision des citoyens et mettent à mal les communes, c'est en cohérence qu'ils refusent leur développement.

Leur développement est en fait une réorganisation sans précédente de l'architecture institutionnelle de notre République. Ces modifications toucheront des milliers de communes, pourront impacter l'activité de plusieurs dizaines de départements et de plusieurs régions. L'illisibilité de nos institutions locales en sortira renforcée, et l'unicité de la République affaiblie. En effet d'une région à l'autre, d'une métropole à l'autre ce ne seront plus les mêmes missions qui seront exercées par les uns ou par les autres.

Les communes disparaitront pour ne devenir que de simples mairies d'arrondissement, sans pouvoir réel d'intervention et les départements seront fortement affaiblis.

Les métropoles seront mises en concurrence et absorberont l'essentiel des moyens et des capacités de développement au détriment des autres territoires de notre pays.

Avec cette proposition l'objectif d'un aménagement du territoire équilibré et solidaire prend fin. »

Cette position est défendue de la manière suivante dans l'hémicycle, par André Chassaigne :

« Aussi faut-il bien aujourd'hui que certains se fassent les porte-parole des élus locaux, c'est-à-dire de ceux qui participent à l'enracinement de la République sur chaque parcelle du territoire. Parmi eux, nombreux sont ceux qui se sont mobilisés cet après-midi par exemple devant notre assemblée. Au-delà des appartenances politiques, ces hommes et ces femmes engagés pour leurs concitoyens dénoncent la mise au pas des territoires.

Il s'agit bien de cela lorsqu'on entend donner tant de pouvoirs à l'instance métropolitaine, lorsqu'on vide les communes de leur capacité d'action, lorsqu'on programme la disparition des départements, lorsqu'on fait reculer à ce point la mission d'égalité de l'État.

(...) Ce projet d'affirmation des métropoles aurait pu tout aussi bien s'appeler projet d'affirmation de l'effacement des communes, tant ces superstructures qui vont disposer de pouvoirs considérables aspirent leurs compétences.

Prenons les derniers amendements du Gouvernement concernant la métropole du Grand Paris. Celle-ci exercerait de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires et aéroportuaires ».

Les députés s'opposant en particulier à une implication plus forte des métropoles dans l'économie sont notamment des élus régionaux, comme Frédérique Espagnac ou Daniel Percheron, qui cosignent l'amendement n°744, supprimant des dispositions liées à ces compétences (article 31 alinéa 19), notamment au motif que

« le texte de la commission, donnant la possibilité pour les métropoles de participer au capital des sociétés d'investissement et des sociétés de financement régionales ou interrégionales, va à l'encontre des principes {d'efficacité et de clarification}. En multipliant les interventions et les interlocuteurs, le système ne peut que devenir improductif au moment où la relance économique et industrielle du pays demande une force de frappe unique {avec les Régions}»

Les tensions se sont notamment concentrées sur la définition des prérogatives d'intervention économique, du soutien et des interventions dans le capital des entreprises implantées sur leur territoire, et des relations avec celles-ci. Tout particulièrement, les compétences des métropoles du Grand Paris, de Marseille et, dans une moindre mesure, de Lyon, ont fait l'objet d'âpres débats, du fait de leur importance politique, démographique, économique et symbolique. Nous les illustrons un peu plus loin dans le cadre de la définition de leurs prérogatives dans le domaine de l'énergie.

La gestion de la compétence énergie a été un sujet nourri de discussion. Il est apparu comme étant un point stratégique pour les élus disposant de mandats locaux, touchant au socle de compétences infrastructurelles historiques et aux opportunités à venir (transition énergétique), et ainsi, à des politiques liées à l'affirmation d'une capacité d'action publique. Les défenseurs des métropoles, des communautés urbaines et des grandes villes – sénateurs élus dans ces collectivités, sénateurs écologistes – ont multiplié les revendications pour qu'elles puissent disposer d'une capacité de gestion relative à l'ensemble des sources d'énergie. Ils ont été appuyés (avec un certain succès, même s'il est partiel) par des députés disposant également d'un mandat dans une grande ville ou une métropole (Christian Estrosi, Rudy Salles, par exemple). En combinant de telles prérogatives à cette échelle, ces porteurs de la vision d'une autonomisation des métropoles proposaient de développer une « compétence énergie », et ainsi, de leur permettre de devenir « autorités organisatrices de l'énergie », optimisant les ressources et les infrastructures à leur maille. Ils se sont ainsi activés pour obtenir la gestion des concessions de distribution publique d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid. Ces revendications ont été particulièrement fortes, elles ont fait l'objet de très nombreux (voir graphiques précédents) amendements de la part des parlementaires écologistes, soutenant tous cette mesure de décentralisation énergétique, et des élus des grandes villes. Les évolutions successives du projet de loi, jusqu'au texte définitif, et les échanges retracés ci-dessous permettent de donner quelques illustrations de ce débat. Nous y consacrons une sous-section spécifique.

Le cas des concessions de distribution et des compétences liées à l'énergie

Pour ce qui concerne la métropole de Lyon, le projet de loi présenté par le gouvernement au Sénat, comprend, sur les thématiques relatives à la protection et la mise en valeur de l'environnement les dispositions suivantes, formulées ainsi :

- « Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- Élaboration et adoption du plan climat énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;
- Concession de la distribution publique d'électricité ;
- Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables »

Pour la métropole de Marseille, dans le projet de loi présenté par le gouvernement au Sénat, les compétences propres de la métropole incluent les compétences suivantes, formulées ainsi,

- « Plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat ; plans climat-énergie territoriaux ;
- Concession de la distribution publique d'électricité. »

Et pour les métropoles de droit commun, dans le projet de loi présenté par le gouvernement au Sénat, les compétences propres de la métropole sont définies et formulées de la manière suivante :

« En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- Élaboration et adoption du plan climat énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;
- Concession de la distribution publique d'électricité ;
- Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables en application de l'article L. 2224 -37 du présent code »

Pour Lyon et les autres métropoles, il faut ainsi remarquer qu'il n'y a qu'un « soutien » « aux actions de maîtrise de la demande d'énergie », que seul le contrôle des concessions d'électricité est transféré aux métropoles (et non pas les autres énergies de réseau, comme le gaz). Cette dernière disposition est particulièrement importante pour ce qui concerne l'évolution de la gouvernance de ce service public. En transférant à des métropoles, zones particulièrement rentables dans ce domaine, qui disposent de ressources économiques et humaines (services étoffés, ingénierie) plus importantes que d'autres collectivités plus petites, le gouvernement s'expose aux revendications d'autonomisation des politiques énergétiques

des métropoles. Il propose de leur transférer un outil essentiel à l'élaboration d'une stratégie énergétique territorialisée. Suivant la proposition du gouvernement, les métropoles disposeraient également de compétences directes dans le domaine de la mobilité électrique. Les compétences de la métropole de Marseille, bien qu'incluant l'aspect essentiel de la distribution, sont moins étoffées dans ce projet. Il en est de même pour celles du Grand Paris, qui demeurent similaires à l'état du droit existant.

Après le passage par le Sénat, des modifications substantielles sont observées. Tout d'abord, pour ce qui concerne la métropole de Lyon, le texte issu du débat sénatorial ajoute plusieurs compétences. Ainsi, la métropole devient, à ce stade, « autorité organisatrice de l'énergie », est chargée de l'organisation du service de distribution publique de gaz, en sus de l'électricité, et de la compétence de « création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains d'intérêt métropolitain ». Cela résulte notamment de l'adoption d'amendements de Gérard Collomb, par exemple avec l'amendement n°352, qui porte sur la constitution d'une capacité de gestion multi-énergies pour les métropoles et vise à leur donner une relative liberté d'organisation. Il est motivé dans les termes suivants :

> *« La distribution publique d'électricité et de gaz s'effectue par voie de concession. S'agissant des réseaux de chaleur ou de froid urbains, leur création, aménagement, entretien et gestion peut s'effectuer sous diverses modalités (régie directe, concession, etc.). En conséquence, afin de ne pas limiter le mode de gestion de cette compétence à la forme concessive, celle-ci doit être individualisée dans un nouvel alinéa h) distinct de l'actuel alinéa f).*
> *Avec la distribution publique d'électricité, de gaz, la création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains d'intérêt métropolitain ainsi que les actions de soutien à la maîtrise de la demande d'énergie, l'intervention de la Métropole de Lyon, comme des autres Métropoles, doit être clairement affirmée pour faire face aux enjeux de l'énergie. La notion d'autorité organisatrice permet d'y répondre et limite la fragmentation.*
> *Ainsi, il s'agit de renforcer la capacité de direction et d'organisation des métropoles dans l'énergie, et de réaliser une intégration de cette gestion. »*

Concernant la métropole d'Aix-Marseille, le texte comprend aussi cet ajout relatif aux concessions de distribution de gaz. Pour les métropoles de droit commun, le projet de loi inclut désormais l'attribution d'une compétence « d'organisation de la transition énergétique », et, comme pour Lyon, l'ajout de la gestion des concessions des réseaux de gaz ainsi qu'une compétence de « création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ». L'attribution de cette compétence d'organisation résulte

notamment d'un amendement (n°770) porté par les sénateurs écologistes (Ronan Dantec, Hélène Lipietz et Jean-Vincent Placé), qui le motivent en exposant que

> *« Les métropoles ont besoin d'être plus complètement armées pour faire face aux enjeux de la transition énergétique. Une compétence largement définie permet d'y répondre. Les métropoles, autorités organisatrices de la transition énergétique, pourront mener les politiques publiques de transition énergétique de façon plus efficace, en cohérence avec les autres échelons de collectivités concernés ».*
> Ce qui donne la possibilité aux Régions de s'affirmer dans ce domaine.

Des sénateurs issus de circonscriptions rurales (Pierre-Yves Collombat, Jacques Mézard) se mobilisent, sans succès, pour le retrait de la compétence de distribution d'électricité aux métropoles. Ils utilisent la justification suivante :

> *« la compétence distribution de l'énergie électrique ayant été progressivement transférée à des syndicats départementaux, attribuer celle-ci aux métropoles serait contre-productif (sauf quand la métropole, comme Lyon, devient un département) et un obstacle à la péréquation ainsi réalisée avec les territoires ruraux »* (amendement n°370).

Les sénateurs communistes partagent cette position. L'amendement n°531, soutenu par Christian Favier, Cécile Cukierman et Eliane Assassi, défend ainsi la position selon laquelle

> *« Le projet de loi prévoit d'attribuer aux métropoles une compétence obligatoire d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité et d'obliger les communes membres d'une métropole à se retirer du syndicat auquel elles ont déjà transféré l'exercice de cette compétence.*
> *Ces dispositions sont susceptibles d'anéantir la solidarité territoriale qui a pu être construite dans le domaine de la distribution d'électricité. En effet, dans de nombreux départements cette compétence est concédée par un syndicat unique regroupant l'ensemble des communes desservies par ERDF, y compris des villes de taille parfois importante.*
> *En obligeant les communes membres d'un syndicat à se retirer de celui-ci lorsqu'elles font partie d'une métropole, le projet de loi va à l'encontre des efforts mis en œuvre depuis de longues années pour rationaliser les périmètres et les compétences des intercommunalités. Pour préserver l'indispensable solidarité dans ce secteur, il est proposé de rendre applicable le mécanisme de représentation-substitution[1] aux métropoles pour l'exercice de leur compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité. »*

Ils tentent ainsi de circonscrire la prise de compétence des métropoles, tout en s'y opposant par ailleurs.

[1] Ce mécanisme est décrit un peu plus loin.

Des amendements similaires sont portés par des sénateurs Les Républicains, membres de la FNCCR comme Xavier Pintat, par exemple avec l'amendement n°398. Ce dernier est motivé par les arguments suivants :

> *« Le présent amendement a pour objet d'éviter la création ou l'aggravation d'une fracture énergétique entre les territoires urbains et des territoires ruraux dans le domaine de la distribution publique d'électricité.*
> *Or c'est ce qui résulterait de l'article 31 du projet de loi, si celui-ci attribue aux métropoles une compétence obligatoire d'autorité concédante dans ce domaine, tout en imposant aux communes membres d'une métropole de se retirer du syndicat auquel elles ont déjà transféré cette compétence, quand bien même elles ne le souhaitent pas et que le périmètre de ce syndicat est inclus partiellement ou en totalité dans celui de la métropole.*
> *En d'autres termes, l'objectif consistant à dessaisir les grands syndicats d'électricité qui sont aujourd'hui, à quelques rares exceptions près, tous de taille départementale ou quasi départementale, pour attribuer leur compétence aux métropoles ainsi que progressivement aux autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, comme certains le demandent (cf. amendement COM137 notamment), irait à l'encontre des objectifs de rationalisation du périmètre et des compétences des intercommunalités.*
> *En outre, une telle évolution remettrait également en cause l'indispensable solidarité territoriale qui prévaut dans le domaine de la distribution publique d'électricité et qui doit être préservée, voire même renforcée, pour permettre aux habitants des zones rurales de continuer à bénéficier d'une électricité de qualité satisfaisante à un prix abordable.*
> *C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de rendre applicable aux futures métropoles le mécanisme de représentation-substitution pour l'exercice de leur compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité, afin de ne pas mettre leurs communes dans l'obligation de se retirer du syndicat qui exerce déjà cette compétence à leur place.*
> *Dans cette perspective, si l'article 31 du projet de loi (alinéa 101) prévoit bien d'étendre aux futures métropoles de droit commun les dispositions codifiées à l'article L.5215-22 du CGCT, qui concernent les communautés urbaines, le mécanisme de représentation-substitution qui figure à cet article vise uniquement les compétences 'autres que celles obligatoires' exercées par ces EPCI à fiscalité propre. Dans ces conditions, une dérogation doit donc être introduite pour permettre l'application de ce mécanisme à la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité, qui constitue une compétence obligatoire des métropoles. »*

Ils sont également soutenus dans cette démarche par des sénateurs des zones rurales, comme Pierre-Yves Collombat, Jacques Mézard, Jean-Michel Baylet, qui, par l'amendement n°337, exposent ainsi que

> *« l'article 31 du projet de loi, qui prévoit d'attribuer aux futures métropoles une compétence obligatoire d'autorité concédante de la distribution publique*

d'électricité, risque très fortement de créer une nouvelle fracture territoriale, en remettant en cause le regroupement déjà effectif ou possible de ces autorités sur de grands territoires, de la taille au minimum départementale ou regroupant plus de 1 millions d'habitants.

Dans ce domaine, la solidarité territoriale repose actuellement sur trois piliers : la péréquation tarifaire, un opérateur national (ERDF) et des autorités concédantes dans la plupart des cas de taille départementale, qui regroupent donc à la fois des communes rurales et des communes urbaines.

Aujourd'hui, il existe ainsi dans les deux tiers environ des départements une seule autorité concédante de la distribution publique d'électricité, constituée généralement sous la forme d'un grand syndicat intercommunal ou mixte exerçant cette compétence pour le compte de l'ensemble des communes desservies par ERDF.

Il serait particulièrement malvenu de remettre en cause cette organisation qui a fait les preuves de son efficacité, en déclenchant un nouveau processus non pas de regroupement des autorités concédantes, conformément aux objectifs de rationalisation des périmètres et des attributions des intercommunalités, mais au contraire de fragmentation pour dissocier les concessions rentables des autres concessions.

Or il convient surtout de ne rien faire susceptible d'encourager une telle évolution, sachant qu'il est d'ores et déjà acquis que ce risque ne se limite pas aux concessions les plus rentables, c'est-à-dire celles situées sur les territoires urbains les plus importants, mais que des revendications similaires concernent également des agglomérations de plus petite taille.

(…) Afin de préserver l'indispensable solidarité territoriale dans ce domaine, il est proposé de rendre applicable le mécanisme de représentation-substitution aux métropoles, en précisant que ce mécanisme concernerait uniquement l'exercice de leur compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité ».

Ces sénateurs obtiennent gain de cause, avec le vote dudit mécanisme[1], dans une section consacrée au régime juridique s'appliquant à ces nouvelles compétences. Ce mécanisme encadre l'action des métropoles en la replaçant dans le système de gouvernance actuel.

Après la première lecture à l'Assemblée nationale, le texte évolue encore. Alors que le Sénat avait supprimé les dispositions relatives au Grand Paris, sujet qui apparaît comme trop controversé et trop sensible (craintes d'autonomisation), l'Assemblée nationale les replace,

[1] « Lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la métropole est substituée, au sein du syndicat, pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité prévue au *f* du 6° du I de l'article L. 5217-2, aux communes qui la composent par dérogation au premier alinéa du I de l'article L. 5215-22. Les attributions du syndicat, qui devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5721-2, et le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont pas modifiés. »

sans toutefois attribuer de compétences substantielles à cette métropole sur les réseaux d'énergie, et sur l'énergie plus largement, au-delà des plans climat déjà existants par ailleurs.

Pour ce qui a trait à la métropole de Lyon, l'Assemblée supprime la compétence d'autorité organisatrice de l'énergie attribuée par les sénateurs. Les députés suppriment totalement le transfert de la compétence de distribution d'électricité et de gaz, tout en laissant la compétence relative aux réseaux de chaleur et de froid, sous une formulation légèrement différente (« Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains »). Enfin, pour ce qui concerne la mobilité électrique, l'intervention de la métropole de Lyon ne vient plus qu'en « soutien ». Il n'y a pas de modification sur ce sujet pour la métropole d'Aix-Marseille.

Pour les métropoles de droit commun, le texte sorti de la discussion à l'Assemblée limite la capacité d'intervention des métropoles à la participation aux pôles de compétitivité, et non plus au capital d'entreprises, et il insiste sur le respect des schémas régionaux dans ce domaine, instituant une hiérarchisation des décisions politiques. Il supprime la compétence « d'organisation de la transition énergétique », supprime les compétences en matière de concession de distribution de gaz et d'électricité, tout en conservant celles en matière de froid et de chaleur. Il faut à cet égard rappeler que la gestion de ces derniers réseaux (froid, chaleur) est réalisée à la maille locale, et ne présente pas d'enjeu de gouvernance à l'échelle nationale. Cette position a été promue à l'Assemblée nationale à travers une série d'amendements de la commission des affaires économiques, portés notamment par François Brottes, qui, après avoir supprimé la compétence en matière d'organisation de la transition énergétique (amendement n°CL15) supprime cette disposition afin de ne pas favoriser cette autonomisation (amendement n°CL9, n°CL10), de même que la compétence d'intervention de plein droit pour la mobilité électrique (amendements n°CL11 pour Lyon ; et n°CL17), qui devient une compétence de soutien, sur laquelle elle peut dès lors être concurrencée par d'autres collectivités. Le dispositif de représentation-substitution est supprimé, rendu caduc par les changements précités.

Les députés portant, en séance, un des amendements (n°1255) de suppression de ce mécanisme, faisant partie de la majorité parlementaire, soutiennent ne pas souhaiter ouvrir ce débat, arguant qu'il sera tenu à l'occasion de l'examen de la loi de transition énergétique. Ce débat, complexe et symbole de décentralisation du système énergétique, et de sa gouvernance,

a cependant été limité dans le cadre de la loi de transition énergétique, ce qui donne à penser que le gouvernement souhaitait ne pas ouvrir de brèche à cette occasion.

Les députés écologistes, comme Denis Baupin, portent sans succès une position inverse à cette restriction des compétences des métropoles, comme l'illustre un extrait du débat relatif à cet amendement :

> Denis Baupin : *« j'ai quelque difficulté à comprendre. La loi sur la transition énergétique ne peut pas être un remake de la loi sur la décentralisation. Nous discutons ici du transfert de compétences techniques précises entre les villes et la métropole au sein du syndicat mixte. Si la loi sur la transition énergétique doit reprendre, pour l'ensemble des différentes collectivités locales, tous les transferts de compétences en matière d'énergie, elle comportera, rien que sur cette question de la gouvernance, au moins 200 articles ! Nous avons, là, l'occasion, au travers d'une loi sur la décentralisation, d'apporter de la cohérence. On ne peut pas tout renvoyer systématiquement à la loi sur l'énergie. Ce n'est pas de bon sens.*
> *Pour avoir participé de façon intensive, chacun le sait, au débat sur la transition énergétique, je peux affirmer que personne n'est entré dans les détails s'agissant de la gouvernance et des transferts de compétences entre la ville et la métropole. Nous débattons ici de questions d'organisation des compétences entre les différents niveaux territoriaux, et non de sujets purement énergétiques.*
> *Je pense que l'on aurait vraiment tort de renvoyer toutes ces questions à plus tard. Il serait plus pertinent de les traiter alors que nous discutons, aujourd'hui, de l'organisation des territoires. »*

Le soutien à l'affirmation des métropoles est ainsi plus ténu à l'Assemblée, même s'il est porté par des élus issus de ces collectivités. Ainsi, Christian Estrosi et Rudy Salles, députés dont la circonscription se trouve sur la métropole niçoise, soutiennent l'inscription dans la loi de ce statut d'autorité organisatrice de l'énergie (amendement n°437). Ils exposent ainsi, presque dans les mêmes termes que les écologistes, que

> *« en raison des enjeux énergétiques lourds qui se posent sur leurs territoires, il s'agit de leur donner tous les outils nécessaires pour intervenir efficacement.*
> *En outre, les métropoles sont les EPCI les plus intégrés. Il serait donc paradoxal que ces acteurs majeurs de l'organisation du territoire ne puissent pas se constituer en autorités organisatrices de l'énergie.*
> *Avec la distribution d'électricité, de gaz, la gestion des réseaux de chaleur, et les actions de soutien à la maîtrise de l'énergie, les métropoles ont besoin d'être plus complètement armées pour faire face aux enjeux de l'énergie.*
> *Une compétence largement définie permet d'y répondre, et limite la fragmentation. »*

Dans l'hémicycle, cet amendement est défendu en ces termes par Christian Estrosi :

« j'insiste avec force sur ce point : la métropole doit être l'acteur essentiel pour ce qui concerne les autorités organisatrices de l'énergie. La métropole que je préside en fait la démonstration. Je ne vois pas pourquoi, alors que nous menons une réelle expérimentation, nous ne nous donnerions pas cette chance. Cela permettrait sans doute d'apporter des réponses fortes à notre pays, au moment où nous avons besoin de renforcer notre production d'énergies renouvelables. »

Il est rejoint dans la défense de ces positions par le député écologiste Denis Baupin, qui, dans le cas présent, s'exprime à sa suite :

« une fois n'est pas coutume, nous soutenons l'amendement de M. Estrosi. Nous, nous pensons qu'il faut que les collectivités locales puissent être des autorités organisatrices de l'énergie. D'ailleurs, une disposition qui figure plus loin dans le texte tel qu'il a été adopté par la commission – et qui a reçu un avis favorable du rapporteur – prévoit que l'ensemble des collectivités territoriales peuvent se constituer en autorités organisatrices de l'énergie. Nous y reviendrons tout à l'heure. Nous sommes donc favorables à ce que cela soit autorisé pour les métropoles. »

Ces deux députés soutiennent également des amendements similaires, donnant aux métropoles le pilotage de la transition énergétique (amendement n°438). Ils prônent aussi, sans succès, la compétence de plein droit pour ce qui concerne la mobilité électrique (amendement n°439).

Après la deuxième lecture du Sénat, d'autres modifications interviennent. Si le texte sorti de cette lecture conserve les dispositions relatives au Grand Paris sur l'énergie, pour ce qui concerne la métropole de Lyon, il replace la compétence de concession de distribution d'électricité et de gaz. La compétence relative à la mobilité électrique n'est, de nouveau, plus de « soutien », mais d'intervention directe (« création et entretien »). Cependant, le Sénat ne réinscrit pas dans la loi la compétence d'autorité organisatrice de l'énergie. Il conserve aussi la même formulation que celle adoptée par l'Assemblée pour ce qui concerne les réseaux de chaleur et de froid urbains.

Parmi les principaux changements dans les domaines que nous étudions en particulier, pour ce qui a trait aux métropoles de droit commun, le Sénat, cette fois, réinscrit la compétence « d'organisation de la transition énergétique », ainsi que celles liées aux concessions de distribution d'électricité et de gaz. Il replace la formulation qu'il avait précédemment utilisée pour la mobilité électrique, avec une compétence directe pour les métropoles. Le dispositif de représentation-substitution est aussi réaffirmé, avec davantage de

précisions[1], notamment relatives à l'encadrement de leur place dans la gouvernance des syndicats d'énergie.

Après la deuxième lecture de l'Assemblée, la loi connaît moins de modifications. Pour les sujets concernant cette section, les dispositions sont similaires pour le Grand Paris ainsi que sur la métropole de Lyon. Pour les métropoles de droit commun, « l'organisation de la transition énergétique », compétence formulée par le Sénat, devient une « contribution à la transition énergétique ». Pour le reste, le cas des concessions et des réseaux d'énergie ainsi que celui de la mobilité électrique ne change pas, cette fois. En outre, l'Assemblée conserve la rédaction des sénateurs sur la représentation-substitution.

L'étude du texte issu de la commission mixte paritaire présente également des enseignements. Pour ce qui concerne la métropole de Lyon, il maintient les dispositions telles que votées en deuxième lecture à l'Assemblée (suppression de la compétence d'organisation de l'énergie ; maintien de la compétence d'autorité concédante de la distribution d'électricité et de gaz ; organisation de la mobilité électrique).

Pour les métropoles de droit commun, la nouvelle version de la loi restaure la compétence « d'organisation de la transition énergétique », tandis que le reste (réseaux, mobilité électrique, mécanisme de représentation-substitution) ne change pas.

La version finale de ce texte, votée dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée, reflète ces compromis.

En sus de ces dispositifs spécifiques, sans succès, les députés écologistes ont promu et multiplié les amendements relatifs la création d'opérateurs publics locaux autonomes pour la

[1] « Lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la métropole est substituée, au sein du syndicat, pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité prévue au *f* du 6° du I de l'article L. 5217-2, aux communes qui la composent par dérogation au premier alinéa du I de l'article L. 5215-22. Cette disposition ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1, ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences. La proportion des suffrages des représentants de la métropole au titre de cette compétence dans la totalité des suffrages du comité syndical est équivalente à la proportion de la population des communes que la métropole représente dans la population totale du territoire inclus dans le syndicat de communes ou le syndicat mixte. La métropole dispose d'un nombre de suffrages équivalent à celui des communes auxquelles elle se substitue. Les statuts des syndicats mixtes existant à la date de promulgation de la loi n° du de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles devront être mis en conformité avec cette disposition dans un délai de six mois à compter de la publication de la même loi. »

distribution d'énergie dans les métropoles (par exemple, amendement n°384 portant sur l'article 31 de la loi MAPTAM).

Dans l'ensemble, les tenants d'une affirmation des grandes villes dans l'énergie (écologistes, élus des grandes villes), dont nous avons vu qu'ils peuvent nouer des alliances, ont tenté de consacrer l'association formelle de ces collectivités à la définition des schémas régionaux, soit parce qu'ils tiennent à l'action territoriale (écologistes), soient parce qu'ils recherchent des compromis, à même de faire avancer la position qu'ils soutiennent (élus régionaux comme François Patriat, ou de grandes villes comme Gérard Collomb). Mais les tensions entre les tenants de ces deux échelons émergents de collectivités ont été fortes, exacerbées par leurs opposants. Elles ont donné lieu à des dispositifs moins définis, laissant une large place à l'ajustement et à la négociation politique en fonction des situations concrètes.

Le cas de l'évolution de la gouvernance des syndicats d'énergie suite à l'absorption d'une partie de leurs membres par une métropole, reprenant la compétence de distribution, a ainsi suscité de fortes controverses. Il témoigne des tensions liées aux évolutions dans la répartition des prérogatives entre les acteurs du système historique de l'énergie, et ceux souhaitant une transformation profonde de celui-ci. Les alternatives et adaptations proposées et discutées pour ce cas où les métropoles obtiennent la gestion des réseaux publics de distribution de gaz et d'électricité, alors qu'un syndicat préexiste sur leur périmètre a été largement débattu. Ce mécanisme de représentation-substitution, qui maintient les métropoles dans les syndicats, préserve l'existence et l'équilibre économique de ces derniers tout en limitant l'autonomie des métropoles,

Les défenseurs des syndicats tentent ainsi d'éviter la perte d'influence de ces structures (financement, contrôle sur les infrastructures). Lors des débats en séance, ils s'opposent donc sans surprise à des parlementaires membres de l'exécutif d'une métropole (Yves Blein, Grand Lyon), disposant d'un mandat dans une grande agglomération (Nathalie Appéré, Rennes Métropole), ou dirigeant une grande ville (Michel Destot, Grenoble). Ces débats virulents ont pris place dans le cadre de la loi MAPTAM de 2014, et ils ont refait surface lors de l'examen de la loi NOTRe.

Un peu plus tard (été 2017), ce sujet de la gestion des concessions a par ailleurs, de nouveau, donné lieu à de fortes oppositions, dans le cadre de l'établissement d'un nouveau

modèle de cahier des charges de la distribution publique et de la fourniture d'électricité. Les élus des grandes villes, représentés notamment par l'association France urbaine, revendiquent une prise en compte plus spécifique et plus favorable des particularités des collectivités qu'ils dirigent. Les représentants des syndicats d'électricité, de concert avec l'opérateur public de distribution Enedis, tentent de contenir cette évolution des prérogatives et des ressources.

La gestion des compétences des Régions et sa coordination avec les métropoles est un débat s'ajoutant à celui exposé ci-dessus. D'une part, les sénateurs et députés écologistes tentent d'affirmer la primauté de la Région dans le domaine économique, sur les métropoles en particulier. Dans l'ensemble, les écologistes (députés et sénateurs), conformément à leur histoire politique (Faucher-King, 1999), s'activent pour étendre les compétences des Régions. Les sénateurs écologistes soutiennent le droit d'expérimentation pour les Régions. Ils se mobilisent également pour restaurer, pour les Régions uniquement, la clause de compétence générale. D'autre part, les sénateurs présidents de communauté urbaine tentent de réaffirmer l'autonomisation des métropoles face aux Régions, et d'entériner la prise en compte de leurs orientations par ces collectivités.

A ce titre, il faut remarquer que les sénateurs de zones rurales, comme Pierre-Yves Collombat, multiplient les interventions pour réinstaurer la clause de compétence générale pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Les débats ont ainsi été particulièrement portés autour de l'organisation des relations entre les différentes collectivités.

2. La concurrence entre collectivités et la coordination des compétences

En miroir des débats sur les compétences propres à chaque collectivité, de vifs échanges ont pu être observés dès lors que des prérogatives portant sur des sujets partagés par ces deux collectivités émergentes ont été abordés. Ainsi, la répartition des compétences économiques entre les métropoles et les Régions a été le sujet de longues discussions. Les oppositions ont été particulièrement tranchées et visibles au Sénat. Dans le cadre de la discussion parlementaire de la loi NOTRe, le renforcement des capacités d'intervention et d'impulsion des métropoles a été réaffirmé par des sénateurs disposant de fonctions exécutives dans des grandes villes (Louis Nègre, métropole de Nice ; Claude Raynal, Toulouse métropole ; Gérard Collomb, métropole de Lyon). Par exemple, pour le champ

économique, le sénateur Louis Nègre propose un amendement visant à « restaurer la capacité d'intervention des autres collectivités territoriales et de leurs groupements sur ces champs par conventionnement avec la région » (n°231). Deux interventions, tirées du débat en première lecture à l'Assemblée, viennent illustrer cela.

> Christian Estrosi : *« si je n'étais pas présent dans l'hémicycle aujourd'hui, c'est parce que j'avais un rendez-vous pris de longue date avec EDF et ERDF pour signer une convention au nom de la métropole de Nice, qui va nous permettre de passer de 3 % de l'énergie produite par rapport à l'énergie consommée à 32 %, cela avec nos seules ressources naturelles. En effet, à l'échelle d'une métropole, nous devons prendre en compte à la fois les ressources naturelles, les capacités économiques et la cohésion économique et sociale.*
> *Nous avons une géographie, proche de celle de la Réunion dans l'océan indien, qui nous a conduits à choisir cette logique de territoire. En effet, depuis les cimes du Mercantour à 3 000 mètres d'altitude jusque dans la Méditerranée, nous avons des bassins versants où la neige fond dans les lacs, où les lacs coulent dans les torrents, où les torrents se déversent dans les rivières et les rivières dans les fleuves.*
> *En gérant à la fois notre assainissement et notre eau potable sur 3 000 kilomètres de tuyaux d'eau potable, nous avons pu parvenir, pour l'usager, à un coût du mètre cube « assainissement-eau potable » de 3,10 euros sur le territoire de la métropole de Nice-Côte-d'Azur, alors qu'il est en moyenne de 4,30 euros en Bretagne et de 3,50 euros en Île-de-France. La cohésion que j'évoquais à l'instant nous a en effet permis d'obtenir, au cours des deux dernières années, une baisse moyenne de 20 % du prix facturé à l'usager. De la même manière, en traitant à la fois l'hydroélectrique, la filière bois, valorisée par une usine pour l'ensemble de la métropole, la valorisation des déchets, la géothermie, l'énergie solaire devant bénéficier aux écosystèmes, mais aussi l'exploitation de la houle de la mer Méditerranée, nous allons passer, je le répète, de 3 % d'énergie produite à 33 % et cela grâce aux énergies naturelles et aux énergies renouvelables.*
> *Il s'agissait de vous montrer ce que l'on peut réaliser dès lors qu'on est capable d'accueillir des investissements qui créent de l'emploi, dès lors qu'on s'appuie sur un territoire cohérent pour produire, notamment grâce à la croissance verte et aux éco-industries qui, nous le savons, peuvent nous donner la capacité de créer près de 250 000 emplois et un chiffre d'affaires de près de 10 milliards d'euros par an sur les cinq ou six prochaines années. »*

Ces propos soulignent les logiques d'autonomisation promues par le président de la métropole de Nice. Il souligne ainsi son intérêt pour une gestion locale et plus directe des ressources territoriales, une maîtrise de compétences réglementaires étendue en ce sens, afin de réaliser des investissements et de développer des activités sur le territoire qu'il administre.

Sans surprise, s'opposent à cette position des sénateurs représentant des collectivités rurales, et souvent également élus départementaux, comme Pierre-Yves Collombat. Celui-ci s'exprime ainsi lors du débat sénatorial (première lecture) :

> *« Si nous retenions cette acception du « fait urbain », l'objet du projet de loi serait alors de permettre à chacun, où qu'il soit, d'accéder au mode de vie, aux aménités et aux services sans lesquels il n'est pas d'urbanité.*
> *Cela aurait supposé de penser notre organisation territoriale en termes de réseaux plutôt qu'en termes d'isolats concentrant plus ou moins de compétences, de pouvoir et de richesse selon leur densité.*
> *La création d'une entité nouvelle disposant à la fois des compétences communales et départementales – c'est actuellement le cas de Paris -, par scission d'un département - c'est l'exemple de Lyon que nous venons de voter -, la multiplication d'intercommunalités puissantes, disposant d'une partie des compétences des départements et des régions, aura des effets ravageurs sur leurs départements et leurs régions de naissance.*
> *Une telle politique de développement séparée, si elle ne s'accompagne pas d'une vigoureuse péréquation et d'une mise en réseau, risque d'aggraver encore les inégalités territoriales devenues « fissures » et le sentiment d'abandon qui va avec, sentiment qui se traduit de plus en plus dans les votes ».*

Une position similaire a été défendue de la manière suivante par la sénatrice communiste Brigitte Gonthier-Maurin :

> *« Est-il absolument pertinent que la région centralise l'action économique et les aides publiques aux entreprises ? C'est un principe intangible de la décentralisation que la réponse la plus pertinente est le fruit de la coopération entre les échelons de collectivités territoriales et qu'un minimum de flexibilité doit entourer les tours de table visant à engager les ressources publiques au bénéfice des entreprises.*
> *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions ont chacun un rôle égal à jouer dans l'appréhension des terrains et du champ de l'action publique, dans l'appréciation des situations et des besoins et, par voie de conséquence, dans la définition des solutions à tel ou tel problème.*
> *(…) Pour autant, le concept de département, notamment pour ce qui concerne l'action économique, a-t-il perdu de sa pertinence ? Nous ne le pensons pas.*
> *Le département n'est-il pas cet espace de solidarité, d'action commune et partagée qui répond de manière globalement satisfaisante aux problèmes de solidarité entre les générations, d'action sociale auprès des populations les plus fragiles, tout en conduisant des politiques éducatives, d'aménagement du territoire et de transport dont l'utilité n'est plus à prouver ?*
> *Avec les régions, les intercommunalités et les communes, dans le cadre de coopérations aux avantages partagés, les départements interviennent également dans le champ de l'action économique, dont les enjeux, non*

négligeables, dépassent largement les questions de primauté ou de compétence.
C'est pourquoi nous présentons cet amendement, qui tend à conserver aux départements leurs prérogatives ».

Ils sont soutenus par des positions similaires d'autres représentants des départements, comme Eric Doligé, sénateur Les Républicains, qui s'exprime en ces termes lors de la première lecture du texte:

« Ainsi, nous nous répartissons la défense de cet amendement, qui a pour provenance l'Assemblée des départements de France, l'ADF, dont les membres considèrent qu'il faut absolument opérer un recadrage entre les départements et les métropoles.
Le transfert de certaines compétences départementales aux métropoles doit continuer à s'opérer sur une base conventionnelle et ne pas être fondé, comme le prévoit le projet de loi, sur un principe d'automaticité. Ce choix n'apparaît en effet ni cohérent ni porteur d'un gage d'efficacité de l'action publique locale, et ce pour plusieurs raisons dont je vous expose les trois premières.
Première raison : ce choix contrevient à la philosophie de la loi MAPTAM, fondée sur des transferts conventionnels – il serait dommage de prendre le contrepied d'une loi aussi récente ! – et, plus globalement, sur la confiance placée par le Gouvernement dans la capacité des collectivités ou de leurs groupements à s'organiser entre elles pour déterminer la répartition de leurs compétences et de leurs interventions.
Deuxième raison : il engendrera une dichotomie au sein de la représentation politique du département, notamment à la suite des prochaines élections départementales. En effet, les conseillers départementaux élus sur le territoire métropolitain n'auront aucune prise sur les compétences ainsi transférées aux métropoles.
Troisième raison : il porte en lui-même le risque de provoquer une rupture d'égalité de traitement entre les administrés, selon qu'ils résideront à l'intérieur ou en dehors du périmètre de la métropole. En conséquence, on favoriserait l'émergence de 'territoires et de citoyens de seconde zone' aux franges de l'aire urbaine ».

Dans l'ensemble, les sénateurs se sont attachés à circonscrire le pouvoir économique des Régions par rapport aux autres collectivités, réaffirmant à plusieurs reprises l'impératif de protéger les intérêts des territoires ruraux. Les sénateurs représentant ces derniers ont été particulièrement actifs pour appuyer ce positionnement général (Franck Montaugé, sénateur du Gers, ou Pierre-Yves Collombat, par exemple avec un amendement n°195 déposé en première lecture). Jacques Mézard, s'exprime ainsi sur la limitation des transferts de compétence et du pouvoir d'organisation des régions, dans le cadre du débat au Sénat (1ère lecture) :

« à l'heure où la création des régions hypertrophiques accentuera inévitablement l'oubli, voire l'abandon des espaces « interstitiels » – je préfère ce terme à celui d'« hyper-ruralité », car les territoires interstitiels ne sont ni d'un côté ni de l'autre, ils sont éloignés de tout et connaissent des difficultés particulières. D'ailleurs, il y a quelques jours, Le Figaro qualifiait mon département, le Cantal, de 'peu peuplé et éloigné de tout', soit un territoire tout désigné pour accueillir des terroristes en résidence ! C'est la raison pour laquelle nous vous demandons d'intégrer cette préoccupation au sein des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, qui seront élaborés par des régions atteintes de gigantisme et qui auront ainsi, en raison de cette maladie, de grandes difficultés à prendre en charge d'elles-mêmes les problématiques liées au développement des transports dans les espaces enclavés ».

Cette position est relayée à l'Assemblée, notamment par les députés communistes, qui proposent des amendements, comme le n°840, qui vise à protéger la capacité d'intervention des départements, afin qu'ils « puissent poursuivre leurs actions dans le domaine économique », sans se faire déposséder de ces capacités par les métropoles et les Régions.

Une exception au Sénat, qui confirme le positionnement des représentants de ce parti, est celle des écologistes, qui multiplient alors les amendements pour donner aux Régions d'importantes compétences et pour renforcer leurs moyens d'intervention (proposition de transfert de fiscalité économique pour l'exercice de compétences dans le domaine économique, par exemple, avec l'amendement n° 741 déposé dans le cadre de la première lecture au Sénat). Par ailleurs, notamment par un amendement n°139, les députés écologistes tentent l'adoption d'une compétence régionale en matière d'organisation de l'économie circulaire. Ils défendent en ces termes, à travers l'intervention de Ronan Dantec, l'extension de l'autonomie régionale pour la fixation des orientations de politique publique dont elles ont la charge (il s'exprime ici sur la portée des schémas régionaux) :

« ma fibre régionaliste m'empêche d'être d'accord avec votre vision des choses. Si l'on veut avancer, il faut faire confiance aux élus locaux. Ils connaissent parfaitement les grands projets de l'État. S'ils n'intègrent pas l'un de ces grands projets dans leur schéma, c'est que, de toute évidence, il y a un problème. L'État doit l'entendre.

On comprend très bien que, du point de vue constitutionnel, le schéma doive être validé par le préfet. On comprend également que le préfet puisse bloquer un schéma pour des raisons techniques. En revanche, ce serait un retour en arrière de lui permettre, comme vous l'envisagez, de bloquer un schéma pour des raisons de fond.

On ne peut pas demander aux élus locaux de se mettre d'accord sur un document aussi ambitieux et aussi synthétique si l'État peut leur dire ensuite

qu'il n'est pas d'accord. Ce serait revenir à un modèle extrêmement jacobin (…).

Au terme de la discussion de ce qui constitue un article clé pour les écologistes, je soulignerai que le fait d'avoir un schéma régional prescriptif représente une véritable avancée. Que le Sénat ait accepté sa mise en place est, à mon sens, le fait politique essentiel de la journée ».

Tout en soutenant des évolutions moindres, quelques sénateurs acceptent un approfondissement encadré, et suivant les cas, plus ou moins circonscrit, des compétences régionales. Ce sont par exemple des élus ayant détenu à l'époque des mandats au sein d'exécutifs régionaux (François Patriat) ou de conseillers régionaux (Frédérique Espagnac), voire quelques élus de métropoles prêts à négocier des compromis pour faire avancer leur cause (Gérard Collomb, Michel Mercier), car ils les complètent par des amendements visant à consacrer l'intervention des métropoles (par exemple amendement n°1061 rectificatif ter).

De fait, les schémas réglementaires ont été la source de débats nourris. La question de l'exercice de compétences d'orientation de certaines politiques publiques et du statut réglementaire des prescriptions définies par l'une ou l'autre des collectivités a entraîné de longues discussions. Les clivages évoqués au paragraphe précédent ont été retrouvés sur le sujet de l'aménagement et du développement durable du territoire. Ainsi, sur la question de l'évolution des Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT, avant l'adoption de la loi), et des schémas liés, comme les Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), qui, avec les schémas dans le domaine économique, gouvernent une grande partie des politiques énergétiques, les débats ont été particulièrement nourris chez les sénateurs. Les écologistes se sont fortement investis pour renforcer l'étendue et le caractère prescriptif de ces prérogatives, avec un succès limité. D'autres sénateurs, détenant des mandats régionaux (François Patriat, Frédérique Espagnac), se sont impliqués pour affiner et préciser les prérogatives des Régions, soutenant leur émergence, mais de manière plus modérée. Par exemple, un amendement n°486 signé, entre autres, par ces sénateurs, précise et entérine les compétences des Régions en matière d'orientation économique. Ils tentent ainsi de mettre en place et d'encadrer cette priorité d'intervention régionale, défendue ainsi, en première lecture, par François Patriat :

« l'objectif est bien de proposer un interlocuteur unique à toutes les entreprises du territoire régional en matière d'interventions économiques hors secteurs immobilier et foncier, et de mettre en cohérence au sein d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et

d'internationalisation co-élaboré l'ensemble des interventions en faveur des entreprises, afin que ces dernières s'approprient les stratégies régionales. »

Ces compétences sont également affirmées et encadrées par les mêmes sénateurs pour ce qui concerne les prérogatives des Régions dans le domaine de l'environnement (biodiversité, énergie, climat) (amendement n° 503). Ils sont soutenus par les membres du groupe écologiste, qui parviennent à élargir ces compétences (amendements n°752 rectificatif et n° 750). Certains amendements sont même similaires à l'Assemblée, entre représentants des Régions et de la majorité, comme Alain Rousset, et le groupe écologiste (amendements n°41, 42, 724, 725). Alain Rousset, lors de la discussion parlementaire, défend ainsi sa position :

« Les régions ne s'opposent pas à l'émergence du fait métropolitain. Toutefois, parce que 60 % du tissu industriel français se situent aujourd'hui en dehors des aires métropolitaines, il y a un risque inutile d'incohérence, de fragmentation de l'action publique et de concurrence entre des territoires de proximité.

Les différentes expériences internationales probantes – la Silicon Valley, le Bade-Wurtemberg en Allemagne, la Lombardie – démontrent que la compétitivité et l'attractivité reposent davantage sur la mise en réseaux de fonctions économiques complémentaires et de districts industriels répartis sur l'ensemble des territoires d'une même région, plutôt que sur la concentration de ces fonctions sur un seul espace qui remettrait en cause les logiques productives à l'œuvre et la solidarité territoriale indispensable à la cohésion de la nation. »

La répartition des positions reste ainsi sans surprise. Les sénateurs souhaitant limiter la prescriptivité des schémas régionaux par rapport aux métropoles sont notamment des élus disposant de mandats dans des grandes villes (Louis Nègre, métropole de Nice). En outre, ceux qui se sont investis pour la limiter par rapport aux autres collectivités sont des élus de zones rurales, élus du système communal et départemental (Rémy Pointereau, Pierre-Yves Collombat, Jacques Mézard), ponctuellement appuyés par des représentants des métropoles (Michel Mercier, Jean-François Husson).

Enfin, le sujet de la coopération interterritoriale a été l'objet de débats intenses, cristallisés notamment autour des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et du Haut conseil des territoires, institutions promues par le gouvernement socialiste d'alors, visant à institutionnaliser une coordination entre les différents niveaux de collectivités et avec l'Etat. Le Haut conseil des territoires n'a finalement pas été mis en place à la suite des discussions parlementaires relatives à ces deux textes, notamment du fait de l'opposition sénatoriale à une institution pouvant concurrencer ses fonctions. Les conférences de l'action publique sont des

instances organisées à la maille régionale, donnant la prééminence à cet échelon de collectivité. La composition et partant, la représentativité des élus au sein de la Conférence territoriale de l'action publique ont été des points de discussion. La place des EPCI, des métropoles, notamment au regard du pilotage du conseil régional, a été l'objet de nombreux amendements défendant des visions contrastées. Dans ce débat, les députés disposant de mandats régionaux (Michel Vauzelle, ou Alain Rousset), ont porté des amendements réaffirmant, face au Sénat, la capacité de pilotage des présidents de Région dans ce cadre (amendement n°CL547 et amendement n°CL144). Les lignes d'opposition sur ces sujets se sont réparties entre les députés de l'opposition parlementaire, recoupant également ceux des députés ayant des mandats en zone rurale, ou représentant de petites collectivités, s'investissant régulièrement sur les questions agricoles et d'aménagement du territoire (Jean-Pierre Vigier, Jean-Pierre Decool, amendement n°271). Ils ont été tout particulièrement appuyés au Sénat par des élus d'espaces ruraux, comme Jacques Mézard (amendement n°316 rectificatif), certains investis dans l'Association des maires ruraux de France. En outre, soulignons aussi que les sénateurs souhaitant limiter l'emprise des Régions sur les CTAP sont notamment des élus disposant de mandats au sein de métropoles (Michel Mercier, par exemple), ce qui témoigne des concurrences entre ces deux échelons.

Face à eux, promouvant ces dispositions, nous avons constaté l'implication des députés également élus régionaux, ainsi que celle des écologistes, très actifs en ce sens. Leur mobilisation en faveur d'un pilotage accru par les Régions a été là-aussi très forte. Sur ces sujets de la CTAP et du Haut conseil, ils ont été appuyés par la plus grande partie des membres de la majorité parlementaire, soutenant la proposition du gouvernement – qu'une partie d'entre eux avait contribuée à susciter.

Ainsi, des points de friction ont pu être identifiés au cours de l'examen parlementaire des lois de réforme territoriale de 2014 et 2015. L'étude de ces éléments, dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe, permet de repérer les tensions, les revendications et les sujets d'évolution, dans le cadre des processus que nous étudions. Ils illustrent et confirment les observations détaillées dans ce chapitre, et nous conduisent à en tirer plusieurs enseignements.

Conclusion

L'étude de la transition énergétique dans les politiques publiques donne à voir l'émergence de deux nouveaux systèmes d'acteurs dans ce domaine, qui s'apparentent aux

systèmes d'action définis par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977). En quête d'affirmation, les métropoles et les conseils régionaux s'approprient les enjeux du climat et de l'énergie pour faire valoir leur propre vision des politiques énergétiques, électriques en particulier, en alternative à celle construite à partir de 1946.

Le premier de ces systèmes émergents s'articule ainsi autour de l'impulsion des Régions, qui tentent de se distinguer par leur capacité d'orientation des politiques publiques, et de coordination avec les acteurs locaux. Elles s'activent pour constituer une coalition avec l'appui des plus petites collectivités, notamment celles en quête, elles aussi, de reconnaissance et de moyens de l'obtenir. Elles construisent aussi leur légitimité autour de logiques d'inclusion et d'homogénéisation territoriale. Ce faisant, elles se présentent comme un niveau de recomposition des solidarités territoriales. Elles privilégient donc des partenariats entre les EPCI de taille petite à moyenne, ou encore les Pays, aux modes d'actions suivant des logiques « fonctionnelles » et par projet (Douillet, 2005). Cependant, il faut garder à l'esprit que ces partenariats sont à géométrie variable, et dépendent des situations territoriales, des rapports de force locaux et des relations entre ces collectivités –intérêts communs pour des ressources énergétiques, partenariats dans d'autres domaines, niveaux de ressources respectifs, concurrences politiques et économiques, par exemple.

Dans le domaine qui est le nôtre, les Régions recourent fortement à l'action symbolique, à la diffusion de « récits de territoire » propres à promouvoir leur vision des politiques énergétiques. Les stratégies de communication constituent une part importante de leur affirmation en tant qu'échelons d'intervention. Leur capacité d'affirmation peut être renforcée lorsqu'elles parviennent à conduire des actions communes avec les métropoles (exemples en Nord-Pas-de-Calais et en PACA notamment).

Ainsi, les Régions tentent de s'affirmer en appelant à un changement de l'échelle du traitement des objectifs des politiques publiques, notamment pour ce qui concerne le développement économique, ou la poursuite d'objectifs alternatifs dans le domaine énergétique. Elles s'activent pour susciter l'intérêt et le soutien d'acteurs pouvant bénéficier de cette réorganisation, afin qu'ils apportent leurs ressources à ces écosystèmes territoriaux en émergence (entreprises, agences publiques, par exemple).

De leur côté, les métropoles ont d'autres cartes en main, qui concernent davantage la gestion des infrastructures. Elles s'appuient donc sur des éléments matériels, dont elles tentent

de se réapproprier la gestion, pour affirmer leur rôle de pilote de la transition énergétique sur leur territoire. Elles investissent aussi les thématiques du développement économique, mobilisant, comme les Régions, des outils tels que les sociétés publiques locales. Celles qui bénéficient d'un héritage historique dans ce domaine, pourraient, à l'avenir, en recueillir les fruits, dès lors que les responsables des politiques environnementales auront pu les prendre en main. Ces collectivités multiplient les expérimentations et opérations de démonstration, afin de s'affirmer dans la compétition internationale qui se joue entre grandes villes. Ces politiques s'inscrivent dans des démarches de stimulation de leur attractivité, afin de bénéficier des retombées économiques associées à ces questions émergentes.

Les métropoles pilotent des systèmes d'acteurs plus concentrés, autour de la ville-centre notamment. Elles aussi conduisent des stratégies d'intéressement, pour rassembler des ressources à même de renforcer le système local qu'elles tentent de mettre en place. Les acteurs qu'elles tentent d'agréger peuvent en effet leur apporter des moyens financiers, informationnels (accès à des données et à de l'expertise), technologiques, ainsi qu'une influence politique et socio-économique accrue.

Ces nouveaux systèmes sont très hétérogènes. Cette diversité apporte ainsi des ressources multiples pour la constitution de ces systèmes productifs locaux. Cependant, elle pose des difficultés en matière de mise en cohérence des actions de cette pluralité d'acteurs. La multiplicité des intérêts et des champs d'activité mis en présence peut ralentir ou affaiblir la montée en puissance des métropoles et des Régions. Face à ce défi, nous observons la mise en place, par ces nouveaux pilotes de l'action publique, de différents mécanismes d'intégration et de régulation. Des entrepreneurs de politiques publiques s'activent pour coordonner l'intervention de ces acteurs. Ils utilisent des instruments, notamment symboliques, pour légitimer et cimenter ces coalitions. Ils créent aussi des institutions pour ancrer dans le temps et renforcer ces systèmes. Il n'en reste pas moins que cette émergence est lente et confrontée à plusieurs difficultés, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Si des concurrences fortes existent entre ces deux types de collectivités, les métropoles participent plus ou moins régulièrement aux programmes régionaux. En effet, l'intégration dans le réseau régional constitue une caisse de résonnance des actions qu'elles mènent, leur donne de la visibilité voire une capacité d'influence des dispositifs promus par les conseils régionaux. Pour la Région, cela permet de renforcer sa présence territoriale, et, pour ses

représentants, de continuer d'entretenir une influence locale – c'est une des raisons pour lesquelles de grandes collectivités, avec davantage de moyens, peuvent participer à ces projets.

De fait, l'action de ces deux systèmes d'acteurs, en particulier lorsqu'elle est coordonnée, contribue à la montée en puissance d'éléments de remise en cause et de recomposition du système énergétique actuel. Il faut également souligner que l'intervention de ces deux types d'acteurs publics présente de fortes similarités, avec de réelles convergences, qu'il s'agisse des formes de légitimation, des terrains d'intervention ou des modes d'action. Cette standardisation peut renforcer le mouvement de remise en cause susmentionné.

L'étude des difficultés et des concurrences entraînées par ces évolutions donne des indications sur les trajectoires potentielles de changement affectant ce système. Qu'il s'agisse des tensions entre ces deux acteurs publics, ou de celles avec le système actuel, les frictions et débats observés révèlent des points de recomposition du secteur de l'énergie. Cela peut renseigner sur ce qui se joue à travers la mise en place de ces nouvelles politiques publiques.

Les collectivités engagées dans des politiques de transition énergétique tentent de légitimer et de mettre en place les conditions d'un changement d'échelle de la gestion de l'énergie, qui pourrait suivre leurs propres logiques d'intervention.

Chapitre XII : Des résultats contrastés sur un plan analytique et théorique

Introduction

Dans ce chapitre, nous portons désormais notre attention sur les effets de ces politiques publiques, que nous distinguons en deux parties. Tout d'abord, nous nous intéressons aux résultats opérationnels produits par les programmes étudiés ici (*outputs)* (section 1). En première analyse, il s'agit donc de connaître les réalisations effectives de ces politiques, au regard des grands objectifs climat-énergie mis en avant, et parfois quantifiés. Connaître les résultats quantitatifs directs de ces projets présente un intérêt à plusieurs titres : d'une part, estimer la contribution de ces programmes, présentés comme environnementaux, à l'atteinte de tels objectifs. Dans ce cadre, il est possible d'identifier des indicateurs à même de mesurer cette contribution : niveau et évolution des émissions de gaz à effet de serre, type et niveau de la consommation énergétique, production d'énergies renouvelables, par exemple. Ces informations permettent aussi d'appréhender l'efficacité, par exemple, au regard des ressources consacrées (financements, moyens mobilisés) de ces programmes pour l'atteinte de tels objectifs environnementaux. D'autre part, la combinaison des informations apportées par ces indicateurs peut donner à voir la poursuite d'autres buts par les promoteurs de ces politiques publiques. Ces informations peuvent être étayées par le type d'indicateur mis en place et valorisé par les collectivités, qui privilégient d'autres dynamiques. Par exemple, des indicateurs de développement des énergies renouvelables électriques et de taux de couverture de la consommation par des productions décentralisées priorisent l'objectif de décentralisation du système électrique.

En conduisant cette première analyse se concentrant sur les « produits » de ces politiques publiques, nous pouvons ainsi repérer leur capacité de contribution aux différents objectifs mis en avant, et estimer leur hiérarchisation par les acteurs qui les conduisent.

Plusieurs précautions doivent être prises lorsqu'il s'agit d'évaluer quantitativement ces politiques émergentes, qui constituent également des éléments à même d'enrichir notre analyse. En effet, la plupart du temps, des indicateurs fiables restent difficiles à obtenir, pour plusieurs raisons :

- l'absence d'indicateurs précis,

- le fait qu'ils puissent ne pas correspondre à la durée considérée voire appropriée pour l'analyse,
- un périmètre géographique ou sectoriel inadapté à l'évaluation,
- des données partielles,
- des indicateurs non comparables entre différentes collectivités et avec le niveau national : méthodologie et type de comptage différents, recouvrant des secteurs ne se recoupant pas, par exemple.

Ces informations, lorsqu'elles sont recueillies dans des cas précis, permettent cependant d'en tirer des enseignements, sur les priorités des politiques menées, et sur la capacité d'action publique (niveau d'expertise territorialisée, capacité d'harmonisation, par exemple).

Il faut aussi souligner des enjeux en matière d'imputabilité de ces résultats opérationnels aux projets menés. En effet, s'il est possible de proposer des hypothèses et de repérer des indices de l'influence des collectivités étudiées sur certains secteurs, il n'est pas possible de conclure à des liens de causalité directe. En outre, cela soulève le besoin de prendre en compte des séries de données territorialisées sur plus longue période, encore peu disponibles. Elles permettraient ainsi de savoir si certains résultats opérationnels relèvent de dynamiques exogènes, déjà engagées et qui se poursuivent sur la période d'étude, dont ces plans auraient pu bénéficier, ou bien s'ils sont directement causés par ces derniers – ou encore dans quelle mesure ils les influencent.

La partie qui suit consiste donc en un repérage de tendances, afin de donner des clés d'analyse supplémentaires de ces projets. Quoi qu'il en soit, en rassemblant ces différentes données, nous avons pu constater une certaine cohérence dans les effets pouvant être observés, permettant d'en tirer quelques conclusions.

Nous prolongerons cette analyse en étudiant dans un second temps les impacts (*outcomes*) plus systémiques de ces politiques publiques (section 2). Elles ont ainsi des effets observables au regard des objectifs sous-jacents de recomposition du système électrique, et plus largement, énergétique, qui leur ont été assignés par leurs pilotes. Nous repérons ainsi des traces de changement, de premiers impacts en matière d'effritement des structures actuelles d'organisation de la gestion de l'énergie, avec une amorce de transformation de celles-ci. La dernière section de ce chapitre visera donc à appréhender ces « graines de changement » (Evrard, 2013) à comprendre leurs impacts, et à proposer quelques hypothèses pour la suite.

Section 1 : Résultats opérationnels de ces politiques publiques – des indicateurs quantitatifs explicitant les priorités des acteurs locaux

Cette première section a pour but de faire le point sur les réalisations et le niveau d'aboutissement des politiques étudiées ici. Nous tentons ici de voir dans quelle mesure elles contribuent à l'atteinte des objectifs énergie-climat mis en avant par leurs promoteurs, voire de mettre en lumière d'autres dynamiques et objectifs. Ces politiques publiques sont récentes et, nous l'avons vu, pour plusieurs raisons, leur évaluation quantitative reste malaisée.

Si nous avons sélectionné les indicateurs quantitatifs nous semblant les plus à même de décrire la trajectoire suivie par les collectivités en matière de transition énergétique et, parmi ceux-ci, ceux qui entretiennent des liens effectifs avec les champs d'action politique étudiée, il faudra donc se contenter d'en tirer des enseignements généraux. La présente section vise donc à donner quelques repères et indications quant aux avancées opérationnelles des politiques analysées ici.

Le tableau ci-dessous synthétise ces indicateurs, et permet d'illustrer ces enjeux de disponibilité et de comparabilité des données.

Echelon	Indicateur	Echelle de temps	Evolution	Compléments	Objectifs	Commentaire
France	GES	2000-2013	-7%	population +8%		
France	Conso. Énergie	2000-2013	-5,5%	population +8%		
France	Prod. EnR	2005-2014	+50%; part de la conso. +5,5 points	14% de la conso. finale couverte par les EnR en 2013, 19,5% en élec. en 2014	Conso finale couverte à 20% en 2020	Hors de la trajectoire d'atteinte
Grand Lyon	CO2	2000-2013	-11%	population +10%	-20% en 2020/2000	Proche d'atteinte
Grand Lyon	Conso. Énergie	2000-2013	-2%	population +10%	-20% en 2020/2000	
Grand Lyon	Prod. EnR	2005-2013	+13,3%	5% de la conso. finale couverte par les EnR en 2013	Conso finale couverte à 20% en 2020	Hors d'atteinte
CU Dunkerque	GES	2007-2011	-15,6%	hors industrie: -10%	-20% en 2020/1990	
CU Dunkerque	Effic. Énerg. (E/PIB)		non exploitable		-20% E/PIB	
CU Dunkerque	Prod EnR	2008		6,9% de la conso. finale couverte	Conso finale couverte à 20% en 2020	
Nice métropole	GES	2007-2013	+3%	population -0,2%		
Nice métropole	Conso. Energie	2007-2013	+31%	population -0,2%		
Nice métropole	Prod EnR	2004-2010	+17%			
CR PACA	GES	2007-2014	-12,6%	population +9,1%	-15% à 2020/2007	dépassement possible des obj.
CR PACA	Conso. Energie	2004-2009	-17%	2007-2013: -4%. Popu.+ 9,1%	-13% à 2020/2007 et -20%/hab.	
CR PACA	Puiss. installée EnR élec	2007-2013	+21%			Franche-Comté +8%
CR PACA	Prod. EnR élec	2007-2014	+28%	31% de la conso. finale couverte par les EnR en 2014.	seuls 31% des objectifs 2020 réalisés	
CR RA	GES	2005-2014	-13%	1990-2013 : -6%. Popu:+12%	-34% 2005/2020 et -30% 1990/2020	Atteinte compromise
CR RA	Conso. Energie	2005-2014	-13,4%	Popu:+12%	-20% par rapport tendanciel	Atteinte compromise
CR RA	Prod EnR	2005-2014	+23%	19% de la conso. finale, 28,4% de la prod. d'énergie	29,6% de la conso. d'énergie finale en 2020	
CR NPDC	GES	1990-2011	-16,7%	démogr. stable	-20% 2020/1990	Atteint
CR NPDC	Conso. Energie	2005-2011	-5%	démogr. stable	-20% 2020/2005	
CR NPDC	Prod EnR	2009-2013	+12% par an	6% de la conso. Régionale	12% de la conso. En 2020	En voie d'atteinte

Tableau 3 : Légende : tableau synthétique des indicateurs quantitatifs. Abréviations: GES: émissions de Gaz à Effet de Serre. EnR : énergies renouvelables. Prod. : production. Conso. : consommation. Elec. : électrique. Il s'agit ici des émissions directes de gaz à effet de serre.

Nous reprenons ici l'ensemble des indicateurs (date, type) comparables et exploitables en vue de donner une image des effets quantifiés et opérationnels de ces politiques publiques. Sources : Service de l'observation et des statistiques, Ministère de l'environnement ; Institut national de la statistique et des études économiques ; Grand Lyon (2015), Plan Climat. Point d'étape *; Observatoire de l'énergie et des gaz à effet de serre de Rhône-Alpes ; Communauté urbaine de Dunkerque,* Evaluation du Plan climat, 2009-2014 *; Communauté urbaine de Dunkerque,* Bilan d'émissions de gaz à effet de serre 2016 *; Observatoire climat Hauts-de-France ; Observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air de Provence-Alpes-Côte d'Azur ; Base Energ'air.*

En ce qui concerne les métropoles, les résultats obtenus sont contrastés. Nous en présentons ici quelques-uns, qui constituent un échantillon des résultats obtenus dans le cadre de nos enquêtes statistiques et de terrain. Pour la métropole de Lyon, nous constatons des évolutions favorables en matière d'émissions de CO_2, puisque celles-ci ont diminué de 11 % entre 2000 et 2013 (Grand Lyon, 2015), malgré une hausse de la population de 10 % sur la période, une performance supérieure à celle observée au niveau national (respectivement -7 % et +8 %). Sachant que l'objectif fixé par la métropole dans son plan climat est de diminuer les émissions de 20% entre 2000 et 2020, au rythme actuel, il sera presque atteint (les émissions seraient de 4 % supérieures à cet objectif). Nonobstant, les consommations d'énergie ont baissé de seulement 2 % (objectif : diminution de 20 % entre 2000 et 2020) (*Ibid.*). Pour ce qui concerne les productions d'énergie renouvelable, elles ont augmenté de 13,3 % entre 2005 et 2013 (OREGES, 2017b)- nous ne disposons pas d'une estimation pour l'année 2000. 44 % de l'objectif « bois énergie » a été réalisé, avec 70 MW installés pour 160 MW attendus en 2020, sachant qu'une étape avait été fixée à 90 MW en 2015. L'objectif est d'atteindre 20 % de la consommation finale d'énergie satisfaite par des énergies renouvelables en 2020. En 2013, elle l'était à 5 % : cet objectif semble difficile à atteindre.

La métropole de Lyon a obtenu début 2016 une labellisation Cit'ergie, ce qui témoigne de la mise en place effective de moyens d'action dans ces domaines. Enfin, en sus des différents programmes exposés au fil de cette partie, il faut rappeler les démarches amorcées avec divers secteurs d'activité (industrie, urbanisme, par exemple), parmi lesquelles des projets d'expérimentation de réseaux intelligents. Watt&Moi, en partenariat avec EDF et Grand Lyon Habitat ; Lyon Smart Community avec Toshiba et le NEDO[1], Smart Electric Lyon avec EDF ; Greenlys avec Enedis et Engie ; Move in Pure avec la Compagnie nationale

[1] Ministère de l'industrie et de l'énergie japonais.

du Rhône (CNR), testent des dispositifs permettant d'intégrer des énergies renouvelables aux réseaux et de maîtriser les consommations.

A Dunkerque, la Communauté Urbaine s'était fixés pour objectifs de diminuer les émissions de gaz à effet de serre de 20 % entre 1990 et 2020, d'augmenter de 20 % l'efficacité énergétique (rapport entre l'énergie consommée et la somme des valeurs ajoutées –PIB local – réalisées sur le territoire), et de faire en sorte que les énergies renouvelables représentent 20 % de sa consommation d'énergie. Les programmes amorcés dans le cadre du plan climat 2009-2014 ont été réalisés à 75 %[1]. Entre 2007 et 2011, elle a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 15,6 % pour l'ensemble des secteurs d'activités présents sur son territoire, et de 10 % en excluant les grandes industries - pour mettre de côté les effets de la désindustrialisation. Elle a été labellisée « Gold Cit'ergie » en raison du niveau important d'approfondissement de ses actions en matière de transition énergétique, et pour la diversité des secteurs couverts.

A Nice, métropole labellisée Cit'ergie, et dont nous avons évoqué dans le chapitre précédent les projets, les énergies produites de sources renouvelables ont augmenté de 17 % entre 2004 et 2010. Toutefois, les émissions de gaz à effet de serre ont aussi augmenté, de 3 % entre 2007 et 2013, moins cependant que la consommation d'énergie (+31 %) sur la même période (ORECA, 2015), alors même que la démographie est quasiment stable (-0,2 %) (INSEE, 2013). Cela signifie qu'une grande partie de la hausse des consommations d'énergie est décarbonée, mais que la métropole n'atteint pas ses objectifs en matière de maîtrise de la demande d'énergie.

Pour ce qui concerne la prise en main des enjeux liés à son propre approvisionnement énergétique, Nice a obtenu des résultats notables. La réévaluation de ses contrats de fourniture d'énergie a permis une baisse importante des factures : à la métropole de Nice-Côte d'Azur (NCA), elle est passée de 12 millions d'euros annuels à 10 millions, une baisse de près de 17 %, qui a été utilisée par le service énergie comme moyen de légitimation de son action auprès des élus référents. Un de nos interlocuteurs du service énergie de la métropole précise ainsi lors d'un de nos entretiens (2015) :

> *« cela montre qu'on a la capacité de faire de la ressource, cela appuie nos démarches et nous donne de la crédibilité (…). On a obtenu une baisse des*

[1] Source : Communauté urbaine de Dunkerque, *Rapport d'évaluation du Plan Climat 2009-2014,* 2014.

tarifs incroyable. On pensait qu'on aurait entre 3 et 5 % de baisse, sur certains champs elle est montée à -30 %. Ce n'est pas tant qu'on a eu un bon prix, mais un nettoyage des factures » (agent, service énergie, NCA, 2015).

A titre de comparaison par rapport à ces différents résultats, au niveau national, entre 2000 et 2013, la consommation d'énergie finale a baissé de 5,5 % (SOeS, 2016)[1], les émissions directes de gaz à effet de serre d'environ 7 %. En 2013, la part des énergies renouvelables représente 14 % de la consommation, et 14,6 % en 2014, en-dessous de l'objectif de 16% fixé à cette date pour atteindre les 20 % en 2020. La part de la production d'énergies renouvelables dans la consommation a augmenté de 5,5 points entre 2005 et 2014. Dans le même temps (2000-2013), la démographie, à l'échelle nationale, a connu une hausse de 8 % (INSEE, 2017). Cela permet incidemment de souligner que la métropole de Nice a obtenu des résultats plutôt favorables en matière d'énergies renouvelables, de mise en place de nouveaux systèmes technologiques (expérimentations) et de réorganisations institutionnelles, mais qu'elle n'a pas eu de contribution à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et qu'elle n'a pas su maîtriser la consommation d'énergie sur son territoire.

Nous nous intéressons maintenant aux dispositifs de niveau régional. La mise en mouvement des collectivités territoriales à travers des instruments de planification et l'intégration dans des expérimentations a été marquée par l'importance des résultats obtenus aux différents appels à projets par rapport aux autres régions. Nous avons évoqué plus haut le cas de la Région Rhône-Alpes, mais nous pouvons aussi souligner qu'en s'appuyant sur le dispositif Collectivités lauréates (CTL) et sur son Réseau Plans climat, la Région PACA est devenue la cinquième région la plus primée en nombre de lauréats dans l'appel à projets TEPCV. Les démarches de type AGIR et CTL lancées depuis 2007 ont fait progresser les collectivités dans le nombre et l'approfondissement des démarches de ce type. En 2008, PACA était la huitième région en nombre de porteurs d'Agenda 21, et elle avait atteint la troisième place en 2013 (SOeS, 2015). Les collectivités intégrées au programme régional CTL ont aussi pu progresser vers l'atteinte d'une labellisation Cit'ergie. Par exemple, Chateaurenard (2015) et Vitrolles (2016), ont décidé de prolonger cette démarche et de rehausser leurs ambitions, se portant candidates à l'obtention du label.

[1] SOeS (2016), *Chiffres clés de l'énergie. Editions 2015*, Repères.

En ce qui concerne les énergies renouvelables, la région PACA se trouve à la deuxième place en termes d'installations solaires photovoltaïques, derrière l'Aquitaine, tout en ayant occupé la première place jusqu'en 2014, exploitant ainsi son fort potentiel. Elle représente 14 % du parc français en puissance installée. En 2015, PACA occupe le premier rang en termes de puissance installée pour le solaire thermique (ORECA, 2015). Les capacités de production d'électricité à partir de biomasse ont augmenté de 60 % entre 2014 et 2010, du fait de l'installation d'une usine de 150 MW à Gardanne et de 22 MW à Brignoles, dont l'impact environnemental est toutefois contesté – en particulier pour le volume de bois nécessaire au fonctionnement d'une centrale d'une telle puissance.

Le tableau ci-dessous compare les résultats obtenus en PACA et en Franche-Comté dans plusieurs domaines de la transition énergétique, et permet d'illustrer le caractère moteur des initiatives lancées. La Franche-Comté peut être utilisée pour établir des comparaisons, car elle dispose d'un observatoire produisant des données fiables, détaillées et comparables.

	Franche-Comté			**PACA**		
	2008	**2011**	**2014**	**2008**	**2011**	**2014**
PV (GWh)	1	22	40	2	310	1013
PV (MW)	2	24	42	4	385	766
Eolien (GWh)	53	52	51	88	100	97
Eolien (MW)	30	30	30	38	47	47

Sources utilisées : OPTEER, 2015 ; ORECA, 2015. PV : photovoltaïque. GWh correspond à l'énergie produite, MW à la puissance installée.

Il faut toutefois remarquer le développement limité de l'éolien, sujet à de fortes controverses politiques et à des restrictions à l'implantation.

Entre 2011 et 2014, la production photovoltaïque franc-comtoise a augmenté de 82 %, tandis qu'elle a augmenté de 227 % en PACA. Les puissances installées respectives ont augmenté de 75 % et de 99 %. Une stabilisation de la production et de la puissance installée éolienne est constatée en Franche-Comté, et une hausse de 10 % de la production en PACA, de 24 % pour la puissance installée.

	Franche-Comté			PACA		
	2008	**2011**	**2013**	**2008**	**2011**	**2014**
Thermique renouvelable (GWh)	40	57	43	188	450	476

Sources utilisées : OPTEER, 2015 ; ORECA, 2015 ; RTE, 2015.

Entre 2008 et 2013, la production d'énergie thermique renouvelable a progressé de 7 % en Franche-Comté, de 153 % en PACA. Les puissances installées en énergies renouvelables ont respectivement augmenté de 8 % et de 21 %, avec des facteurs de charge particulièrement élevés en PACA.

	Franche-Comté		PACA	
	2008	**2013**	**2007**	**2013**
Puissance installée électricité renouvelable	506,2	548,2	3260	3932

Sources utilisées : OPTEER, 2015 ; ORECA, 2015 ; RTE, 2015.

Nous constatons donc une dynamique notable en PACA dans le domaine des énergies renouvelables, comparativement à des régions moins engagées dans ces domaines. Notons ici qu'il est très difficile d'obtenir des données comparables, en particulier pour les énergies thermiques, tant le choix des périmètres et des types de ressources peut différer selon les sources. Il faut donc garder en tête que ces chiffres illustrent surtout des tendances. Là aussi, la question de l'imputabilité reste difficile à traiter, et ces données doivent être considérées à titre indicatif. Les performances en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre peuvent, comme à Dunkerque, être liées à la délocalisation de certaines industries polluantes, davantage qu'à des politiques publiques. La question de la disponibilité des ressources renouvelables – solaire en PACA – peut aussi jouer. Cependant, les potentiels ne sont pas toujours exploités, même lorsqu'ils existent : leur valorisation fait ainsi ressortir le rôle des politiques publiques.

En considérant la puissance installée en énergies renouvelables électriques (photovoltaïque, éolien, hydroélectrique) en PACA, elle a augmenté de 28 % entre 2007 et

2014, réalisant seulement 31 % des objectifs pour 2020 (chiffres : ORECA, 2016[1]). Cependant, en 2014, le taux de couverture de la consommation par les énergies renouvelables électriques en France est de 19,5 % (SOeS, 2016), contre 31 % en PACA, notamment grâce à la filière hydraulique (ORECA, 2015). Il existe donc un potentiel d'exploitation de ressources territoriales, qui pourrait nourrir des volontés de réappropriation. Il serait renforcé par le développement des énergies renouvelables, notamment le solaire et la biomasse, qui disposent d'un fort potentiel de croissance dans la région[2] (ORECA, 2016).

Pour ce qui a trait aux programmes de rénovation énergétique, nous remarquons en PACA une impulsion notable dans les collectivités ayant conduit des expérimentations, par rapport à la trajectoire (*statu quo*) sur laquelle elles se trouvaient –même si les données quantitatives restent difficiles à obtenir car souvent non publiques. Le dispositif Rénover+ à Fréjus a entraîné une hausse de 70 % du nombre de rénovations sur la période (2011-2014) (entretien avec le chargé de mission de la communauté d'agglomération incluant Fréjus, 2015). Cependant, nous ne disposons pas de chiffre agrégé, suivant les mêmes critères, pour réaliser une comparaison fiable avec l'ensemble de cette Région ou de la France, qui permettrait de mettre en perspective ces données.

Au niveau régional, il faut cependant constater que les objectifs en matière d'efficacité énergétique n'ont pas été atteints, notamment ceux du SRCAE. En effet, en PACA, en 2013 seuls 15 % de l'objectif 2020 dans le résidentiel et le tertiaire avaient été réalisés, 30 % pour la consommation d'électricité seule (ORECA, 2015). Toutefois, une inflexion par rapport à la période 1990-2004 peut être repérée. Cette période avait été caractérisée, toujours dans ce secteur, par une hausse de 36 % de la consommation d'énergie (SRCAE, 2013 ; SOeS, 2013), alors qu'une hausse de 10,7 % de la population avait été observée. Entre 2004 et 2009, les consommations ont baissé de 17 % (SOeS, 2013), pour une hausse de la population de 4 %, puis ont baissé de 4 % entre 2007 et 2013 (ORECA, 2013), tandis que la démographie s'est stabilisée (INSEE, 2017). Notons aussi que les objectifs opérationnels du programme REAH de rénovation du logement social ont été atteints : 5 400 logements ont été rénovés en 2014, 30 200 entre 2009 et 2014 (10,7 % du parc HLM).

[1] Inforeca de juillet 2016 (http://oreca.regionpaca.fr/uploads/tx_egestiondoc/Inforeca2_VFIN.pdf) et précédentes.

[2] La liste des études de potentiel réalisées par l'observatoire de la Région permet de s'en faire une idée : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/liste-des-etudes-publiees-a8783.html#sommaire_1

Dans le parc privé, 21 500 bâtiments « bâtiments basse consommation » étaient recensés en PACA (ORECA, 2014), tandis que 12 000 à 15 500[1] logements ont été rénovés en 2014, dont 50 % avec une rénovation thermique d'ensemble, le reste l'étant partiellement (CERC PACA, 2015). Ces chiffres sont à mettre en regard d'un total de 2,4 millions de logements (hors parc social) dans la région[2]. Ce rythme est supérieur à celui constaté dans d'autres régions. En Bourgogne, une des rares régions où des études comparables ont été conduites, 8 160 rénovations ont eu un impact notable sur la consommation d'énergie (2013), mais seules quelques unités ont été construites en BBC (ADEME, 2014), pour environ 830 000 logements (hors parc social)[3].

PACA se trouve parmi les régions françaises les mieux classées en matière de certification des consommations des bâtiments résidentiels et tertiaires (CERC PACA, 2015). En outre, pour ce qui concerne la rénovation, les objectifs ont été atteints dans des domaines où l'intervention publique locale est plus directe. Il faut noter le recours important aux dispositifs créés par la Région (CERC PACA, 2015), comme le label Bâtiments Durables Méditerranéens (BDM), et beaucoup plus faible aux programmes nationaux, la Région étant une des dernières en niveau d'utilisation de ces programmes (*Ibid.*). En effet, 86 % des rénovations sociales ont été faites via le programme RHEA, 15 % via l'éco-PLS national et 15 % via l'appel à projets national des Habitats à loyer modéré (HLM) –les dispositifs étant cumulatifs. Pour ce qui concerne la rénovation des logements HLM dans la Région, alors que le recours aux dispositifs nationaux est de 4,2 % en moyenne nationale, il est de 1,4 % en PACA, ce qui n'a pas empêché d'atteindre ce niveau de 10,7 % du parc rénové sur la période (2009-2014). Sur la période, l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) a approximativement rénové 300 000 logements dans toute la France, soit 6,4 % du parc social. Cette préférence pour les instruments locaux peut refléter une volonté d'autonomisation des dispositifs et de spécialisation régionale.

[1] La collecte de résultats précis est extrêmement difficile, car les rénovations ne sont pas toutes déclarées et les critères varient.

[2] Caisse des Dépôts et Consignations (2013), *La construction de logements et le parc locatif social dans les territoires,* Atlas, 4 p. [en ligne, consulté le 10 octobre 2017]. Disponible sur : http://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/PDF/Rapports_et_etudes/fonds_d_epargne/Atlas_de_la_construction/dphd_20131128_Atlas_PACA.pdf

[3] DREAL Bourgogne, *Habitat et construction en Bourgogne. Chiffres clés.* Edition 2013. [en ligne, consulté le 10 octobre 2017]. Disponible sur : http://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Depliant_version_2013_dane_cle13ebeb-1.pdf

L'objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 a été atteint à 84 %, avec une diminution de 12,6 % en 2014 par rapport à 2007, pour un objectif de 15 %. La baisse ayant été de 1,9 % par an, les objectifs pourraient être dépassés dès 2015. Si la Région n'a pas satisfait toutes ses ambitions, elle a progressé sur certains points. Elle se situe encore dans un stade d'expérimentation et de prise en main de ces sujets.

Pour résumer, la région PACA a avancé de manière inégale dans la poursuite de ses objectifs de transition énergétique. Ces progrès ont été plus rapides que dans les régions moins engagées sur ces thématiques. Notons qu'il reste difficile d'évaluer quantitativement ces politiques publiques. Le nombre d'indicateurs et de données complètes disponibles et comparables reste faible. En outre, les activités étudiées portent en partie sur des domaines à la structure diffuse, qui constituent pour le moment principalement de l'appropriation de compétences. Comme nous l'explique un de nos interlocuteurs ayant travaillé à l'évaluation d'une politique publique locale (bureau d'études, PACA, 2015),

> *« dans le résidentiel, le cœur de l'action revient à faire en sorte que l'artisan lambda que vous avez vu lors d'un atelier en a rencontré un autre, ils auront discuté, l'un ou l'autre aura fait une meilleure rénovation dans un autre marché plus tard… Mais ça, ils ne reviendront pas vous le dire. Le but, c'est la diffusion, la mise en réseau. L'artisan évolue à chaque fois. La prise en compte de changements profonds, lents, de signaux faibles est complexe ».*

Les acteurs territoriaux soulignent aussi le coût de l'évaluation. Nous avons également remarqué la faiblesse de la considération pour cette partie de l'action publique. Peu de dispositifs sont ainsi déployés en ce sens, et ceux-ci sont rarement harmonisés entre régions, voire à l'échelle infrarégionale.

Pour ce qui concerne la région Rhône-Alpes, en sus des résultats détaillés au fil de cette partie, plusieurs éléments de cadrage peuvent être synthétisés. La consommation d'énergie a baissé de 13,4 % entre 2005 et 2014, l'objectif entériné par la Région dans le SRCAE étant une diminution de 20 % en 2020 par rapport au tendanciel (OREGES, 2016). La baisse a donc été en moyenne de 1 % par an –elle n'a en réalité pas été si linéaire. Elle va devoir atteindre environ 4,5 % par an à partir de 2014 pour atteindre cet objectif, ce qui est très ambitieux. Néanmoins, au niveau national, la baisse a été de 6,1 % sur la même période. La Région a donc obtenu de meilleurs résultats que la France dans son ensemble, d'autant plus que sa population a plus augmenté (+12 %) que la moyenne nationale (+8 %).

En 2014, en Rhône-Alpes les émissions de gaz à effet de serre sont inférieures de 13 % à celles de 2005, pour un objectif inscrit dans le SRCAE de -34 % en 2020. Pour le résidentiel, secteur sur lequel les leviers d'intervention des acteurs publics sont importants, les résultats sont de l'ordre de -19 % (OREGES, 2016 ; SOeS, 2016). Par comparaison, au niveau national, les résultats sont de l'ordre de -10 % pour chacun des postes, sur la même période (source : Citepa, inventaire CCNUCC, format « Plan Climat », juin 2015[1]).

En Rhône-Alpes, les énergies renouvelables représentent 35 TWh en 2014, soit 28,4 % de la production d'énergie de la Région, et 19 % de la consommation finale. Leur production est en hausse de 23 % par rapport à 2005, date à laquelle elles représentaient 14,8 % de la consommation d'énergie finale. L'objectif fixé par le SRCAE est de 29,6 % pour 2020. Pour la France dans son ensemble, la hausse a été de 49 %. Au niveau national, en 2014, la production d'énergie renouvelable représente 16,1 % de la production d'énergie primaire nationale, et 13,7 % de la consommation finale. La performance de Rhône-Alpes est donc mitigée, avec une croissance inférieure au niveau national, mais une marge de progression éventuellement moindre (forte production hydraulique historique).

Nous terminons avec quelques résultats complémentaires sur le NPDC. Les réalisations du plan « 100 000 logements » sont contrastées. Entre 2010 et 2015, seuls 12 000 logements ont été rénovés, loin de l'objectif affiché (Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, 2015). Néanmoins, d'autres avancées peuvent être observées. Des coopérations ont été renforcées avec des acteurs nationaux comme l'ANAH, l'ADEME et la DREAL, qui mettent la Région au cœur de ces dispositifs d'action publique, dans ce domaine. Comme nous l'avons souligné plus haut, le conseil régional est parvenu à impulser une mobilisation avec les collectivités territoriales et à fixer des objectifs communs, dans le cadre de seize conventions avec des collectivités du bloc communal (Métropole de Lille, Communauté urbaine de Dunkerque, Communauté d'agglomération de Valenciennes, Pays de Saint-Omer, entre autres), qui disposent des instruments d'intervention directs. Des objectifs opérationnels ont été atteints, comme pour la mise en place des audits énergétiques et la constitution d'un opérateur de tiers

[1] Accessible en ligne : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/199/1080/emissions-gaz-effet-serre-secteur-france.html

investissement[1], ainsi que la conclusion de conventions avec des institutions financières pour leur contribution au financement de la rénovation énergétique. Ces dernières actions ont nécessité la structuration d'une offre crédible et cohérente, la capacité à entraîner d'autres acteurs (collectivités publiques de différents niveaux, investisseurs institutionnels) et à mettre sur pied de premières offres de qualité. Ce qui, pour une intervention récente dans ce domaine, constitue une évolution notable.

Pour ce qui a trait au SRCAE, la région se situe en position d'atteindre ses objectifs en matière de production d'énergies renouvelables[2]. Cette production a augmenté de 12 % par an entre 2009 et 2013, pour représenter 6 % de la consommation régionale d'énergie. Pour atteindre l'objectif de 2020 (une part de 12 %), une croissance de 14 % par an est nécessaire, ce qui semble possible. Si les objectifs de 2020 en matière de solaire photovoltaïque semblent difficiles à atteindre, avec une hausse nécessaire de 35 % par an de la production, alors qu'elle a été de 12 % par an depuis 2012 ; ils pourraient être atteints dès 2019 pour l'éolien si la hausse, en moyenne de 16 % par an de 2010 à 2014, se poursuivait à ce rythme.

La consommation régionale d'énergie diminue, mais les résultats restent limités : la baisse a été de 5 % entre 2005 et 2011, alors que l'objectif est de -20 % pour 2020. Par ailleurs, il faut avoir en tête les effets de la désindustrialisation dans la Région[3] (DIRECCTE NPDC, 2012), qui pourraient avoir eu un impact sur ces résultats. Dans le résidentiel, la consommation s'est stabilisée entre 2005 et 2011.

En revanche, les objectifs de diminution des émissions des gaz à effet de serre sont en voie d'être dépassés si la région continue sur sa trajectoire, puisque ces émissions sont passées de 47,8 $MtCO_{2éq}$ en 1990 à 39,8 $MtCO_{2éq}$ en 2011 (CERDD, 2014). La baisse a été de 16,7 % sur la période, pour un objectif de diminution de 20 % à atteindre en 2020. Il pourrait

[1] Dont le fonctionnement, suite à la fusion avec la région Picardie, est en cours d'adaptation. La structure même a été dissoute à l'été 2017, ce qui donne à penser que la nouvelle région des Hauts-de-France pourrait reprendre un dispositif similaire, celui créé par la Picardie.

[2] Données publiées par le CERDD, RTE et le Ministère de l'Environnement, 2016.

[3] DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais (2012), *Vingt ans de recomposition économique en Région Nord-Pas-de-Calais,* Les synthèses de la DIRECCTE, n°16, [en ligne, consulté le 26 janvier 2018]. Disponible sur : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/NPdC_20_ans_de_recomposition_economique.pdf

déjà être atteint en 2015[1]. Là aussi, des précautions doivent toutefois être prises quant à l'imputabilité de ces résultats.

Les résultats obtenus sont donc mitigés. Tous les objectifs n'ont pas été atteints, mais des avancées claires, qualitatives comme quantitatives, ont été réalisées par rapport à la situation antérieure aux politiques étudiées, et à la dynamique d'ensemble dans le reste du pays (tableau 3). Les résultats sont plus importants pour ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Alors que la diminution de la consommation d'énergie est du même ordre de grandeur entre la moyenne nationale (-5,5 %) et le Nord-Pas-de-Calais, avec cependant une population en hausse sur l'ensemble du territoire (+8 %), dans un contexte de stabilisation démographique pour la région, nous observons dans celle-ci une diminution plus forte des émissions de gaz à effet de serre que pour le reste de la France (-16,7 % contre -12,7 %)[2]. Cependant, il faut garder à l'esprit cette question de l'imputabilité des résultats et le rôle joué par la désindustrialisation.

Pour ce qui concerne la Troisième révolution industrielle (TRI), il est ardu de se procurer des données détaillées des résultats obtenus, car la démarche relève avant tout d'une agrégation et du renforcement d'actions diverses, certaines préexistantes, dont le chiffrage et les objectifs sont encore peu précis. Il est toutefois possibles de noter le lancement de grands projets ayant bénéficié de cette dynamique, comme l'Université Zéro Carbone, le soutien au programme GRHYD (15 M€ pour expérimenter les possibilités de la filière hydrogène) et à plusieurs pôles de compétitivité, ainsi que la candidature réussie à l'appel à projets national Réseaux Electriques Intelligents[3]. Comme nous l'avons exposé plus haut, plusieurs instruments de financement faisant intervenir acteurs publics et acteurs privés ont été créés en vue d'accélérer les investissements, notamment dans l'industrie. Le Fonds régional d'investissement pour le climat (FORIC) doté de 2,5 M€ (intégralement mobilisés en 2016),

[1] Pour disposer de chiffres cohérents entre eux, nous avons considéré les émissions directes uniquement, celles utilisées pour les SRCAE établis en 2012, et en particulier celles liées à l'énergie, plus précis. Ils peuvent donc être nuancés par les impacts de la crise économique et les délocalisations, sans toutefois occulter les efforts d'efficacité énergétique et les changements de combustibles utilisés par l'industrie, qui, responsable de la moitié des émissions de gaz à effet de serre (SRCAE NPDC, 2012), a diminué ses émissions de 31 % entre 1990 et 2011 (CERDD, 2014). Les chiffres pour 2015 ne sont pas encore disponibles à la date de rédaction de la thèse.

[2] Service de l'observation et des statistiques (2015), *L'essentiel sur les émissions de gaz à effet de serre en France,* [en ligne : consulté le 2 décembre 2017]. http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/199/0/emissions-gaz-effet-serre-france.html

[3] Finançant l'expérimentation au niveau régional de réseaux électriques intelligents.

et le fonds d'investissement CAP TRI, abondé par le conseil régional, la Banque européenne d'investissement, le Crédit Agricole et la Caisse des Dépôts et Consignations à hauteur de 40,5 M€, et lancé en 2016, en constituent les principaux. D'autres modes de financement ont été mis en place par la Région, en partenariat avec les investisseurs institutionnels, dont un livret d'épargne TRI, lancé en 2015. Enfin, plusieurs centaines de projets ont été recensés, (méthanisation, efficacité énergétique, par exemple), soutenus par le conseil régional et la CRCI, directement ou à travers des institutions qu'ils pilotent[1]. Enfin, la TRI a constitué un élément clé dans l'obtention de subventions de l'Union européenne, et a bénéficié d'un soutien important de l'Etat dans ce cadre[2]. Cela constituait un des objectifs de départ de la démarche. La TRI est un processus encore naissant, dont les résultats devraient pouvoir être davantage analysés d'ici à quelques années.

Comme nous l'avons remarqué un peu plus tôt, ses apports peuvent d'ores et déjà être soulignés en matière de structuration des politiques publiques et de leur institutionnalisation, avec la mise en place de réseaux d'acteurs publics et privés, ainsi qu'un rôle accru donné aux opérateurs et institutions locales. Des instances de concertation autour des enjeux liés au développement de la région, de son renouveau, se réunissent régulièrement, comme le Comité Grand Lille, le Club des entrepreneurs de la TRI, le Forum d'orientation ; ainsi qu'un pilotage stabilisé entre la CRCI et le conseil régional. Ces diverses arènes contribuent à la formation d'un intérêt général local, associant des acteurs variés autour d'enjeux régionaux, inscrivant dans la continuité leur démarche, mobilisant des ressources communes. Cela permet la formulation et le lancement de projets locaux, organisés autour d'intérêts territoriaux, ce qui rappelle les processus décrits par Crouch et al. (2001) sur les systèmes locaux d'innovation et de production.

L'institutionnalisation n'assure pas forcément de résultats quantitatifs concrets, mais elle favorise l'appropriation de cette politique publique par différents acteurs, l'ancre dans la durée, la protégeant de la dépendance à un entrepreneur politique ou une institution, et de la

[1] REV3, Un monde et une économie durable connectés, *Mieux comprendre,* [en ligne, consulté le 10 décembre 2017]. Disponible sur : http://rev3.fr/mieux-comprendre/

[2] Commission européenne (2014), *Programme opérationnel FEDER-FSE Nord-Pas-de-Calais 2014-2020*. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Commission permanente, *Délibération n° 20152408 du 5 octobre 2015*. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Commission permanente, *Délibération n° 20152733 du 2 novembre 2015*. Préfet du Nord-Pas-de-Calais, Région Nord-Pas-de-Calais, *Contrat de plan Etat-région 2015-2020*, 10 juillet 2015.

conjoncture politique dans son ensemble. La poursuite de la TRI après l'alternance politique régionale de fin 2015 témoigne de cette robustesse, et illustre l'émergence de ces systèmes productifs locaux. Ces derniers participent à des dynamiques de développement économique, qui, une fois lancées, sont plus indépendantes de la situation politique. Dans les trois régions que nous avons étudiées, les politiques énergétiques mises en place se poursuivent, malgré des changements de majorité politique. Elles constituent désormais un élément central de l'action publique régionale, et non plus un marqueur politique.

En résumé, pour ce qui concerne les principales collectivités étudiées, nous avons pu observer une diminution de l'empreinte carbone du Grand Lyon, avec toutefois des évolutions plus lentes concernant le développement des énergies renouvelables. Dunkerque se distingue par une forte décarbonation de son empreinte environnementale. A Nice, les résultats sont mitigés, mais l'empreinte carbone est maîtrisée. En PACA, nous remarquons une progression en matière de décarbonation et de développement des énergies renouvelables, mais les objectifs - ambitieux – fixés seront difficilement atteints. En Rhône-Alpes, nous observons une progression de la décarbonation et du développement des énergies renouvelables. Enfin, en NPDC, la diminution des émissions de gaz à effet de serre est plus forte, et les objectifs près d'être atteints en matière d'énergies renouvelables.

Rappelons que ces chiffres sont présentés ici pour illustrer la trajectoire locale d'évolution dans les domaines de l'énergie et du climat, et qu'ils doivent être considérés à titre indicatif : ils ne permettent pas toujours une analyse fine de la chaîne de causalité entre les politiques publiques menées et les résultats. Il reste difficile d'obtenir des données comparables et permettant d'évaluer ces politiques. Cela peut révéler tant une réticence des acteurs locaux à se conformer à cette métrique et à s'exposer à ce jugement quantitatif, qu'une capacité d'expertise et de mesure encore limitée, que ce soit pour récolter leurs propres données ou les harmoniser entre secteurs. Toujours est-il qu'un faisceau d'indices convergents permet de penser que ces mesures créent un cadre favorable à la réalisation des objectifs territoriaux de transition énergétique.

Nous remarquons aussi que le choix des indicateurs mis en place (couverture de la consommation par des énergies renouvelables, intérêt pour l'électricité notamment) illustre les priorités et les actions que les acteurs locaux cherchent à valoriser. Ces priorités relèvent de la recherche de transformation de l'organisation du système électrique vers plus de

décentralisation, et du développement de systèmes économiques locaux. L'importance donnée à l'électricité renouvelable, décentralisée, en est un marqueur important. Pour le moment, il est ainsi possible de faire l'hypothèse que les exécutifs locaux semblent privilégier la mise en place de structures territoriales et l'émergence de systèmes sociotechniques locaux alternatifs, par rapport aux objectifs de lutte contre le changement climatique.

Dans l'ensemble, nous constatons une inflexion de la trajectoire énergie-climat pour les régions et les villes ayant développé les formes d'intervention et les politiques publiques décrites ici. Quelle qu'en soit l'ampleur, ces politiques semblent s'être inscrites dans la durée et touchent à des éléments importants de l'élaboration des politiques publiques, et de la structuration de l'action publique dans son ensemble. La section qui suit vise à en appréhender les conséquences sur l'action publique.

Section 2 : Effets de ces processus sur l'action publique

Dans cette seconde section, nous allons examiner les impacts et effets structurants de ces politiques publiques sur le secteur de l'électricité et, plus largement, les politiques publiques de l'énergie. Ces programmes ont des effets à long terme, ils contribuent à la transformation du système énergétique ainsi que, plus généralement, à celle de l'action publique. Nous en tirons plusieurs enseignements relatifs aux problématiques structurant notre sujet de thèse. Ainsi, pour ce qui concerne le sujet du changement dans les politiques publiques, nous constatons que celui-ci correspond à une dynamique incrémentale, avec une construction progressive des éléments favorables à une évolution. Cela s'apparente à une situation de type équilibre ponctué (Baumgartner & Jones, 1993). A ce stade, ces transformations sont de faible ampleur, mais leurs caractéristiques créent les conditions d'une recomposition plus systémique. Il s'agit ainsi de « graines de changement » (Evrard, 2013). Les politiques étudiées ici introduisent des recompositions lentes, avec la création progressive d'alternatives et un effritement graduel de la capacité de direction des acteurs centralisés, et en particulier de l'Etat. Ces mécanismes sont à l'œuvre à moyen-long terme, avec cependant des moments d'accélération. Ils sont liés à des évolutions du contexte dans lequel s'inscrit le secteur de l'énergie, et à l'action de personnalités sachant saisir des fenêtres d'opportunité. Ces activités transforment peu à peu les institutions, pour faire mûrir ces premiers fruits des transitions énergétiques territorialisées, jusqu'à, éventuellement, si les conditions sont réunies,

être en mesure d'engager un basculement plus vaste, tirant parti de moments conjoncturels propices comme cela a pu être le cas par le passé.

Ces premières politiques de transition énergétique entraînent une transformation plus générale des politiques publiques : qu'elles concernent ceux qui les définissent et les conduisent (acteurs publics, privés, plus ou moins territorialisés), les référentiels et objectifs d'intérêt général qui leur sont assignés, ou encore les publics cibles, des évolutions fortes sont ainsi observées.

Ces changements, qui peuvent d'ores et déjà être caractérisés, vont au-delà de l'action d'entrepreneurs de politiques publiques. Malgré des résultats empiriques encore limités, nous remarquons l'institutionnalisation de telles politiques publiques et dispositifs. Cette institutionnalisation s'accompagne de l'acquisition d'une expertise, de savoir-faire, de la constitution d'intérêts locaux autour de politiques conçues comme transversales, contribuant à la construction de capacités d'action publique locale.

De fait, au-delà des résultats opérationnels de ces politiques publiques, se jouent ici des effets structurants sur l'action publique. Avec la mise en place d'institutions, la construction d'une capacité d'action publique, décrite par ailleurs, nous observons ainsi la réorganisation de l'action publique autour d'autres échelles, et l'éclatement progressif des logiques sectorielles nationales vers une ré-articulation des jeux d'acteurs au niveau local, autour d'enjeux locaux. Cela vise à entraîner la constitution de systèmes productifs territoriaux. Cette réorganisation, impulsée autour de deux types de collectivités, les Régions et les métropoles, vise à associer une diversité d'acteurs, publics, privés, autour de priorités territoriales. Nous remarquons ainsi une amorce de changement d'échelle de l'action publique, organisée autour de grappes d'acteurs locaux, suivant d'autres logiques que celles qui dominaient jusque-là le domaine de l'énergie, en particulier, de l'électricité, et qui ont des effets bien au-delà. Cette évolution a des effets sur l'action publique et l'organisation institutionnelle du pays.

Ces constats étayent ainsi nos hypothèses de départ, en ce qu'effectivement, l'énergie transforme l'action publique. Pour les acteurs locaux, la prise en main de sa gestion constitue un appui pour engager des changements plus vastes des politiques publiques. En s'appuyant sur la gestion des politiques énergétiques, en leur assignant de nouveaux objectifs, en suivant d'autres rationalités, les porteurs d'alternatives engagent une réorganisation de l'action publique. L'énergie est le support d'une vision alternative des institutions.

Cependant, nos travaux nous conduisent à nuancer l'hypothèse de l'affirmation claire des collectivités dans la direction de ces nouvelles politiques publiques. Si celles-ci prennent effectivement en main ces enjeux, développent une capacité de pilotage et d'organisation, les dynamiques apparaissent moins tranchées que postulé. Les collectivités figurent parmi les pilotes de ces réorganisations, mais cela s'apparente plutôt à de la gouvernance qu'à l'installation de nouveaux gouvernement locaux. Nous distinguons la constitution de systèmes d'acteurs locaux, diversifiés, dont les relations sont facilitées et progressivement structurées par les collectivités, davantage qu'un remplacement pur et simple du rôle de l'Etat – qui reste central. Ce constat d'une indétermination encore forte est d'autant plus fondé que la prise en main des questions énergétiques reste partielle, émergente, tâtonnante. Cela explique en partie les logiques de standardisation repérées dans ce cadre, et décrites un peu plus loin.

Nos recherches donnent ainsi à voir une différenciation territoriale, puisque ces politiques ne sont prises en main que dans certaines collectivités. Cependant, parmi les collectivités se distinguant, nous constatons de fortes similarités. Cette convergence observée a plusieurs effets sur les dynamiques de changement, car elle appuie le renforcement des capacités d'action locale là où elles sont en cours de constitution, suivant plusieurs mécanismes décrits par ailleurs. Elle rend plus visible l'alternative mise en place face au système centralisé, et accroît la cohérence de cette remise en cause du système historique. Ainsi, les capacités d'action alternative sont construites de manière standardisée. Les collectivités emploient les mêmes méthodes, utilisent les mêmes instruments, suivant les mêmes processus, cela en s'inscrivant dans des contextes similaires. Elles créent une différenciation par rapport au système centralisé, et à l'ensemble des autres collectivités, avec cependant l'objectif de voir leurs propositions appropriées par un nombre croissant d'acteurs, en vue de remplacer le modèle dominant, suivant une transformation systémique. A ce jour, elles ne sont pas parvenues à cette issue, mais la stratégie suivie est bien celle de la standardisation.

En s'appuyant sur les enseignements tirés des chapitres précédents, en mobilisant des données empiriques, mises en regard de la littérature sur ces sujets, nous proposons ici d'étudier les impacts plus systémiques des politiques territoriales de transition énergétique. Dans un premier temps, nous décryptons ces mécanismes de standardisation et leurs ressorts. Ensuite, nous examinons leurs impacts, et, plus largement, les effets de ces politiques sur la recomposition de l'Etat.

A - Caractérisation des conséquences de ces programmes sur les politiques publiques

Si, pour le moment, les impacts quantitatifs et institutionnels de ces politiques alternatives restent faibles, leur développement embryonnaire, et leur caractère essentiellement expérimental, elles entraînent la multiplication ainsi que la diffusion de ces exemples, qui convergent pour faire émerger un modèle alternatif. Cela assure une forte visibilité et peut renforcer le pouvoir d'attraction de ces propositions, faisant apparaître sur l'agenda public ce référentiel concurrent. L'émergence de ce modèle, porté par des acteurs territoriaux, contribue à l'affirmation des collectivités territoriales.

1. L'appropriation de nouvelles compétences par une partie des collectivités territoriales, un élément de distinction et de différenciation

Dans un premier temps, nous nous attachons à étudier les impacts de ces dynamiques sur les collectivités locales. Comme cela a pu être vu précédemment, deux pôles d'action publique émergent, et revendiquent, à partir de leur investissement sur les thématiques énergétiques et environnementales, davantage de prérogatives.

La poursuite, depuis le milieu des années 2000 en particulier, de politiques territoriales de transition énergétique leur donne de nouvelles opportunités de valoriser leurs propres réalisations, et d'accroître leur capacité à organiser une gouvernance territoriale. Les Régions et les métropoles tentent de s'imposer comme les pilotes de systèmes locaux organisés en fonction de leurs priorités, en partenariat avec des acteurs privés. Elles investissent des thématiques sur lesquelles elles peuvent bénéficier de retombées en termes d'image (lutte contre le changement climatique, énergies renouvelables). Elles peuvent ainsi se présenter comme étant les plus impliquées lorsqu'il s'agit de soutenir et de poursuivre l'intérêt des citoyens (qualité de vie), des consommateurs et des agents économiques (développement de nouvelles filières) dans leur ressort territorial.

Les questions d'énergie-climat sont considérées par les collectivités engagées comme une tribune et un élément de différenciation par rapport aux autres acteurs publics. C'est la raison pour laquelle elles se mobilisent sur ces sujets, d'autant plus lorsqu'il s'agit de mettre en place des dispositifs qui leur sont propres. Cela leur permet aussi de fixer des indicateurs de performance pouvant leur être plus favorables. Elles obtiennent surtout des résultats concrets pour les programmes qu'elles mettent en place de manière volontaire (Collectivités

lauréates Agir pour l'énergie, TEPOS, 100 000 logements), des résultats qui, bien que limités – à l'exemple de « 100 000 logements »-, contrastent avec leur situation antérieure et avec les collectivités n'ayant pas pris d'initiative.

Ce faisant, elles tentent de renforcer leur capacité d'intervention et leur légitimité à conduire des politiques publiques en lien avec l'énergie, essayant de remettre en cause la prééminence historique –pour la plus grande partie du XX^{e} siècle - de l'Etat dans ce domaine. Une partie des collectivités développe ainsi une capacité d'intervention, il est vrai émergente, qui se traduit par la mise en place d'instruments autonomes pour mener leurs propres politiques publiques.

Toutes les collectivités ne sont pas en mesure de procéder ainsi (Crespy, 2006). A l'image des politiques de recherche décrites par Cécile Crespy (Crespy, 2007), seules les collectivités locales fortement organisées sont à même de s'investir dans de tels programmes, qui dépendent souvent de l'insertion dans des réseaux plus larges, au niveau européen par exemple, alors qu'il s'agit d'éléments essentiels pour soutenir et légitimer leurs projets. Une partie d'entre elles seulement s'est structurée en vue d'accroître le pilotage territorialisé des politiques publiques de l'énergie. Les plus avancées dans la construction d'une capacité d'action publique sont donc celles qui se caractérisent par leur dynamisme institutionnel, avec des espaces de concertation regroupant des acteurs locaux, l'association de groupements professionnels, une mobilisation ancienne pour définir des programmes locaux, et un important travail de construction d'un intérêt territorial. A ce jour, la mobilisation des collectivités territoriales est donc hétérogène. Il s'agit bien d'un élément de différenciation des collectivités.

Des distinctions peuvent ainsi être faites quant à la capacité de pilotage effective de la transition énergétique en fonction des spécificités territoriales, des rapports de force et des enjeux politiques. Comme nous l'avons vu, la poursuite de politiques énergétiques locales dépend d'un ensemble de facteurs territoriaux, ce qui peut expliquer que seule une partie des régions se soit engagée dans ce domaine. Dans le même temps, les collectivités particulièrement motrices développent des stratégies similaires, ce qui entraîne une convergence des formes d'action publique locale. Ce phénomène facilite l'appropriation, le transfert de compétences, d'expérience et la réplicabilité des dispositifs.

La standardisation des politiques alternatives, un potentiel sous-jacent de changement

Si les politiques locales de transition énergétique ne sont menées de manière proactive que par une partie des collectivités, et entraînent sur ce point des distorsions, là où elles émergent, la plupart des instruments, ainsi que les principes suivis, sont similaires. Ainsi, dans ces endroits, la conduite de politiques énergétiques décentralisées ne conduit donc pas à la différenciation de l'action publique locale, bien au contraire.

La différenciation peut être définie comme étant le processus de diversification des formes de gouvernance, des rapports de pouvoir entre organisations, du contenu des politiques publiques et des formes de celles-ci (Pinson & Reigner, 2012). Selon la littérature consacrée, elle est liée au « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès, 1999). Elle est bien observée à l'échelle nationale dans le cas que nous étudions ici. Dans le même temps, nous remarquons que les alternatives en cours d'émergence à l'échelle décentralisée se caractérisent par leur standardisation. Un modèle alternatif se construit.

Ainsi, la différenciation semble, pour la littérature précitée, être causée par l'affaiblissement de la capacité de l'Etat central et de ses services déconcentrés à définir une vision de l'intérêt général et des fonctions attribuées à chaque espace infranational (Béhar & Estèbe, 1999). En retour, la transformation du rôle de l'Etat, davantage dans l'encadrement et la structuration des initiatives territoriales, développant les politiques constitutives et suivant des dynamiques d'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996) est également considérée comme un facteur de différenciation.

Dès lors, si une différenciation peut être observée selon la décision ou non d'engager des politiques locales de transition énergétique, qui peut avoir trait aux formes d'activité présentes sur le territoire, elle n'apparaît pas entre collectivités déjà impliquées dans ces processus. Ces dernières, s'appuyant certes sur des ressources physiques (solaire, biomasse, hydraulique) différentes en fonction des caractéristiques locales, recourent aux mêmes instruments d'action publique, aux mêmes formes de gouvernance.

De fait, suite à la mobilisation de coalitions d'acteurs territoriaux, nous remarquons, contrairement à Faure et al. (2007), une convergence des politiques menées et des formes de légitimation recherchées. Si les systèmes d'acteurs émergents à l'échelle territoriale sont, dans les détails, spécifiques à chaque contexte local, dans l'ensemble, ils agrègent le même type de

structures, partageant des intérêts semblables, et suivent des objectifs similaires, ce qui contraste également avec ce qu'écrivent Pinson et Reigner (2012).

Il devient ainsi possible de parler de standardisation de l'action publique, dans le cadre des politiques locales de transition énergétique. Ce concept fait ainsi référence à la convergence, sur l'ensemble du territoire, des formes, des contenus et du pilotage de l'action publique. Cette standardisation est traditionnellement liée à une intervention forte de l'Etat central, qui définit, met en œuvre et engage les différents acteurs concernés avec une politique donnée autour d'objectifs explicites. Ainsi, plusieurs auteurs, développant des approches institutionnelles (Lagroye, 1973 ; Mabileau, 1972) considèrent l'Etat comme un facteur majeur de standardisation, procédant à l'intégration technologique du local – observée dans la deuxième partie du XX^{e} siècle dans le cas de l'électricité. Les travaux de Mabileau (1991, p. 17-19) retracent l'importance de ce keynésianisme spatial, observé lors de l'extension du système électrique français. Ce constat s'applique effectivement au système historique tel que décrit dans la première partie de cette thèse, mais ne correspond plus à la réalité. D'autres facteurs de standardisation sont à l'œuvre, qui prennent d'autres formes et relèvent d'autres processus.

La standardisation telle qu'observée ici repose d'abord sur un alignement idéologique progressif des promoteurs de la décentralisation de l'énergie. Un référentiel émergent, issu de mobilisations à l'échelle locale, produit par un cercle restreint d'acteurs, est progressivement élaboré, diffusé, approprié.

En outre, l'insertion dans des systèmes économiques et institutionnels transnationaux, dans des circuits d'échanges qui dépassent le cadre politique et administratif national, et qui installent une concurrence à cette échelle, suscite le recours à des formes d'action distinctes de celles des Etats, mais similaires entre grandes collectivités –et acteurs privés leur étant liés.

La circulation des personnels entre institutions, avec des allers-retours entre administrations d'Etat et des collectivités territoriales, comme nous l'avons observé ici, a aussi été considérée comme un élément accentuant la standardisation des pratiques (Arnaud, Le Bart, & Pasquier, 2006). D'autres auteurs avaient également repéré le renforcement de cette tendance par la circulation des idées, des normes, le transfert de compétences et la diffusion des « bonnes pratiques » (Navez-Bouchanine & Valladares, 2007). La diffusion des idées est favorisée par la mobilité des personnes et les facilités technologiques, donnant plus

de possibilités aux communautés épistémiques (van Waarden & Drahos, 2002), aux organisations internationales de promouvoir leurs positions (Haas, 1992; Radaelli, 2000) Cela donne lieu à l'émergence de pouvoirs transnationaux et non étatiques, qui concurrencent le cadre national. Nous avons effectivement observé ces éléments, avec la constitution de réseaux, de cadres d'action et d'institutions transnationales, au sein desquels s'observe une circulation des acteurs et des idées.

Par ailleurs, certains auteurs expliquent que la mondialisation des technologies, des échanges et des idées a contribué à diffuser des principes libéraux, conduisant à l'application aux Etats de réformes visant à limiter leur influence sur les économies et les sociétés (van Waarden & Drahos, 2002). Dans ce cadre, l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz ouvre des opportunités aux acteurs porteurs d'alternatives de mettre en avant leurs propositions, et de limiter l'influence de l'Etat ainsi que des acteurs centralisés dans ce domaine. Il est ainsi possible d'identifier un mécanisme de standardisation par le droit. L'activité juridictionnelle, notamment dans le cadre européen, avec le rôle croissant des juridictions de l'Union européenne, a aussi contribué à limiter le rôle de l'Etat dans l'économie et dans l'encadrement des sociétés, en appliquant aux Etats membres un droit favorable à ces principes (*Ibid.*). Ces conditions ont offert des arguments et de nouvelles possibilités d'intervention aux acteurs contestant la légitimité des systèmes centralisés.

Dans le secteur que nous étudions, nous avons remarqué la centralité du rôle de quelques personnes, promouvant ces politiques de décentralisation énergétique (voir chapitre IX). Ces entrepreneurs politiques se caractérisent par un profil similaire, partageant le même type de parcours personnel et d'expériences professionnelles. Ils ont en commun leur bagage idéologique, et entretiennent la plupart du temps des relations anciennes, de proximité avec les mouvements environnementalistes. Ils privilégient les mêmes formes d'action. Ainsi, d'une part, ces éléments contribuent à la similarité des programmes qu'ils définissent, qui mobilisent les mêmes techniques politiques. D'autre part, leur multi-positionnement les met en situation de piloter une pluralité d'actions, et donc de démultiplier le modèle qu'ils cherchent à faire émerger. Ces programmes sont ainsi façonnés par un nombre limité d'acteurs, qui partagent les mêmes principes d'action.

Ces personnalités sont souvent elles-mêmes en interaction, au travers de réseaux d'acteurs et d'institutions (voir chapitre IX). Cela favorise une mise en commun des

expériences, la construction d'un corpus de connaissances, l'appropriation de références et l'élaboration d'un positionnement partagé, par exemple sur l'énergie (« vision négaWatt ») ou sur le développement économique (promotion de la sobriété). Ils défendent ainsi plus facilement les mêmes pratiques.

En outre, dans le cadre de leurs fonctions institutionnelles, et de leurs activités au sein d'un territoire, chacune de ces personnalités tente de se distinguer dans ce cadre, en se positionnant sur les mêmes enjeux. En créant cette émulation, elles rivalisent pour atteindre le haut des classements pour les mêmes types de processus de sélection et de labellisation (Cit'ergie, par exemple). Elles se concurrencent pour atteindre les mêmes objectifs suivant un ordre de priorités similaire, s'inscrivant dans les mêmes démarches assurant une obligation de moyens (planification climat avec la réalisation de bilans énergie-climat, la définition de trajectoires et d'indicateurs de suivi). Cette « course à l'exemplarité » ainsi que ses modalités accroissent la standardisation des politiques énergétiques territoriales. Le recours aux labels, aux classements, la sélection par appels à projets avaient également pu être identifiés comme des facteurs de standardisation dans d'autres travaux (Navez-Bouchanine & Valladares, 2007).

Par ailleurs, l'essor des politiques partenariales et du partage d'expériences sur des thématiques relativement nouvelles entraîne l'appropriation de cadres d'action et d'outils semblables. Le rôle accordé aux réseaux d'échange, à la coconstruction, à la coordination, la multiplication et l'institutionnalisation des démarches de partage de « bonnes pratiques », qui très fréquemment, font appel aux mêmes exemples –ceux-ci étant d'ailleurs peu nombreux-, favorisent également cette convergence. Dans un contexte où les dirigeants des collectivités souhaitant se démarquer ont peu de ressources et tentent de mettre en place rapidement des initiatives visibles, ils ont recours aux mêmes modèles et s'inspirent des mêmes pionniers.

Ce recours aux mêmes cadres d'action et l'importance accordée au partage d'expérience relève aussi des difficultés d'émergence et d'affirmation de ces alternatives, face à un système en place très intégré, ancré dans les institutions françaises. La réplication d'un même modèle alternatif peut avoir pour but de mutualiser les efforts d'opposition. L'expérience de contraintes similaires (verrouillage institutionnel, financement et expertise limités) peut aussi conduire les acteurs alternatifs à identifier les mêmes stratégies et, devant l'étroitesse des marges de manœuvre ainsi que la faible diversité des outils disponibles, à

recourir aux mêmes instruments. Au surplus, le cadre institutionnel de valorisation et d'obtention des ressources, par exemple les financements européens, caractérisé par une forte mise en concurrence, favorise aussi cette similarité. De fait, les conditions semblables, qu'il s'agisse des ressources, des obstacles, ou des instruments à la disposition des collectivités constituent une forte incitation à la standardisation. Dans ce cadre, les collectivités tirent parti de tous les moyens dont elles disposent pour contourner la centralisation et l'affaiblir.

Il existe ainsi un certain nombre de mécanismes contribuant à la standardisation de ces politiques alternatives, qui constituent une différenciation par rapport au modèle actuel. Les éléments qui précèdent permettent d'identifier ce qui façonne et explique cette standardisation. Si des processus et contraintes sont donc bien présents, qui cadrent ces dynamiques, les entrepreneurs de politiques publiques, au profil décrit dans cette thèse, sont également à l'origine de la définition de ses grandes caractéristiques. Ils parviennent à ancrer cette « altération » du système actuel, majoritaire, pour la renforcer et éviter sa dépendance à leur activité. Les institutions qu'ils mettent en place amplifient aussi la standardisation, suivant des mécanismes d'isomorphisme institutionnel tels que décrits par DiMaggio et Powell (1983). Les différentes organisations mises en place par ces entrepreneurs présentent, au départ, des caractéristiques similaires, et plusieurs facteurs entraînent la convergence de leurs structures et de leurs activités. Nous retrouvons ici les différents éléments mis en avant par ces deux auteurs. Ainsi, en plus d'être à l'origine instaurées et pilotées par les mêmes acteurs, elles partagent des référentiels normatifs, poursuivent des objectifs et véhiculent des valeurs semblables. En conduisant leurs activités, elles construisent, progressivement, des réseaux d'acteurs aux intérêts similaires. Elles mettent en place des communautés d'action dans ce domaine, de manière plus ou moins formelle. Ces réseaux, comme le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE), assurent une circulation des pratiques, des idées, un soutien mutuel aux différentes organisations, et favorisent le partage de procédures. Comme nous avons pu le voir dans les chapitres précédents, ces institutions se retrouvent et s'associent ainsi à travers des coopérations régulières. Ce faisant, elles se constituent une base de « clients », qui en viennent également à partager une partie des intérêts qu'elles promeuvent.

Cette mise en relation et cette construction d'un champ institutionnel entraînent une convergence des activités, des projets, des attentes. En même temps que ces politiques publiques s'institutionnalisent, ceux qui les conduisent structurent leurs interventions et se

professionnalisent. Cela entraîne l'appropriation de principes d'action similaires, la formation d'intérêts semblables et le recours à des instruments de même type. Nous retrouvons ici les interactions entre entrepreneurs « fondateurs » de ces institutions, et standardisation par les mécanismes institutionnels, qui renforcent la dynamique identifiée ici. Par la multiplication – la dissémination- de ces institutions, s'opère ainsi la reproduction décentralisée de ce modèle émergent.

Ces institutions tentent également de se conformer aux soutiens dont elles procèdent, à savoir les associations environnementales, écologistes tenants de la décentralisation et de l'affirmation territoriale. Comme nous l'avons vu plus tôt dans cette thèse, les relations sont souvent organiques avec ces mouvements. Pour préserver leur appui, les institutions portant les politiques publiques considérées tâchent de répondre à leurs attentes.

En outre, alors que leur légitimité, dans ce domaine historiquement centralisé, reste à construire, elles disposent de moyens financiers et humains encore limités. De fait, elles s'inscrivent dans les mêmes cadres conditionnant leur accès aux ressources, notamment européennes et locales, ce qui suscite la conformation à des formes d'intervention bien précises.

De plus, ces institutions s'engagent dans des champs d'intervention relativement nouveaux, en cours de construction. Les thématiques se caractérisent par leur complexité – enjeux techniques importants – et par la résistance des structures en place, très imbriquées, centralisées. Dans un contexte où les capacités d'action alternative sont difficiles à obtenir, les connaissances et la visibilité à plus long terme de ces programmes limitées, ces organisations tendent à s'imiter mutuellement.

Les premières structures et politiques publiques que les entrepreneurs politiques, appuyés ensuite par les institutions qu'ils créent, développent, sont également plus aisément et directement reprises car elles portent sur des sujets sur lesquels, pour le moment, peu d'autres propositions ont été faites et structurées. Il existe peu d'alternatives à cette alternative. Le caractère encore émergent et tâtonnant de ces mouvements permet à ceux qui ont pris de l'avance pour définir une nouvelle politique énergétique d'imposer leur modèle.

Enfin, jusqu'à présent, ces politiques prennent place sur un terreau propice, en termes de ressources, d'histoire économique, industrielle, notamment : elles sont à ce stade répliquées dans des collectivités où elles sont facilement compatibles. Les différences

mineures liées au terreau historique, à l'histoire des mobilisations, restent secondaires dans les terrains étudiés. Elles s'effaçent devant la convergence des processus et des formes de gouvernance qui viennent concrétiser ces premiers mouvements.

La construction dans un premier temps d'un modèle alternatif dans des « niches » territoriales où le contexte est plus favorable, avant sa diffusion vers des collectivités où il l'est moins, est un processus *a priori* logique, qui correspond aux observations faites par les auteurs d'analyses relatives aux transitions énergétiques (Smil, 2010 ; Fouquet, 2010).

Nous observons ainsi plusieurs mécanismes de standardisation, qui relèvent tant de l'action des personnes que des institutions qu'ils mettent en place. L'émergence d'alternatives construites localement, tirant parti des réorganisations et de l'effritement de la capacité d'action de l'Etat, donne lieu à des convergences interterritoriales. Ces nouvelles politiques, qui s'appuient sur cet effacement, émergent en contrepoint du modèle centralisé. De manière décentralisée, elles créent de la standardisation, alors que l'Etat n'est plus en mesure d'imposer la sienne. Elles produisent d'autres effets, avec des réorganisations fonctionnelles et institutionnelles.

2. Une réorganisation des fonctions et des relations entre collectivités

Les formes de l'affirmation des Régions et métropoles dans le domaine de l'énergie conduisent à s'interroger sur la place qu'elles pourraient prendre, celle qu'elles revendiquent, et les conséquences de ces éventuelles évolutions. Ces deux systèmes d'acteurs s'affirment autour de principes d'intervention distincts, parfois concurrents. Ils ne reflètent pas les mêmes dynamiques, qui peuvent avoir des effets qu'il convient de discerner et de contraster.

Pour ce qui concerne les Régions, leurs interventions donnent à penser qu'elles cherchent à prendre en main le pilotage de l'action publique locale, l'organisation des filières à une maille territorialisée relativement large. Ce rôle reste pour le moment, en partie, tenu par l'Etat et ses administrations déconcentrées, ainsi que par les acteurs historiques décrits dans la première partie de cette thèse. Ce faisant, celles qui s'impliquent dans les politiques étudiées ici revendiquent une position concurrente de l'Etat en matière de réorganisation des solidarités territoriales. En effet, ce sont elles qui tentent d'assurer l'intégration territoriale entre les petites collectivités et les zones urbaines plus denses. Cela relève aussi d'une tentative des conseils régionaux de contrebalancer l'influence des métropoles, d'opposer à

leur montée en puissance relativement autonome et limitée géographiquement un modèle territorialement plus « inclusif », et de rassembler une coalition face à celles-ci. Comme cela a pu être aperçu dans un précédent chapitre, le vocabulaire employé par différents acteurs au conseil régional traduit cette position :

> *« le rôle de la Région (…) est de faire contrepoids aux métropoles »* (Benoît Leclair, ancien vice-président écologiste de la Région Rhône-Alpes, 2016) *;*
>
> *« on cherche un rôle d'homogénéisation, on veut être un échelon d'organisation, d'intégration territoriale avec les petites collectivités. Cela permet notamment de favoriser la ruralité pour contrebalancer l'hégémonie des métropoles »* (chef de service énergie, conseil régional de Rhône-Alpes, 2016).

L'émergence de ce système d'acteurs régional est ainsi à considérer en miroir du renforcement de la capacité d'action des grandes villes. Ces dernières, nous l'avons vu, appuient leurs revendications sur la maîtrise de compétences en lien avec les infrastructures. Elles utilisent la propriété des réseaux d'énergie, par exemple, et tentent de réaliser des synergies avec leurs autres prérogatives, en matière de gestion de l'eau ou des déchets, par exemple. Elles peuvent à ce titre utiliser les ressources financières et politiques associées. La plupart de ces collectivités démontrent un regain d'intérêt pour ces activités relatives à l'énergie, dont la conduite suppose toutefois l'acquisition d'une importante expertise, qu'elles ne possèdent pas forcément.

Dans ce cadre, les métropoles étudiées investissent en premier lieu les compétences dans les domaines de la distribution et de la maîtrise de la demande d'énergie, qui constituent des attributions réglementaires. Ce sont aussi le terrain d'expression et le vecteur de revendications d'autonomisation. Celles-ci sont très peu concrétisées, mais le modèle alternatif qu'elles parviennent à promouvoir, l'impact des dispositifs qu'elles commencent à mettre en place pourraient contribuer à l'affaiblissement des mécanismes actuels de régulation sectorielle.

En s'appuyant sur ces derniers points, les métropoles étudiées ici affirment vouloir se spécialiser pour se démarquer[1] sur les thématiques de la « ville intelligente » et des « démarches innovantes », avec le souhait de renouveler l'ensemble de leurs politiques autour de ces questions. Elles commencent d'ailleurs à investir le sujet de la production d'énergie.

[1] Ce qui peut paraître paradoxal, car elles tentent de se distinguer en investissant les mêmes sujets et en employant les mêmes techniques.

De fait, les dynamiques d'évolution et les visions territoriales sont distinctes entre les Régions et les métropoles. Leurs revendications respectives font naître différents types de tensions, détaillées au chapitre XI. Les plus fortes sont notamment liées aux impacts que ces propositions pourraient avoir sur la gouvernance des réseaux et leur financement : au sujet des concessions de distribution, pour les métropoles ; mais aussi des investissements liés au développement des énergies renouvelables, pour les Régions.

Dans ce contexte, les frictions se multiplient avec les acteurs traditionnels du secteur de l'énergie. Ainsi, les agents de l'opérateur national de la distribution d'électricité, Enedis, mentionnent-ils en premier lieu les problématiques suivantes :

> *« comment conserver un équilibre national cohérent avec des volontés locales qui s'affirment de plus en plus, des collectivités territoriales qui veulent prendre la main ? Et comment faire pour que cela ne mette pas à mal la stabilité du système ? »* (Responsable territorial, Enedis, Alpes-Maritimes, 2015).

Leur discours met en avant des inquiétudes relatives à la

> *« recherche d'autarcie et de gain économique pour l'exploitation d'une ressource locale »* et à *« la place du réseau, d'Enedis, de la sécurité d'approvisionnement et de son avenir ».*

La lutte d'influence est régulière, elle a été vive dans le cadre des débats relatifs à la loi de transition énergétique de 2015, où notre interlocuteur territorial d'Enedis Alpes-Maritimes considère qu'

> *« heureusement, le principe même de la péréquation a pu être réaffirmé, grâce à la FNCCR qui est très forte, qui a des syndicats très puissants, qui ne vont pas lâcher ce principe là ».*

De même, Enedis, les syndicats d'électrification et leurs instances représentantes s'inquiètent du soutien public, via les tarifs d'utilisation des réseaux, aux productions et consommations locales. L'opérateur national y identifie un risque relatif au financement de l'entretien et du dimensionnement du réseau, ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement. La diversification des situations, l'autonomisation de certaines « poches » disposant de ressources favorables, contribuant moins au financement de l'ensemble du réseau, mais utilisant une partie de ses services, donne lieu à des craintes au regard de son équilibre financier et du maintien de la péréquation.

L'opérateur national de distribution d'électricité est ainsi soutenu dans cette lutte d'influence par les représentants des petites collectivités et des syndicats d'électrification, qui

craignent que la prise de compétence des métropoles ne les dépossède de leviers décisionnels et de moyens d'intervention. Ils redoutent que cette décentralisation draine davantage de ressources vers les zones urbaines denses. Ces dissensions ont été illustrées par les lignes de fracture observées lors des débats relatifs à l'examen des lois de décentralisation de 2014 et 2015 (MAPTAM et NOTRe).

Une vision distincte de celle des porteurs d'alternatives est aussi exprimée par les membres de cabinets gouvernementaux interrogés (2014-2015, voir partie I et détails en annexe 2). Pour ces acteurs définissant les politiques énergétiques nationales, les actions régionales et projets d'investissements formulés par les collectivités dans leurs plans climat et leurs SRCAE doivent rester, *in fine*, arbitrés par les administrations centrales comme la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), à partir d'un filtrage par les services déconcentrés de l'Etat. Selon ces interlocuteurs, la sélection doit être réalisée en fonction des priorités opérationnelles décidées par le gouvernement et du niveau de fonds disponibles à l'échelle nationale et européenne. En particulier lorsque les montants de subvention engagés sont importants, les représentants de l'Etat considèrent que la gestion doit rester centralisée. Ce discours témoigne de la place que souhaitent garder le pouvoir exécutif national et les ministères impliqués dans la gestion de l'énergie. Leur vision de la transition énergétique et de son niveau d'approfondissement entre en contradiction avec celle promue par les représentants des collectivités territoriales favorables à une décentralisation avancée. Ils rappellent (données d'entretien, 2015 ; voir partie I et annexe I) que la priorité de la politique énergétique française doit toujours être de partager des ressources présentes de manière hétérogène sur le territoire national, et de parvenir à un accès égal à l'électricité en tout point de celui-ci, quelle que soit sa situation.

A ce jour, les oppositions restent donc fortes, et devraient perdurer sur ce sujet du pilotage des politiques énergétiques. En effet, actuellement, l'Etat – par l'action du ministère de l'Energie[1], de l'Environnement, de l'Economie, avec des arbitrages du Premier ministre et du chef de l'Etat - définit lui-même la stratégie nationale relative à l'énergie, suivant des critères nationaux et les grands principes exposés dans la première partie de cette thèse. Les grands schémas directeurs et objectifs de la politique énergétique de la France relèvent de documents et d'objectifs déterminés à l'échelle nationale. La loi de Programmation fixant les

[1] Suivant son rattachement, au ministère de l'Economie ou de l'Environnement.

objectifs de la politique énergétique - POPE (2005), la loi de programmation sur la transition énergétique de 2015, la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), donnent des objectifs nationaux, déclinés par filières et secteurs d'activités, dans lesquels doivent s'inscrire les collectivités territoriales. Le pilotage du bouquet énergétique et des investissements reste national, décidé par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et le gouvernement (ministre de l'Energie, ministre de l'Economie, Premier ministre et Président de la République). Comme l'explique un conseiller énergie auprès du Premier ministre (2015),

> *« il y a une stratégie nationale pour tout le monde, qui n'a pas de déclinaison régionale »* : les collectivités doivent s'adapter à partir de celle-ci.

Les questions du niveau de décentralisation de la production d'énergie, de la prise de décision et des financements associés constituent donc des sujets de tension.

Dans ce cadre, l'importance financière[1] des mécanismes de subventionnement des énergies renouvelables et leur impact sur le prix de l'énergie payé par les ménages et les entreprises sont des points sensibles pour les hauts fonctionnaires et membres des cabinets interrogés. En effet, maintenir un coût bas de l'énergie (et notamment, de l'électricité) et dégager suffisamment de ressources pour préserver les mécanismes de redistribution figurent parmi les objectifs poursuivis par les pilotes centralisés du système énergétique. Une des préoccupations de ces grandes directions ministérielles est donc de limiter l'impact du développement des énergies renouvelables sur les finances publiques, et par là de contenir leur pénétration – et l'essor appelé par les collectivités territoriales engagées dans des politiques de transition énergétique. La sécurité d'approvisionnement, à laquelle les énergies renouvelables ne peuvent pas toujours contribuer –certaines, comme le vent ou le solaire, sont des sources d'énergie non pilotables-, est également une des raisons majeures mises en avant par les hauts fonctionnaires interrogés pour garder le contrôle du bouquet énergétique, limiter la décentralisation de sa gouvernance et des choix de production. L'ensemble de ces éléments participe à la définition d'une position visant à limiter les transformations du système énergétique, et en particulier, électrique.

[1] Pour un exemple : Commission de régulation de l'énergie (2017), Montant et évolution de la CSPE [Site institutionnel]. Consulté 2 janvier 2017, à l'adresse http://www.cre.fr/operateurs/service-public-de-l-electricite-cspe/montant

Un autre espace de contestation, comme cela a pu être pressenti, s'est ouvert sur la question de la gestion des réseaux d'énergie, qui est actuellement faite à la maille nationale, y compris pour la distribution, afin de parvenir à un équilibre économique à cette échelle et de lisser les différences entre zones rentables et zones non rentables. Le prix du service est le même pour tous - suivant le type de consommateur -, quel que soit son coût pour la collectivité et l'opérateur public. Sur ce point, les revendications relatives à une autonomisation des métropoles – reprise en régie pour bénéficier de la rentabilité de l'exploitation de leurs réseaux, par exemple – recueillent une forte opposition au sein des services gouvernementaux étudiés.

L'opposition à la montée en puissance des collectivités territoriales se cristallise donc sur certains aspects, car elle remettrait en cause des éléments considérés comme fondamentaux par les acteurs au cœur du pilotage du système énergétique actuel. Ainsi, les interlocuteurs rencontrés dans les cabinets ministériels (ministère de l'Environnement, de la Décentralisation, services du Premier ministre) et au sein de la DGEC se rejoignent-ils autour du discours suivant :

> *« la montée en puissance des collectivités doit être modérée, du fait du risque qu'elle remette en cause les fondamentaux du système électrique issu de 1946, notamment la péréquation tarifaire »*, ce qui implique *« une opposition claire à ceux qui ne veulent produire que du renouvelable et qui veulent avoir les mains libres avec des tarifications différentes »* (propos recueillis au cabinet du Premier ministre, 2015).

Dans ces services, les initiatives conduisant à une remise en cause de la péréquation tarifaire sont considérées comme

> *« politiquement insurmontables »* (même interlocuteur, 2015).

Les sujets sur lesquels les tensions portent révèlent des équilibres fondamentaux constitutifs du système actuel. Ce sont des lieux d'affrontement pour l'appropriation de ressources à même de transformer son architecture et son fonctionnement. Plus largement, ces tensions illustrent les impacts que ces dispositifs peuvent avoir sur l'organisation institutionnelle du pays.

A ce jour, l'influence des positions décentralisatrices promues par une partie des collectivités reste encore en construction, notamment au sein des réseaux parlementaires, en témoignent les dispositions adoptées dans les lois de réforme territoriale de 2014 et 2015, évoquées précédemment, et qui ne procèdent qu'à une ouverture limitée de la gouvernance

actuelle des systèmes énergétiques. Cependant, ces processus tendent à reconfigurer les rapports de force entre les acteurs intervenant dans le domaine de l'énergie. Avec l'émergence de ces politiques énergétiques locales, de nouveaux objectifs sont appliqués au secteur, avec la mobilisation d'instruments spécifiques dans un contexte renouvelé. Au-delà de leur impact quantitatif, qui reste difficile à déceler aujourd'hui, les mécanismes dont nous avons décrit la mise en place, par leurs caractéristiques, ont un potentiel de transformation du système électrique français, et, plus largement, de recomposition de l'Etat.

B - Une contribution à la recomposition de l'Etat

Progressivement, à partir des années 1930, l'Etat a investi le secteur de l'électricité. Ce dernier a été considéré comme un domaine stratégique, avec des objectifs d'indépendance nationale, et, avec l'avènement de l'Etat keynésien modernisateur (Rosanvallon, 1993), de modernisation de l'économie française. Analyser les remises en cause et les reconfigurations de ce secteur permet donc de progresser dans la compréhension des évolutions profondes de l'Etat, de ses institutions, de ses principes d'action.

De fait, l'importance des politiques publiques dans l'affirmation et la structuration des Etats (King & Le Galès, 2011 ; King, 2017 ; Skowronek, 2009), et tout particulièrement, en France, le rôle clé joué par l'électricité et l'énergie dans l'affirmation de l'Etat au XX^{e} siècle, donnent à penser que les transformations observées ici contribuent à recomposer l'Etat du XXI^{e} siècle. Cette hypothèse s'appuie sur les travaux suivant lesquels les politiques publiques sont désormais considérées comme des moteurs importants de la recomposition des Etats (Hacker & Pierson, 2014 ; Orren, 2017), tandis que certains auteurs définissent l'Etat par ses politiques publiques et les instruments qu'il utilise (King & Le Galès, 2011). Du fait de ce rôle majeur en matière de légitimation de l'Etat, elles ont un potentiel considérable de transformation de celui-ci (Le Galès & King, 2017, p. 8 ; King & Le Galès, 2011). Leurs évolutions, leurs reconfigurations et leurs conséquences sont donc particulièrement intéressantes à analyser.

Pour le moment, les politiques observées fragilisent le système actuel, ouvrant des possibilités de reconfiguration systémique. En effet, si elles ont un caractère principalement expérimental, elles ne doivent pas être réduites à une collection de projets épars, mais à un moyen de mettre en place de nouvelles formes de gouvernement. Nous rejoignons ici Harriet Bulkeley, lorsqu'elle écrit que les expérimentations constituent un ensemble organisé

délibérément aux fins de démontrer la manière dont de nouvelles formes d'autorité politique émergent (Bulkeley, 2015). Celles-ci s'appuient sur le contexte et les défis portés par le réchauffement climatique, ainsi que la prise en main de nouveaux enjeux sociotechniques (*Ibid.*). Face à ces nouveaux défis, que s'approprient les collectivités, il s'agit dont de développer, de tester et de mettre à l'épreuve les solutions possibles à la lutte contre le réchauffement climatique, à travers une variété d'interventions, de projets, de programmes. Ces expérimentations participent à la mise en relation et à la construction de systèmes d'acteurs locaux. Autour d'enjeux dépassant les frontières administratives, elles mettent à contribution des acteurs privés, différentes organisations, la société civile (*Ibid.*).

Avec Harriet Bulkeley (2015), nous considérons donc que de telles formes d'expérimentation participent d'évolutions de « l'art de gouverner » (Foucault, 2009, p. 92-93), qui s'appuient sur le contexte énergétique et environnemental.

Comme l'explique cette auteur au sujet des villes et des changements climatiques – et nous avons démontré que cela concerne les autres collectivités étudiées ici, pour le sujet de la transition énergétique -, recourir aux expérimentations leur permet de définir les problèmes qu'elles souhaitent prendre en main. Elles peuvent faire en sorte que cette définition valorise leurs propres interventions. La multiplication des projets qu'elles conduisent a finalement des effets en matière de mise en place d'institutions spécialisées, de développement de ressources humaines, d'appropriation d'infrastructures, de financements. Elles peuvent, progressivement, s'appuyer sur ces nouvelles ressources pour conduire de nouvelles activités. Les expérimentations permettent aussi, par petites touches, aux collectivités de s'insérer dans la gouvernance de ces thématiques, et de concrétiser progressivement leurs intentions (*Ibid.*). Elles permettent d'incarner la vision et le discours qu'elles portent en matière de transition énergétique, de le diffuser régulièrement, et de commencer à matérialiser le changement qu'elles appellent.

Ce mode d'action, qui contribue à développer « l'art du gouvernement local du changement climatique » (*Ibid.*), permet donc de transformer le gouvernement de l'énergie. En recourant aux démonstrateurs, les collectivités étudiées éprouvent des tactiques et des stratégies pour prendre en main ce sujet. Pas à pas, elles problématisent les enjeux de l'énergie et du climat en fonction de leur propre vision, mettent en place des organisations,

développent des discours, influencent les pratiques quotidiennes et les référentiels dans lesquels elles s'inscrivent.

De fait, ces politiques expérimentales constituent un effort collectif, piloté par des collectivités, visant à tester les limites du gouvernement du réchauffement climatique, son potentiel et ses finalités (*Ibid.)*. Dans un contexte d'incertitude et de complexité technique, l'expérimentation permet de construire de manière itérative, à travers des processus d'apprentissage, une politique publique. Cela permet de tester des reconfigurations des politiques publiques, des complémentarités, de nouveaux arrangements, ainsi que leur potentiel de réplication. D'autres auteurs avaient également identifié ces processus comme des politiques d'apprentissage (Bennett et Howlett, 1989 ; Lee, 1993 ; Glasbergen, 1996 ; Meadowcroft, 1997) de nouvelles manières de gouverner. En outre, elles possèdent un caractère « exceptionnel », qui facilite leur valorisation et leur visibilité. Elles ont un potentiel de contestation du système actuel (*Ibid.*).

Peu à peu, leurs pilotes situent ces politiques dans un espace public, façonnent des discours, enrôlent des acteurs, affirment leur positionnement et suscitent des contestations. Ce faisant, les expérimentations constituent des facteurs de changement des politiques publiques. Elles permettent des ré-articulations des assemblages sociotechniques, ici, dans le domaine de l'énergie. Par petites touches, elles donnent naissance à de nouveaux champs d'action, avec d'autres référentiels, priorités, relations, qui remettent en cause et transforment le système existant. Ces effets d'apprentissage dans ces domaines permettent la reconfiguration et la structuration d'une gouvernance territorialisée, et des mouvements de (ré)appropriation des infrastructures locales, pour la poursuite d'un intérêt local, façonné par quelques acteurs. Ce constat rejoint celui fait par d'autres auteurs (Hodson et Marvin, 2009, p. 193, dans Bulkeley, 2015) sur le gouvernement des villes.

Les expérimentations participent donc à l'émergence d'alternatives. Elles ont un impact plus large sur les politiques publiques que l'échelle du projet sur lequel elles prennent place, elles diffusent les solutions, valeurs, proposées à travers les différentes interactions qu'elles suscitent avec les acteurs impliqués dans la gouvernance locale. Elles contribuent effectivement à la remise en cause des logiques politiques traditionnelles (Bulkeley, 2015 ; Swyngedouw, 2011). Comme nous avons pu le montrer précédemment (chapitres IX et X), elles relèvent de stratégies politiques à l'initiative des entrepreneurs de politiques publiques.

Comme Harriet Bulkeley l'écrit de son côté pour la gouvernance des villes (2015), cela relève d'une action stratégique visant à reconfigurer les pouvoirs, dans un contexte d'incertitude. Cependant, Harriet Bulkeley affirme que cette démarche est le fait d'acteurs socio-économiques et politiques dominants, alors que nous observons que justement, dans le cas présent, elle reflète aussi la tentative d'acteurs « minoritaires » cherchant à contourner les obstacles posés par les acteurs dominants du système étudié. Nous rejoignons cependant cette auteur lorsqu'elle affirme que la diversité des expérimentations et des acteurs rend le processus assez indéterminé et son issue encore assez floue.

Nous remarquons que les collectivités valorisent ces expérimentations par des activités de mise en réseau, l'insertion dans des réseaux d'acteurs qui étendent leur influence, comme avait aussi pu le constater dans d'autres travaux Harriet Bulkeley (Bulkeley, 2005). En effet, cette collaboration transnationale leur confère un rôle significatif dans la diffusion de techniques, de normes, de formes de gouvernement et de propositions politiques (Toly, 2008, p. 345, dans Bulkeley, 2015). En s'affirmant sur la scène internationale, elles rendent plus visibles leurs alternatives, en particulier lorsqu'elles les présentent dans le cadre des sommets climat internationaux, pour marquer leur dynamisme, face à des gouvernements nationaux présentés comme peu efficaces pour lutter contre le réchauffement climatique, un constat également établi par d'autres auteurs (Hoffmann, 2011, dans Bulkeley, 2015).

De fait, l'expérimentation est un facteur de changement, en même temps qu'il s'agit d'une nouvelle manière de conduire les politiques publiques et de mettre en place de nouvelles formes de gouvernance, réorganisées autour de systèmes locaux, comme avaient pu le repérer plusieurs auteurs s'intéressant aux villes et à la lutte contre le réchauffement climatique (Bulkeley, 2010 ; Hodson & Marvin, 2010 ; While & Gibbs, 2010).

Ainsi, à ce stade, il est possible de dresser les constats suivants au regard des prérogatives respectives des acteurs publics, et en particulier de l'évolution de la capacité de gouvernement de l'Etat dans le domaine de l'électricité, et, plus largement, de l'énergie :

Des compétences restent contrôlées par l'Etat :

- la définition des grands objectifs de politique énergétique, et des documents d'orientation guidant la stratégie à suivre (Stratégie nationale bas carbone, Programmation pluriannuelle de l'énergie et ses déclinaisons),

- le cadre réglementaire (risques, encadrement des pollutions, normes, sécurité d'approvisionnement) et les prérogatives exercées par les collectivités territoriales.

Cependant, pour la fixation de ces grands objectifs et cet encadrement réglementaire, nous avons remarqué des stratégies d'influence de plus en plus développées, conduites par les acteurs alternatifs. Sur ces points, leur influence reste faible, mais la diffusion de leurs positions au sein des administrations centrales (stratégie d'influence interne) et à travers des actions de mise sur l'agenda politique et médiatique, d'insertion dans les débats parlementaires (stratégie d'influence externe), donne lieu à une inflexion des principes historiques, en un sens favorable à ces propositions (développement des énergies renouvelables, en particulier électriques, diminution de la part du nucléaire dans le bouquet électrique).

Cette évolution reste limitée, pour plusieurs raisons. Cela résulte notamment du fait de l'inertie institutionnelle du système électrique mis en place à partir de 1946, de la détention d'une expertise et de capacités techniques importantes, historiques, au sein des administrations centrales (Direction générale de l'Energie et du Climat, par exemple). Les relations historiques entre ces administrations et les grandes entreprises de l'énergie, la capacité de dialogue entre le gouvernement et ces grandes entreprises, permettent à l'Etat de conserver des leviers d'intervention importants par rapport aux collectivités locales. Il garde également les principaux leviers décisionnels en matière de maîtrise des infrastructures et de grands investissements dits d'intérêt national.

Enfin, en sus de facteurs institutionnels, la résistance du système historique est appuyée par le recrutement des agents de la haute fonction publique, issus des grands corps de l'Etat, et dont la plupart reste favorable aux principes directeurs du système centralisé actuel. Ce sont ces agents qui définissent les grandes orientations de politique énergétique (choix d'infrastructures et sélection des moyens de production, cadre économique). Ils encadrent aussi les investissements (niveaux, priorités) des grands opérateurs de réseau, notamment en représentant l'Etat en tant qu'actionnaire de ces entreprises, ou en tant que représentants de l'Etat en région (préfets, par exemple).

Cependant, ces prérogatives sont susceptibles d'évoluer par voie législative en cas de modification des rapports de force et des priorités politiques, suivant les stratégies d'influence des acteurs alternatifs. Plusieurs transformations vont déjà dans ce sens. Ainsi, le contrôle de

l'Etat est plus lâche sur certains aspects du secteur de l'énergie, avec un retrait plus ou moins maîtrisé :

-l'encadrement des équilibres économiques sectoriels, notamment avec les mécanismes de tarification, de soutien à certaines technologies et activités,
-le pilotage des acteurs économiques,
-le financement et la sélection des activités dans ce domaine,
-l'organisation de ces activités productives.

En effet, la capacité à définir les équilibres économiques est amoindrie du fait de l'intégration européenne, avec la libéralisation des marchés de l'énergie et l'encadrement des aides d'Etat. Cette capacité décisionnelle conditionne pourtant la rentabilité des différents systèmes techniques, et la possibilité de bloquer (ou de soutenir) l'émergence d'alternatives. L'intervention de la puissance publique est davantage circonscrite par le cadre réglementaire européen. En outre, l'insertion des entreprises de l'énergie dans des marchés internationaux limite les leviers à disposition de l'Etat, qui doit tenir compte de leurs dynamiques, et des contraintes économiques qui pèsent sur ces entreprises.

Par ailleurs, les collectivités territoriales et les porteurs d'une vision alternative des systèmes énergétiques disposent d'autres sources de financement pour lancer des activités correspondant à leurs priorités : le contrôle de l'Etat *via* les mécanismes budgétaires et de subventionnement est plus limité. Ces sources de financement, européennes notamment, concurrencent cette capacité d'encadrement de l'Etat.

L'Etat perd la maîtrise des dynamiques de développement économique. Si, par ses choix d'investissement et de soutien à certaines activités, il peut encore les orienter, ces dynamiques relèvent davantage des processus internationaux. Elles reflètent également la constitution de systèmes productifs locaux avec leurs dynamiques propres, soutenus par des financements diversifiés, correspondant aux politiques territoriales d'attractivité.

De plus, à l'échelle territoriale, les priorités assignées aux politiques énergétiques évoluent dans une certaine mesure, du fait de nouvelles compétences exercées par les collectivités, avec l'autonomisation des processus de fixation des orientations des politiques climat-énergie territoriales (nouveaux Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, SRADDET). L'émergence d'un traitement transversal des enjeux énergétiques (couplage aux politiques d'urbanisme, de transports, par exemple)

contribue à donner naissance à un pilotage plus territorialisé, en fonction d'enjeux locaux, de l'énergie.

La maîtrise des infrastructures de réseau évolue dans un sens défavorable au système historique, avec notamment, depuis la loi MAPTAM, le transfert aux métropoles des réseaux de distribution d'énergie.

Enfin, certains pans de la gouvernance des systèmes énergétiques échappent désormais à l'Etat. Depuis l'ouverture des marchés de l'énergie, les collectivités locales ont la liberté du choix de leur fournisseur. Elles peuvent dans ce cadre soutenir des opérateurs privilégiant des logiques décentralisées. Elles peuvent aussi investir dans des moyens de production, en fonction de leurs propres priorités. Par des prescriptions réglementaires locales (règlements d'urbanisme, par exemple), elles peuvent avoir un impact sur les moyens de production d'énergie, les niveaux de consommation et types d'approvisionnement. L'exercice de leurs compétences locales, dans d'autres secteurs, a des incidences sur les besoins d'adaptation des réseaux. En outre, l'ancrage territorial de l'Etat est affaibli, de même que les ressources d'expertise qu'il peut déployer dans les territoires. Ses capacités de contrôle des actions locales se réduisent[1], il est dans certains cas dépassé par les initiatives des collectivités. Ces dernières développent leur propre expertise et stratégies, et mettent en place leurs propres institutions dans ces domaines. La fabrique des politiques publiques et les institutions locales ne relèvent donc ici plus seulement de l'Etat.

Nous constatons ainsi des évolutions de la répartition des capacités de gouvernement du secteur de l'énergie. Bien qu'elles soient relativement ténues et émergentes, elles ont une forte visibilité, car les collectivités et les acteurs promouvant une alternative sont en mesure de porter leurs propositions sur l'agenda public, et, progressivement, de faire adopter des mesures favorables.

Les politiques énergétiques territoriales étudiées, dont, nous l'avons vu, le caractère est essentiellement expérimental, participent ainsi à l'affaiblissement de la capacité de l'Etat à gouverner l'électricité, ce qui a des impacts sur l'ensemble de l'action publique. Ces effets rappellent les processus de desserrement du verrou de l'Etat évoqués par Patrick le Galès

[1] Cour des comptes (2017), *Les services déconcentrés de l'Etat. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, 269 p. [en ligne, consulté le 16 décembre 2017]. Disponible sur : https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-30242-rapport-Cour-comptes-services-deconcentres.pdf

(1999). Elles peuvent contribuer à la recomposition de ce dernier. Cependant, l'objet de nos études est un processus en cours, ce qui ne nous permet pas de nous prononcer sur son issue. Mais cette situation particulière offre l'opportunité d'analyser ses caractéristiques, de comprendre son fonctionnement. Il nous a donc semblé pertinent d'étudier des politiques publiques en cours d'évolution pour comprendre les changements affectant l'Etat, notamment dans des domaines pouvant toucher au cœur de ses fonctions et de son appareil administratif.

Ces constats vont dans le sens des observations d'une partie de la littérature sur les recompositions de l'Etat et la gouvernance. Nous les dressons alors que la diversification du jeu institutionnel est favorisée par l'ouverture des économies nationales, des systèmes juridiques, des sociétés, en particulier par l'intégration européenne (King & Le Galès, 2011, 2017). De nouvelles formes d'action collective se structurent à d'autres échelles, qui bénéficient notamment aux acteurs décentralisateurs. Ceux-ci contribuent à renforcer le processus de desserrement du verrou de l'Etat (Le Galès, 1999), en même temps qu'ils en bénéficient.

En effet, la construction européenne donne lieu à l'essor de techniques de gouvernement privilégiant la gouvernance, avec la multiplication des acteurs et des centres décisionnels, qualifiée de gouvernance européenne polycentrique (Marks, Hooghe, & Blank, 1996). Celle-ci est porteuse d'opportunités pour les acteurs locaux. L'Etat perd alors, dans une certaine mesure, de sa centralité dans l'organisation des institutions et de l'autorité politique (Le Galès, 1999, p. 640). Il est désormais concurrencé par des réseaux d'acteurs de différentes natures, inter-gouvernementaux, qui le contournent et tentent de dépasser ses interventions (Balme, 1996[1] ; dans le Galès, 1999, p. 649). Avec l'ouverture européenne, les collectivités locales et d'autres acteurs, groupes d'intérêts portant des positions alternatives à celles en vigueur dans le système national, acquièrent de nouvelles ressources (Hooghe, 1996). Ils peuvent optimiser leur positionnement à différents niveaux décisionnels, dont certains tentent également de gagner en légitimité. L'Etat perd alors de sa capacité d'organisation de l'action publique et est mis sous pression par les logiques d'affirmation d'autres autorités politiques, simultanément au niveau supranational et au niveau infranational.

[1] Balme (1996), *Les politiques du néo-régionalisme,* Economica, Paris.

Patrick Le Galès (1999) explique que l'affaiblissement de la contrainte exercée par l'Etat sur les sociétés nationales donne ainsi davantage de latitude pour l'émergence de nouveaux acteurs, participant à l'action publique et à la gouvernance territoriale. Cette évolution des contraintes et des opportunités portant sur les acteurs non étatiques (Le Galès, 1999, p. 628) peut donc donner lieu à des transformations des formes de gouvernement (*Ibid.*). Il s'agit d'une ouverture de l'espace de l'action publique pour les villes et les Régions (Le Galès, 1999, p. 629). Nos travaux démontrent que celles-ci ne sont pas seulement des bénéficiaires passifs de cette ouverture, mais que par la poursuite de stratégies institutionnelles, d'acquisition de ressources, elles ont une position beaucoup plus proactive que cette littérature ne semble le décrire. Elles s'immiscent dans les interstices laissés par une autorité publique mise à l'épreuve par des évolutions du contexte dans lequel elle s'inscrit. Elles se créent des opportunités, et participent directement à l'ouverture du jeu politique. En effet, en premier lieu, l'autonomisation des Régions et des villes est considérée comme un moyen d'accroître leurs ressources politiques (compétences d'attribution, par exemple) et fiscales (Börzel, 2002 ; Marks et al., 1996).

La régionalisation et la décentralisation font ainsi partie de ces processus concomitants de la construction européenne et de l'internationalisation des échanges. Si certains auteurs soulignent qu'elles sont uniquement le fait de régions et de villes aux ressources économiques importantes (Le Galès & Lequesne, 1998 ; King & le Galès, 2017, p. 20), nous pouvons nuancer cette affirmation. Certaines collectivités dont les bassins économiques sont en déclin depuis la fin du XX^{e} siècle, comme le Nord-Pas-de-Calais, tentent de se distinguer pour attirer davantage de capitaux venant de l'Europe (fonds européens, investissements privés) pour assurer leur reconversion et développer leur attractivité. L'Etat semble soutenir cette prise en main locale des missions de développement économique, comme nous l'avons vu avec l'intégration de telles dynamiques dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région, par exemple. En outre, certains auteurs ont pu montrer qu'il mène à cet égard des politiques de soutien à la constitution de « champions nationaux », en mesure de concourir sur la scène internationale (Crouch & Le Galès, 2012) et européenne. Les pôles de compétitivité en sont un exemple. Ces orientations reflètent moins sa propre capacité de direction du développement économique local que les choix de politiques publiques impulsées par les décideurs publics locaux.

Les collectivités territoriales tirent profit des critiques faites à l'Etat dans la réalisation de ses missions, notamment en matière de développement économique, en particulier depuis la crise économique de 2008. Elles se présentent comme de nouveaux échelons de développement économique et de protection des citoyens, envers lesquelles l'Etat avait déjà commencé, depuis les années 1980, à opérer un transfert partiel de responsabilités dans ce domaine (Leroy, 2000). Elles prennent en charge des missions de développement économique, suscitant l'émergence de nouvelles filières industrielles. L'intervention des Régions et des villes s'inscrit dans des dynamiques d'attractivité économique, de développement de telles filières, autour de logiques locales. Ce faisant, elles acquièrent des ressources leur permettant d'accroître et pérenniser ces activités, et de constituer ce qui a pu être qualifié de systèmes productifs locaux (Crouch et al., 2001).

Les processus de transnationalisation et d'internationalisation s'accompagnent ainsi d'un retour du local, de la gestion territorialisée, et non pas, comme Bertrand Badie l'évoquait (Badie, 1995), d'une « fin des territoires ».

Pour revendiquer davantage de prérogatives, les collectivités tentent de concurrencer l'Etat en recourant à plusieurs moyens de légitimation, dont certains sont similaires à ceux qu'il emploie. Ainsi, elles s'engagent sur le terrain des symboles, et tentent d'accroître leur pouvoir infrastructurel (Mann, 1985), afin de structurer elles-mêmes les relations sociales et de prendre en charge des problèmes publics. Pour ce faire, elles se réapproprient des compétences qu'elles avaient pu délaisser (gestion de la concession des réseaux, pour les villes), mettent en place des opérateurs économiques (rénovation thermique, énergies renouvelables) et des institutions qu'elles contrôlent. Les collectivités s'approprient des outils utilisés par l'Etat et permettant d'orienter l'action territoriale, par exemple, avec l'usage d'outils contractuels. Alors que le recours fréquent à la contractualisation par l'Etat a été interprété comme un moyen de maintenir sa capacité de contrôle de multiples secteurs d'action publique, de mobiliser autour des objectifs fixés nationalement (Le Galès, 1999, p. 641), les collectivités recourent à cet instrument pour structurer un système d'acteurs autour de leurs priorités. Elles peuvent ainsi renforcer leur capacité de gouvernement, piloter de nouvelles ressources, et s'affirmer face à l'Etat. Cette tendance, observée de longue date dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région (CPER), se diffuse dans l'ensemble des interventions locales.

Elles s'approprient aussi un autre des instruments caractéristiques de l'action publique étatique, en recourant régulièrement aux appels à projets, qui structurent l'action autour des priorités et du calendrier fixé par leur initiateur.

En outre, elles tentent de créer de nouvelles interdépendances et d'organiser les modalités de l'action collective, en recourant fréquemment à des politiques s'apparentant à des politiques constitutives.

Les Régions et les villes construisent ainsi leurs propres cadres cognitifs, leurs propres systèmes d'acteurs, organisés autour d'institutions qu'elles mettent elles-mêmes en place. Elles tentent de forger une compréhension collective des objectifs et des programmes qu'elles poursuivent. Et pour ce faire, des élites jouent un rôle clé pour mener ce travail et engager ces recompositions, ce qui correspond à ce qu'une partie de la littérature sur la décentralisation avait pu exposer (Genieys, 2008 ; Nord, 2010). Ce rôle semble d'autant plus important pour amorcer des changements dans un secteur aussi inertiel et intégré que l'électricité, ce que nous avons tenté de démontrer ici.

Leur affirmation se traduit ainsi par la construction simultanée d'institutions et la diffusion d'un récit légitimant. Le rôle de ces deux éléments, le discours et les institutions, est clé dans la formation et la légitimation des Etats (Jessop, 1990, p. 341). Les collectivités se réapproprient donc ces instruments et ces stratégies, qui ont été à même d'accroître la capacité d'action des Etats. Elles tentent ainsi de le concurrencer. En outre, la légitimité de l'Etat vient de son aptitude à mettre en œuvre des politiques publiques poursuivant un intérêt commun collectivement accepté, et pour lesquelles il mobilise des institutions (*Ibid.*). Dans les collectivités étudiées, les institutions mises en place pour accomplir ces missions se voient progressivement reconnaître la capacité de poursuivre de telles missions, au nom d'un intérêt général local. Une véritable ingénierie politique est déployée à cette échelle pour construire cet intérêt local, et contribuer à la légitimité de l'autorité publique territoriale.

Les évolutions observées dans le secteur de l'énergie, et en particulier, de l'électricité, participent ainsi à un mouvement de retrait de l'Etat, de diminution de l'étendue de ses prérogatives et de ses ressources. Certes, l'Etat garde le contrôle de certains pans d'intervention considérés comme fondamentaux (financement des infrastructures, péréquation, réglementation et encadrement des modes de production, par exemple), il tente de maintenir un contrôle à distance sur les actions prises en main par les collectivités

territoriales, en recourant par exemple aux appels à projets, ou en menant des politiques partenariales, mais il perd progressivement le contrôle de ces outils, et leur pilotage stratégique, comme l'ont de leur côté signalé Cécile Crespy et Vincent Simoulin (2016). Il est possible de considérer que, dans ces conditions, il cherche à préserver et à reconquérir une légitimité contestée, en se concentrant sur des espaces où ses ressources historiques sont plus fortes, sa capacité de gouvernement plus ancrée, les thématiques plus resserrées.

Une des pistes de compréhension des recompositions de l'Etat entraînées par les changements récents, depuis le début des années 2000, du secteur de l'énergie peut s'inscrire dans le cadre de la mutation des systèmes productifs capitalistes proposé par Neil Brenner et Bob Jessop (Brenner, 2004b ; Jessop, 2007, p. 2007). En effet, l'essor de systèmes énergétiques locaux, remettant en cause les logiques d'organisation du secteur centralisé, représente de nouveaux marchés pour certaines entreprises, qui viennent concurrencer les acteurs traditionnels de l'énergie. Les équipementiers, les entreprises du bâtiment, les investisseurs institutionnels peuvent y trouver de nouveaux gisements de valeur, d'autant plus que dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, ils bénéficient d'un soutien financier et réglementaire de l'Etat et d'autres acteurs publics. Ils viennent donc conforter les démarches lancées par les collectivités territoriales et les associations, y apporter leurs ressources et renforcer cette dynamique.

Les investissements dans ces nouveaux systèmes énergétiques locaux sont très capitalistiques (infrastructures de production et de stockage d'électricité, par exemple), ce qui favorise la présence de tels acteurs. Ces investissements, qui participent au développement économique territorial, sont concentrés dans des zones qui disposent de ressources spécifiques : potentiels en énergie renouvelable, densité de population, tissu industriel, main d'œuvre adaptée, par exemple. Ils prennent place au sein de collectivités bien identifiées, ayant de longue date investi les thématiques liées à l'énergie. Elles s'appuient sur des ressources de différentes natures (physiques, mais aussi institutionnelles, financières, relationnelles, par exemple), rassemblées depuis plusieurs décennies.

Si ces investissements sont pour le moment peu rentables dans leur ensemble, une partie des acteurs bénéficie des subventions accordées par l'Etat (complément de rémunération et tarifs d'achat pour les énergies renouvelables), du soutien et des incitations (fiscalité, image) fournies par les grandes villes et les Régions. En s'insérant dans ces

nouveaux systèmes de gouvernance, ils interviennent dans l'élaboration des politiques publiques, puisque celles-ci, dans ce domaine, sont davantage co-construites, en même temps qu'elles se territorialisent.

Ces politiques publiques créent des conditions de changement, ouvrent des potentiels de transformation, fragilisent les arrangements et l'organisation actuelle du secteur. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre concrète des dispositifs, des mesures prises, qui viennent perturber et sont en porte-à-faux des structures historiques ; des logiques qu'elles suivent ; ou encore des systèmes de valeurs, des symboles et des référentiels qu'elles promeuvent, et lui opposent, les espaces de confrontation sont nombreux et réels. Ils consistent en une remise en cause du système historique, qui peut, dans certains cas, être directe, ou dans d'autres, s'appuyer sur des transformations incrémentales, assimilables à des processus de « dérive » (Streeck & Thelen, 2005). Ces processus créent progressivement des conditions propices à des transformations profondes, lorsque les conditions le permettent : un contexte favorable, et l'intervention de personnes disposant de savoir-faire pertinents, comme les entrepreneurs de politiques publiques, qui mettent à profit des fenêtres d'opportunité (Kingdon, 1984).

Conclusion générale

Cette thèse met en lumière le fait que les politiques locales de transition énergétique, telles qu'étudiées ici, relèvent, dans les grandes lignes, d'un même modèle « alternatif ». Ainsi, de manière quelque peu paradoxale, ces politiques de différenciation par rapport au modèle centralisé, national, se concrétisent de manière standardisée. Si, à première vue, il était possible d'anticiper une différenciation des politiques territoriales, du fait de leur prise en main territorialisée, avec des processus, des caractéristiques locales distinctes ; nous constatons finalement qu'à une échelle plus fine, ces politiques publiques suivent les mêmes principes. Le résultat des processus d'affirmation territoriale est ainsi celui d'une standardisation des politiques publiques de transition énergétique menées par les collectivités. De fait, nous constatons l'émergence d'une seule alternative dont les formes, caractéristiques et principes directeurs sont similaires. S'il existe des nuances, il est ainsi possible d'appréhender cette alternative dans ses grandes lignes.

Cette standardisation peut être examinée sous différents aspects, à savoir ce à quoi s'applique cette standardisation, les modalités de cette dernière, sa signification et ses moteurs. La qualification de ce phénomène, qui constitue un des principaux résultats de cette thèse, fait l'objet de la section qui suit. Nous en tirons ensuite les enseignements qui en découlent sur l'action publique et, plus largement, sur les recompositions de l'Etat.

1. Cette standardisation porte sur les politiques publiques de l'énergie, et en particulier les alternatives proposées

Dans le cadre de la mise en place de politiques publiques de l'énergie, les collectivités territoriales étudiées développent des instruments d'action qu'elles contrôlent, et qui sont similaires entre elles. De fait, si les processus sont distincts, nous observons une convergence relative à leurs effets, aux orientations prises et aux structures mises en place pour ces politiques énergétiques territoriales.

2. Cette standardisation est opérée à travers l'usage de plusieurs techniques de gouvernement

Les priorités, les méthodes d'intervention, les institutions mises en place et les formes de pilotage utilisées construisent cette standardisation. Pour lancer des politiques énergétiques locales, les porteurs d'alternative mobilisent des ressources, des instruments (discours,

formulation d'images, de récits attractifs et auto-réalisateurs, institutions, recours à la planification locale, aux expérimentations, par exemple), et des référentiels de valorisation qui sont similaires. Ils utilisent le même corpus idéologique, mettent en avant les mêmes logiques d'action. Ils cherchent à attirer des acteurs aux caractéristiques bien identifiées, pouvant bénéficier de ces réorganisations, tout en appelant à un changement d'échelle de l'action publique, vers les espaces régionaux et les grandes villes.

Ainsi, pour opérationnaliser la « vision » stratégique de l'action locale que proposent les entrepreneurs d'action publique, des outils sont développés : les institutions locales, qui garantissent des ressources organisationnelles, informationnelles et une représentation dans le temps des intérêts ainsi que leur visibilité ; des symboles et des modèles qu'elles mettent en avant et qui soutiennent, amplifient et légitiment leur démarche ; des instruments de planification, qui communiquent et marquent leurs ambitions ; la mise en place de dispositifs d'action concertée et le recours à des instruments contractuels, qui rendent plus concrète l'existence d'intérêts partagés, participant aussi à la création et à l'entretien d'une vision locale de l'action publique ; et l'usage de leviers financiers visant à démultiplier le potentiel d'intervention, avec la mise en place de fonds de financement ainsi que d'opérateurs –que nous avons aussi considérés comme des institutions territoriales.

3. Des facteurs structurels ainsi que le profil des acteurs à l'impulsion de ces alternatives favorisent cette standardisation

Le caractère très émergent de ces alternatives, proposées face à un modèle d'organisation centralisé, installé et institutionnellement verrouillé a pu susciter le rapprochement des porteurs d'alternatives. Face à un système historique très intégré, à forte inertie, et en vue de construire leur légitimité, ils ont ainsi recours aux mêmes solutions et rassemblent les mêmes types de ressources, favorisant la standardisation de ces nouvelles politiques publiques.

En sus de ces éléments de contexte, l'identité des acteurs portant ces projets contribue à la standardisation. Ces dynamiques s'appuient sur les propositions et le soutien des milieux environnementalistes décentralisateurs et bien souvent anti-nucléaires. Les initiateurs de ces politiques publiques, dont le parcours est similaire, sont proches de ces groupes d'intérêt. Il est possible d'identifier un lien entre leurs affiliations passées ou présentes, leur expérience associative et politique, et le type de politique publique qu'ils promeuvent, qui s'inscrit dans

ce corpus idéologique. Ces milieux constituent des ressources, soutiens et clients des politiques publiques qu'une fois en position décisionnelle, les entrepreneurs définissent et mettent en place. Ces décideurs peuvent donc être incités à solliciter davantage et à satisfaire ces mouvements et partis dont ils procèdent, et qui ont donc un rôle structurant dans l'établissement de telles politiques. En procédant ainsi, ils peuvent signaler la fidélité de leur engagement à ces groupes d'intérêt pour s'assurer leur appui dans la durée. Etudier leur fonctionnement et leurs positions permet de mieux comprendre les ressorts des alternatives élaborées. L'architecture initiale de ces politiques alternatives repose sur ce terreau environnementaliste, s'inspire de leurs revendications, de leurs formes d'organisation et des modes d'action employés (mise en réseau, implication des associations, recours aux symboles, par exemple).

En outre, la circulation des personnes, des idées, l'appartenance à des réseaux similaires, la mise en place d'institutions semblables, des moyens limités, dans un domaine complexe et soumis à de fortes incertitudes peuvent expliquer cette standardisation. Cette dernière contribue à unifier l'alternative proposée face au modèle historique, qu'elle conteste.

De fait, des facteurs structurels, historiques, constituent de puissants mécanismes de convergence. L'Etat conserve d'importantes prérogatives pour cadrer les initiatives des collectivités territoriales, qui façonnent les contraintes et opportunités s'offrant à elles, ainsi que leurs stratégies de contournement des premières. Des facteurs techniques renforcent le verrouillage systémique, et influencent les réponses apportées à cette situation. Les spécificités liées à la gestion de l'électricité (normes de gestion du réseau, équilibre offre/demande, répartition des flux et gestion des infrastructures) ; l'existence d'un opérateur national pour l'exploitation des concessions de distribution (Enedis), avec des problématiques, une gouvernance, un financement et des intérêts structurés à une maille nationale en font partie. Les stratégies de valorisation des projets locaux doivent toutes tenir compte de ces spécificités. Devant l'ampleur des difficultés d'appropriation de ces questions, le partage de connaissances et d'expérience contribue aussi à la convergence observée. La recherche de solutions aux problématiques rencontrées par les acteurs alternatifs se caractérise par la conduite de réflexions communes, la mutualisation des expertises, la coconstruction, en réseau, des projets de territoire, ce qui renforce ces tendances. Elles sont également appuyées par leur recours aux institutions pour stabiliser, ancrer dans le temps ces nouvelles politiques

et développer des stratégies d'intéressement pour attirer de nouveaux « clients », constituant ainsi des coalitions locales.

4. La stratégie du contre-modèle pour fragiliser le système historique

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette situation. Elle révèle l'existence de priorités territoriales communes (priorité donnée au développement des énergies renouvelables), partageant des objectifs similaires, valorisant les mêmes aspects. Elle expose aussi la stratégie choisie pour répondre au déterminisme technologique et institutionnel, faire émerger une alternative, la structurer, la crédibiliser et la renforcer.

Alors que nous aurions pu imaginer l'apparition d'une pluralité de modèles, nous assistons donc, dans le cadre de cette tentative de lancer un changement systémique, à l'affirmation d'un unique « contre-modèle », aux principes d'organisation relativement clairs et visibles.

Cela pourrait éventuellement donner lieu à une réponse structurée, de la part des acteurs du système historique, avec une adaptation des *insiders* pour bloquer cette alternative. Cette dernière pourrait rester agile et s'ajuster en fonction des différentes réponses du système en place, afin de le modifier en profondeur. Nous avons pu observer plusieurs exemples de ce jeu « d'action-réaction » de la part des deux types d'acteurs. Le système piloté par l'Etat est contesté, ses administrations centralisées proposent des réponses à cette contestation, accompagnent certaines transformations, ce dont profitent en retour les acteurs alternatifs. Ces administrations centralisées tentent de réaffirmer leurs priorités, mais ces dynamiques de changement leur échappent régulièrement.

Ces analyses apportent également des enseignements théoriques relatifs aux modalités et aux conséquences de la décentralisation, ainsi que sur les politiques conduites par l'Etat et leurs effets. L'uniformisation à l'échelle nationale n'est pas uniquement descendante, elle façonne les réactions et les alternatives proposées par un contre-modèle territorial.

5. Apports méthodologiques

L'analyse multi-niveaux et comparée que nous avons conduite a permis de distinguer les impacts des orientations nationales et ceux des décisions locales, et de mettre en regard les différents processus locaux. Elle a donné la possibilité d'observer les interactions entre des choix nationaux structurants et les stratégies adoptées par les collectivités territoriales.

Le choix a été fait de tester nos hypothèses en réalisant une enquête de terrain, en plusieurs temps. Tout d'abord, nous avons choisi de conduire une étude générale, portant sur l'ensemble des régions métropolitaines. Quelques indicateurs à même de refléter nos principales hypothèses ont été établis, afin d'objectiver le choix de nos régions, et pour que celui-ci s'inscrive au mieux dans notre questionnement de départ. Ce faisant, cela a permis de réaliser un premier repérage des terrains d'enquête pertinents, tout en livrant de premiers enseignements. Sur cette thématique, nous avons pu repérer trois types de régions : deux prenant en main ces sujets (groupes A et B), mais présentant des caractéristiques distinctes, et un à l'engagement peu visible (groupe C). De cette première étape, il a été possible de repérer que les collectivités les plus avancées en termes quantitatifs, de structuration de leurs politiques publiques, sont aussi celles ayant de plus longue date mis en place des politiques structurées.

Nous avons ensuite cherché à approfondir ces premières indications, pour mieux comprendre la manière dont l'énergie est prise en main dans les collectivités impliquées sur ces questions. Nous avons sélectionné des collectivités présentant les deux types de profils identifiés pour leur implication sur ces sujets, Rhône-Alpes (groupe A) et PACA (groupe B), ainsi qu'une troisième région, Nord-Pas-de-Calais, dans laquelle nous avions déjà réalisé des travaux. Le suivi sur plus longue période semblait de nature à enrichir l'analyse, et cette région, bien qu'avec certaines spécificités, correspondait également à un des profils de région impliquées (proche du groupe A). L'objectif de la démarche fut alors de creuser ces apparents contrastes, et de mettre en regard ces profils distincts. Cependant, contrairement à cela, l'étude menée a montré que quelles que soient les caractéristiques des régions (groupe A ou B), parmi celles s'engageant dans des politiques énergétiques, elles agissent de la même manière. De fait, la comparaison réalisée ici a pu mettre en lumière cette similarité, qui constitue un facteur de renforcement des dynamiques de territorialisation. Elle a aussi permis de distinguer les différences, mineures, qui tiennent à l'histoire politique et institutionnelle de chaque région, mais qui s'effacent devant la structuration plus large de ces nouvelles politiques publiques. Si celles-ci s'appuient sur un terreau territorial différent, nous observons leur rapide convergence.

Pour finir, il faut souligner les difficultés rencontrées du fait de l'adoption, au cours de la thèse, de lois de réforme territoriale et de transition énergétique. En particulier, la fusion des régions a engagé un changement du périmètre que nous nous étions proposés d'analyser.

Cependant, au cours de notre travail de thèse, ces différentes lois n'avaient pas, ou très peu, produit d'effets substantiels de nature à remettre en cause nos cadres d'analyse. Nonobstant, leur discussion, par les différentes parties prenantes, ainsi que les tensions suscitées, avant ou après leur adoption ont présenté une forte valeur heuristique, favorisant l'expression contrastée des différentes positions dans ce domaine. Enfin, nous avons souhaité nous concentrer sur les tendances lourdes et les dynamiques structurelles : l'adoption de telles lois a pu apporter des indications sur les dynamiques d'évolution, mais, du fait de notre souhait de mettre en perspective un processus se déroulant – au moins - sur moyen terme, cela n'a pas affecté outre mesure notre travail.

L'émergence des collectivités en tant qu'acteurs des systèmes énergétiques - enseignements

Un contexte européen favorable, la construction progressive d'un réseau d'acteurs transnationaux et d'une expertise ont donné l'occasion à des entrepreneurs de politique publique de proposer de développer une capacité d'action publique en s'appuyant sur l'énergie. Celle-ci a été présentée comme un relais de développement et de stimulation de l'économie locale en même temps qu'un moyen d'acquérir une image avant-gardiste. Une mobilisation symbolique semble avoir été nécessaire pour affirmer la légitimité d'une action locale et susciter une mise en mouvement, concrétisée ensuite par la mise en place d'instruments propres. Bien que réelle et observable, cette montée en puissance reste balbutiante, car le nombre de collectivités engagées demeure faible, et les résultats encore embryonnaires.

Ces entrepreneurs de politiques publiques partagent des caractéristiques similaires. Ceux qui s'engagent dans le domaine de l'énergie, et en particulier, de l'électricité, se distinguent par leur remise en cause « par l'extérieur » de ce système. En effet, ils ne constituent pas de coalition interne à celui-ci : ils s'appuient sur leur parcours, proche des milieux environnementalistes, et les savoir-faire qu'ils ont pu acquérir au cours de leur carrière pour affaiblir les conditions de maintien de ce système et mettre en avant un modèle alternatif. Leur multi-positionnement permet la diffusion d'un récit commun et son appropriation dans différentes sphères, comme avaient pu l'écrire Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko dans leur étude consacrée au développement de l'intercommunalité (2004).

La construction d'une capacité d'action publique s'est faite très progressivement dans les collectivités territoriales, reflétant leurs contraintes institutionnelles ainsi que les configurations politiques. Cette construction incrémentale repose sur la multiplication d'expérimentations d'ambition croissante. Celles-ci véhiculent des logiques d'attractivité, mettent en avant de potentielles retombées économiques, et peuvent dans ce cadre s'apparenter à des stratégies d'intéressement (Akrich, Callon, Latour, 1988) conduites par les collectivités territoriales.

Ces expérimentations favorisent la constitution de nouveaux systèmes économiques, organisés autour de logiques locales, s'appuyant sur de nouvelles politiques énergétiques. Cette stratégie d'appropriation et de partage de ressources à cette échelle correspond aux processus de formation de systèmes locaux d'innovation identifiés par Crouch et al. (2001). Cela permet de construire, pas à pas, une alternative de politique publique et une capacité d'action locale, comme avait pu le constater Harriet Bulkeley pour les villes et le réchauffement climatique (2015).

Dans ce cadre, les collectivités étudiées s'appuient sur des facteurs similaires pour accroître leur légitimité et leur capacité de direction des enjeux de l'énergie. Pour modifier les équilibres d'un système à forte irréversibilité comme celui-ci, les précurseurs que nous avons repérés créent des institutions, qui installent dans la durée leur intervention, et contribuent à façonner des coalitions d'acteurs partageant un intérêt dans le développement de politiques territoriales de transition énergétique. Cela démontre aussi leur incapacité actuelle à engager seules la massification des dispositifs qu'elles soutiennent. La standardisation observée constitue un élément de l'affirmation, sous des formes renouvelées, des collectivités territoriales dans l'énergie.

A travers ce processus, nous observons l'émergence de deux systèmes d'acteurs locaux, qui s'apparentent à ceux décrits par Crozier et Friedberg (1977). Les conseils régionaux privilégient l'exercice d'une action intégratrice et d'orientation des collectivités plus petites, qu'ils sont en mesure de piloter. Ils recherchent de la visibilité en déployant des programmes particulièrement innovants et ambitieux, afin d'affirmer leur positionnement dans ce domaine. De leur côté, les métropoles s'appuient sur des compétences qui sont davantage de nature infrastructurelle, et leurs revendications portent sur une reprise en main plus directe de la gouvernance de l'énergie, en fonction de leurs intérêts sur leur territoire. Malgré le fait de

constituer un échelon spatialement « supérieur » aux métropoles, la moindre légitimité des Régions et leurs plus faibles budgets[1] les placent en situation de relative compétition avec celles-ci. Suivant les enjeux, des logiques de concurrence ou de coopération prédominent entre ces deux types d'acteurs, nous conduisant à employer à ce sujet le terme de « coopétition » (Le Roy & Yami, 2007). Des tensions peuvent également naître avec les acteurs traditionnels de l'énergie, dont les logiques d'action correspondent à celles du système centralisé.

6. Des effets plus larges sur l'action publique : le renforcement de la capacité politique des régions et des métropoles, la fragilisation d'une partie de celle exercée par l'Etat

Le développement de la capacité d'action publique des métropoles et des Régions

La standardisation observée ici renforce, très progressivement, la capacité d'action publique de certaines collectivités. Les observations réalisées dans le cadre de cette thèse donnent ainsi à penser que les collectivités « pionnières » étudiées, parmi les Régions et métropoles, ont progressivement rassemblé des éléments clés de l'affirmation d'une capacité d'action publique autonome. En suivant le cadre conceptuel proposé par Honadle (1981), elles sont en effet en mesure de saisir des opportunités relatives à l'évolution du contexte dans lequel elles interviennent, de mobiliser une expertise propre, de mettre en place des programmes concrétisant des objectifs politiques fixés de manière autonome, de rassembler et tirer parti de nouvelles ressources, et, dans une certaine mesure, de disposer de capacités réflexives pour adapter et renforcer l'efficacité de leur intervention (chapitre X). Elles sont de manière croissante en mesure de définir et de piloter des politiques publiques qu'elles ont elles-mêmes élaborées, gagnant en autonomie, un critère essentiel à l'émergence d'une capacité d'action (Lindley, 1975). Cela correspond aussi à ce qu'Anthony Brown (1980) souligne avec l'émergence d'une aptitude à mettre en place des institutions locales pour gérer des problèmes publics, poursuivre et promouvoir des intérêts et des objectifs définis localement, et résister à des pressions extérieures. La création d'institutions et leur ancrage

[1] Rappelons que les budgets des conseils régionaux représentent 12% du budget des collectivités territoriales (Observatoire des finances locales, 2016).

dans l'espace et dans le temps sont un élément majeur de matérialisation de cette capacité d'action publique (Honadle, 1981), que nous avons repéré et détaillé dans nos travaux.

Ces observations s'inscrivent aussi dans des analyses concurrentes de la capacité d'action publique, telles que proposées plus récemment par Woo, Ramesh et Howlett (2015). En effet, les collectivités qui font l'objet de notre étude démontrent la possession et la mobilisation de ressources analytiques et d'expertise, un élément considéré comme clé (Howlett, 2015 ; Woo, Ramesh, & Howlett, 2015), exploitées à différents niveaux - individuel, organisationnel - ; une capacité d'orientation, appuyée par un *leadership* porté par des individus et des institutions, et dont l'ancrage est permis par l'appropriation d'une vision partagée, associant et incluant des « parties prenantes », comme leur importance a été signalée par d'autres auteurs (Hughes, Gleeson, Legge, & Lin, 2015 ; Peters, 2015 ; Tiernan, 2015). Elles développent également une capacité de gouvernance, de manipulation et de façonnement des intérêts, des valeurs et des rapports de force au sein des systèmes politiques territoriaux, un point considéré comme essentiel à l'affirmation d'une capacité politique (Dunlop, 2015 ; Pal & Clark, 2015), que ce soit en installant des instances de négociation, en recourant à des politiques partenariales ou en recourant de manière quasi-systématique à des politiques symboliques. Ainsi, la satisfaction de cet ensemble de critères démontre que les éléments observés dans les collectivités pionnières constituent bien l'émergence d'une capacité autonome d'action publique.

Cette capacité présente la particularité d'avoir été construite à partir d'éléments principalement « non régaliens » voire non infrastructurels. Cependant, si elle est effective et constatée, elle reste en construction –et inégale, puisqu'elle est présente, dans ce domaine, uniquement dans certaines collectivités. Dans les plus avancées, dont certaines font ici l'objet de notre attention, plusieurs aspects restent peu développés, comme les capacités d'évaluation, et, de fait, dans une certaine mesure, de réflexivité. Cela est un frein d'autant plus fort que l'expertise existante, encore parcellaire, n'est appropriée que par une partie des décideurs et de manière limitée par l'ensemble des acteurs territoriaux. Cette situation reste éloignée de la maîtrise à une échelle systémique, irriguant l'ensemble des parties du système politique local et l'ensemble des sphères d'intervention politique (Woo et al., 2015). La recomposition des politiques publiques de l'énergie n'est donc qu'amorcée, même si elle s'appuie sur des éléments concrets.

Ces éléments produisent des effets dans un domaine clé d'affirmation de l'Etat. Si ceux-ci sont pour le moment faibles d'un point de vue quantitatif (productions décentralisées, efficacité énergétique), ils sont bien réels en matière institutionnelle et politique.

Ces évolutions remettent en cause le contrôle de l'Etat sur le secteur de l'énergie

Dans leur principe, la montée en puissance des collectivités territoriales, le changement d'échelle qu'elles revendiquent, ainsi que les réorganisations de l'action publique qu'elles engagent tendent à l'affaiblissement des logiques d'organisation sectorielle de l'énergie. En traitant l'énergie suivant des logiques territoriales, en commençant à l'intégrer à d'autres politiques publiques - agriculture, biodiversité, développement économique, logement, transports, urbanisme - elles leur assignent d'autres objectifs et suivent d'autres rationalités.

Dans ce cadre, il est possible de tirer quelques enseignements à même de répondre aux hypothèses formulées au début de cette thèse.

1. Les évolutions de la gouvernance de l'énergie ont des impacts plus larges sur l'action publique

Le contrôle des politiques énergétiques a eu un rôle clé dans l'affirmation de l'Etat, dans la construction de ses structures, de ses instruments d'intervention, dans sa capacité d'organisation de l'action publique ainsi que la maîtrise de son territoire. Au XX^{e} siècle, cette gestion a permis le déploiement d'autres politiques publiques, et a contribué à la centralisation, à la sectorisation des activités productives, ainsi qu'à la diffusion d'un référentiel d'action publique. Aujourd'hui, les revendications de transformation de la gestion de l'énergie prennent forme à travers la diffusion de référentiels alternatifs, la promotion d'autres logiques d'intervention et d'organisation, ainsi qu'une réarticulation de l'action publique. La décentralisation et la recomposition de la gestion de l'énergie introduisent une différenciation de l'action dans ce domaine, qui peut affaiblir la capacité d'intervention et de contrôle de l'Etat. Ils contribuent à une diversification du pilotage de l'action publique, introduisant des logiques de gouvernance territorialisée. Ces changements restent embryonnaires, mais portent sur des éléments structurants de l'action publique, et leurs prémices ont pu être décelés, qui confirment leurs effets.

2. Une transition énergétique et institutionnelle réalisée de manière incrémentale, avec des phases d'accélération

Nos travaux permettent également de mieux appréhender les formes et temporalités du changement dans l'action publique. Ainsi, nous identifions un processus de construction incrémentale des conditions d'une alternative, d'évolution progressive des politiques publiques et des institutions, avec des moments d'accélération de ces évolutions. Cette temporalité peut être rapprochée de ce qui a été observé avec les transitions énergétiques passées (Fouquet, 2008, 2010 ; Smil, 2010). Celles-ci ont été faites d'évolutions progressives, avec des alternatives se construisant dans des marchés de niche, des réorganisations progressives des systèmes sociotechniques, la mise en place d'institutions, et un déploiement plus rapide, vers une transformation systémique à la faveur d'un contexte propice, de chocs exogènes et de décisions politiques favorables. De fait, sur ce point, nous rejoignons également les travaux d'Aurélien Evrard (2010), qui évoque ces phases d'accélération et de transformation plus rapide dans le domaine des énergies renouvelables, après des phases de préparation et de réorganisations incrémentales. Nous les constatons ici de manière plus systémique, pour la transition énergétique actuelle, telle qu'elle émerge des politiques territoriales.

Ces changements, réels et observables, sont en train de se dérouler : il n'est pas encore possible de conclure sur leur issue. Il est toutefois possible de proposer un cadre d'analyse de ceux-ci.

3. Des effets réels, bien qu'émergents, sur l'action de l'Etat

A ce stade, les prérogatives exercées par l'Etat dans le domaine de l'énergie peuvent être appréhendées de la manière suivante :

a) Des compétences qu'il contrôle directement : la fixation des objectifs de politique énergétique, et des stratégies suivies pour les atteindre ; la définition du cadre réglementaire général (normes relatives à la sécurité d'approvisionnement, à l'environnement, par exemple) et le contrôle de leur respect ;
b) Des compétences qu'il exerce de manière partagée (choix délibéré), ou contestée, et qui ont trait à l'encadrement économique du secteur (mécanismes tarifaires, soutien à certaines filières industrielles et activités) ;
c) Des compétences qui échappent progressivement à l'Etat, avec l'accroissement de la capacité politique des collectivités identifiées : le soutien ciblé à certaines activités de production d'énergie (décentralisées), la sélection de l'approvisionnement en énergie (libre choix du fournisseur), les nouvelles compétences en matière de planification territoriale, qui permettent de fixer des priorités locales, transversales, ayant un impact sur les consommations et l'approvisionnement en énergie. La visibilité accrue de leurs initiatives leur permettent de façonner les priorités, les attentes et les demandes locales en matière de politique énergétique.

Les collectivités investissent les champs du développement économique, avec un impact sur le bouquet énergétique, et remettent en cause les priorités du système historique. De fait, pour ce qui concerne notre point b), elles affirment leur rôle dans le domaine de l'organisation des activités productives. Pour ce qui concerne notre point a), elles deviennent plus visibles dans leur contestation de ces prérogatives, mènent des stratégies d'influence internes et externes conduisant l'Etat à tenir compte de leurs propositions, ou à réagir à celles-ci.

Ces évolutions répondent à des processus bien identifiés. Les politiques publiques locales étudiées ici contribuent à créer du jeu dans les rouages du système institutionnel établi autour de l'énergie et à entraîner une maîtrise moindre des politiques publiques que mène l'Etat. Celui-ci tente de conforter son action en s'appuyant sur des fonctions plus régaliennes, les « grands principes » et les « lignes rouges », illustrées par les tensions repérées ici. De manière plus ou moins délibérée, il confie davantage de responsabilités aux collectivités territoriales, participant aux orientations générales des politiques publiques de l'énergie appliquées au niveau local, sans en régler les détails ni contrôler les conditions de leur opérationnalisation. En outre, au cours de ces processus, les collectivités, qui prennent en charge davantage de sujets, s'approprient de nouveaux instruments et développent de nouvelles capacités d'action. Elles peuvent ainsi, en partie, réorienter l'action publique locale et poursuivre leurs propres objectifs. Ce faisant, elles sont en mesure de rendre plus visible leur engagement dans un domaine considéré comme de plus en plus valorisant, et de s'attribuer des réalisations emblématiques. Elles développent une communication auto-réalisatrice.

L'appui des politiques énergétiques locales sur des spécificités, une histoire territoriale, accroît leur ancrage local. La mise en valeur de cette histoire et de cette identité donne aux acteurs locaux la perception selon laquelle ils défendent et valorisent un intérêt général privilégiant la proximité géographique, qui pourrait prendre le pas sur la poursuite d'un intérêt national, mis au second rang. Cela pourrait accroître l'appropriation des politiques locales, renforçant les dynamiques partenariales à cette échelle, et affaiblissant les processus nationaux de coordination et de pilotage – la perte d'influence des DREAL, évoquée dans les parties précédentes, est à ce titre évocatrice. De fait, l'unicité, l'homogénéité et la capacité de pilotage de l'Etat autour de ses propres priorités en serait affectée, desserrant le « verrou de

l'Etat » (le Galès, 1999). Ces activités contribueraient alors à l'affaiblissement de la capacité de l'Etat à imposer et à conduire effectivement des politiques suivant des logiques nationales.

Cependant, les acteurs locaux, même ceux favorables à l'émergence d'un système alternatif, conservent des intérêts distincts, qui restent difficiles à unifier dans le temps. Certains reposent sur des organisations, des soutiens ou des logiques de financement dépendant d'échelles nationales (subventions, par exemple, pour les pôles de compétitivité ou les participants à des expérimentations).

Le niveau de diffusion et d'appropriation des technologies et des systèmes sociotechniques, l'évolution de leur rentabilité, et la capacité des acteurs locaux à en tirer des bénéfices sociaux, économiques sont des éléments qui pourraient déterminer la poursuite de l'approfondissement de ces processus de décentralisation, renforcer l'intégration de ces systèmes productifs et limiter l'impact de ces divergences. Si un intérêt local fort, multidimensionnel, est mis en avant par les décideurs politiques locaux en faveur de la prise en main des enjeux de la transition énergétique, ces processus pourraient en être accélérés.

Ces dynamiques affectant l'Etat sont renforcées par le contexte externe. Ainsi, au cœur de l'action gouvernementale, les acteurs que nous avions interrogés (cabinets ministériels, hauts fonctionnaires – Premier ministre, ministère de l'Environnement, direction de l'Energie, 2014 à 2016) considèrent que les évolutions des politiques énergétiques sont en partie motivées par les pressions européennes. Le droit européen et les équilibres politiques au sein de l'Union européenne apparaissent comme des facteurs de transformation des politiques énergétiques françaises. Ainsi, comme nous l'expliquent les principaux cabinets ministériels chargés de ces questions –Environnement ; Premier ministre- « *les objectifs de la loi de transition énergétique correspondent à ceux que l'on anticipe au niveau européen ».* Ces évolutions, tempérées par les principes directeurs historiques évoqués précédemment, sont aussi liées au calendrier international. Par exemple, plusieurs innovations institutionnelles (expérimentations locales) et l'adoption d'objectifs ambitieux en matière de développement des énergies renouvelables et de sortie des énergies fossiles, ont été accélérées du fait de la tenue d'un sommet majeur sur le climat en France, fin 2015 (COP 21).

Le pouvoir de l'Etat est remis en cause de plusieurs manières. La diminution des ressources à disposition des administrations, avec des services déconcentrés pouvant de moins en moins utiliser des leviers financiers pour entraîner les collectivités derrière eux, en sont des

illustrations. De même, les fonctionnaires territoriaux ne sont plus en mesure de rencontrer régulièrement élus et acteurs locaux ni de traiter les nombreuses demandes d'ingénierie formulées par les collectivités, alors qu'il s'agit là d'un des modes de légitimation et d'exercice d'influence de l'Etat envers les collectivités. L'emprise de l'Etat sur les territoires se desserre, laissant le champ libre à des acteurs comme les bureaux d'études, des associations et des réseaux organisés à l'échelle nationale et supranationale, et à l'influence de l'Union européenne, dont les financements et les transferts d'expertise qu'elle favorise sont appréciés par les collectivités. Si l'Etat conserve un contrôle réglementaire et d'arbitrage sur les plans (SRADDET, PCAET) d'organisation des filières et d'actions élaborées par les collectivités, les moyens humains de le faire effectivement diminuent, comme l'a encore récemment pointé la Cour des comptes (2017).

Les éléments d'un contrôle direct par l'Etat s'effacent. Celui-ci délègue de plus en plus au niveau local la responsabilité de la mise en œuvre de ses décisions, même celles qui sont considérées comme de nouvelles formes de dirigisme (Epstein, 2005), en particulier les appels à projets (AAP). De manière croissante, les administrations déconcentrées négocient les conditions de l'application de ces programmes, et les adaptent aux possibilités locales, suivant des mécanismes déjà explicités par Pierre Grémion (1976). Ainsi, même pour ces tentatives de « reprise en main » nationale, les acteurs locaux ont l'occasion de s'organiser autour d'intérêts territorialisés, de peser dans la déclinaison des orientations nationales, de les « traduire » suivant les conditions locales. Cette ébauche d'autonomisation contribue à exercer des pressions sur le système centralisé. Les « digues » érigées par l'Etat à travers ce « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) subissent des assauts coordonnés et une forte érosion.

Ainsi, pour résumer les évolutions engagées par les collectivités, celles-ci s'affirment face à l'Etat, de la manière suivante :

- de nouvelles collectivités s'immiscent dans la gouvernance de l'énergie, historiquement centralisée, en proposant des priorités, logiques d'action et référentiels alternatifs,
- elles mènent de manière relativement autonome des politiques publiques structurées et standardisées qui concrétisent ces objectifs, en mobilisant leurs propres instruments. Ces politiques poursuivent des intérêts territoriaux qui leurs sont propres, et qui ont été identifiés localement,
- elles constituent des systèmes d'acteurs territorialisés, et tentent de s'affirmer comme les nouveaux espaces d'organisation du développement économique,

- le modèle qu'elles proposent gagne en légitimité, face au modèle historique,
- elles prennent en main des problèmes publics, remettant en cause le contrôle de l'Etat pour leur gestion.

Ainsi, elles tentent de concurrencer et d'affaiblir la maîtrise de l'Etat sur un pan majeur de l'action publique, l'énergie, constitutif de son organisation actuelle.

Nous rejoignons les conclusions de Cécile Crespy et Vincent Simoulin (2016), qui remarquent, à travers l'étude des appels à projets nationaux, que l'Etat est de moins en moins en mesure d'imposer ses propres cadres d'intervention, de définir et d'appliquer ses choix pour les territoires. Ils écrivent également que la présence de l'Etat est de plus en plus évanescente dans ces territoires (*Ibid.,* p. 488), et que ses capacités d'organisation de l'action publique sont d'autant plus affaiblies qu'il apporte de moins en moins d'appuis financiers et techniques aux acteurs territoriaux. De la même manière, Jérôme Aust et Benoît Cret (2012, dans Crespy et Simoulin, 2016) ont pu souligner la diminution des capacités d'intervention de l'Etat déconcentré et, partant, de ses raisons d'être. Celles-ci sont de plus en plus fréquemment mises à l'écart dans le cadre des politiques d'appel d'offre, recentralisés, mais au pilotage faible et finalement indéterminé (Crespy et Simoulin, 2016), ainsi que du fait de la multiplication des agences thématiques. Ces dernières, comme l'ADEME, ont leurs propres logiques d'action, qui peuvent favoriser les systèmes locaux. En outre, comme Cécile Crespy et Vincent Simoulin (2016), nous constatons la « perte de foi des acteurs déconcentrés dans leurs missions et leurs compétences » (p. 487). Ce sentiment est donc proche de celui souligné par les acteurs porteurs d'alternatives, qui cherchent à minorer la capacité d'action de l'Etat et à mettre en avant la légitimité interventionnelle ainsi que la capacité de prise en main des enjeux nouveaux –énergie, environnement notamment – des collectivités territoriales. Cette perte d'influence et de crédit, renforcée par cette gouvernance performative, semblable à celle décrite par Robert Futrell (2002, dans Crespy et Simoulin, 2016, p. 488), contribue à créer une représentation affaiblie de l'Etat, au profit des acteurs locaux.

Nonobstant, nous l'avons vu, l'Etat garde des compétences clés d'organisation des systèmes énergétiques. A ce jour, il conserve un pouvoir de décision en matière tarifaire, qu'il s'agisse des tarifs réglementés de vente de gaz et d'électricité – ceux-ci font cependant l'objet de recours constitutionnels et ont pu être annulés par le Conseil constitutionnel, comme à l'été 2017, et sont menacés par des évolutions de la réglementation européenne dans le domaine de l'énergie - , d'accès à l'électricité nucléaire historique, d'obligations de service public (tarifs

sociaux) ou de financement du développement des énergies renouvelables. Il conserve la partie la plus déterminante des compétences réglementaires, comme les réglementations thermiques, ou les dispositions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable, conditionnant leur mise en exploitation. Le législateur et le pouvoir exécutif définissent les compétences des collectivités territoriales et encadrent les conditions de leur exercice. Les expérimentations, la gestion des réseaux, avec par exemple le déploiement de compteurs de nouvelle génération permettant le recueil optimisé d'informations sur ces réseaux, sont encadrées au niveau national. Les négociations principales autour des contrats de concession des réseaux de distribution d'énergie se déroulent à ce même niveau. Les décisions relatives aux grandes infrastructures, nucléaires ou hydroélectriques –sans oublier la police de l'eau- par exemple, sont prises par l'Etat, même si les collectivités territoriales exercent un lobbying important pour que leur vision soit davantage prise en compte.

L'Etat garde aussi une capacité de pilotage décentralisée, il est vrai toute relative et contestée. Cependant, il ne faut pas oublier que, par ses appels à projets et l'attribution de financements, il peut avoir une influence sur la formation de coalitions locales et sur les projets définis. Ainsi, l'appel à projets (ministère de l'Economie et ministère de l'Environnement) Réseaux Electriques Intelligents, par les ressources apportées, a suscité une coopération entre acteurs territoriaux à l'échelle de la Région PACA, par exemple, alors que les collectivités concernées travaillent difficilement ensemble. Cela souligne donc que l'Etat, plus ou moins directement, joue un rôle de mise en cohérence entre les collectivités. C'est aussi lui qui guide la coordination des activités entre Régions et collectivités locales dans le cadre des obligations réglementaires qu'il fixe (urbanisme, déchets, par exemple).

Dans ce cadre, l'Etat semble donc être un des ciments de la coopération territoriale, par les obligations qu'il fixe. Sans son intervention, les collectivités semblent avancer en ordre plus dispersé. Cela peut constituer un levier à sa disposition pour maîtriser l'émergence des acteurs territoriaux dans l'énergie, d'autant plus qu'il y est invité par les tenants du système centralisé.

En outre, à travers les Contrats de plan Etat-Région, l'Etat conserve une capacité d'orientation des investissements dans les collectivités territoriales. Il conditionne son soutien financier au respect de grandes orientations, sur lesquelles il exerce un pouvoir décisionnel. Comme nous l'avons vu précédemment, les CPER déterminent une grande partie des budgets

territoriaux mobilisables par l'ADEME. Ils fixent les grandes lignes de son action en région et légitiment son intervention territoriale. C'est ainsi avec cette légitimité –technique, contractuelle, financière - qu'elle soutient les initiatives territoriales de transition énergétique et peut les inscrire dans la durée. Elle appuie les démarches de territorialisation, et assure leur continuité lorsque celles-ci sont menacées –concurrences politiques, alternances… De manière indirecte, à travers l'ADEME, l'Etat a un rôle clé dans la pérennité et la structuration de ces politiques territoriales. Cela a été particulièrement vrai au début des années 2000, lorsque l'agence a pu donner un élan à ces politiques environnementales. Il est en ce sens possible de considérer que cet instrument a contribué à l'affirmation et à la construction progressive d'une capacité d'intervention locale. De fait, alors que les CPER ont pu être vus comme un moyen, pour l'Etat, d'imposer ses orientations, nous constatons ici qu'ils ont pu être les supports de l'émergence de politiques locales. L'ADEME, dont ils renforcent le rôle, est bien une agence d'Etat, mais celle-ci dispose d'une forte autonomie décisionnelle, a un fonctionnement décentralisé, et poursuit parfois des objectifs de décentralisation des systèmes énergétiques, notamment électrique. Comme cela a été vu dans nos études de cas, le financement apporté par l'Etat pour les politiques environnementales est majoritairement attribué *via* l'ADEME, ce qui accentue l'appui à la décentralisation de ces politiques publiques. En outre, la place des contributions locales, du financement européen ainsi que, dans une moindre mesure, des fonds privés s'accroît dans les CPER et les contrats associés. De fait, les collectivités diversifient leurs financements et sont davantage en mesure de faire adopter leurs propres choix.

Ainsi, si des processus centralisateurs existent encore, ceux-ci sont affaiblis par un certain nombre d'évolutions. Avec la différenciation observée au sein du système énergétique, l'essor des logiques de gouvernance ainsi que l'éclatement de l'organisation sectorielle de l'énergie pourraient, à l'avenir, poser des problématiques de cohésion territoriale et de cohérence de l'organisation et du fonctionnement des services énergétiques. Même si les collectivités semblent s'engager sur le terrain des solidarités territoriales, promouvoir une organisation alternative permettant de maintenir une cohésion interterritoriale, ces projets sont très embryonnaires. Il s'agira d'un point à suivre à l'avenir, afin de voir si, d'une part, un système de solidarités territoriales alternatives se met en place et supplante les fonctions exercées par l'Etat, ou si une divergence des systèmes territoriaux sera observée – ou bien, à l'inverse, si, sur ce fondement, une recentralisation sera observée.

Avec l'essor de ces dynamiques, la poursuite des grands objectifs directeurs du système électrique, sur lesquels il est fondé, comme le maintien de l'accès sur l'ensemble du territoire français à une électricité de qualité à prix modéré pourrait être mise en question, car la diversification des bouquets énergétiques locaux et des structures de financement de ceux-ci pourrait fortement contraindre les capacités de financement à l'échelle nationale. *A fortiori*, l'autonomisation de collectivités disposant de ressources importantes limiterait leur contribution à ce financement.

Cette situation fragiliserait les principes actuels de régulation du système électrique, mettrait sous pression ses principaux acteurs, dont une partie – opérateur historique, ministère de l'Industrie, ministère de l'Energie – pourrait abandonner le contrôle de certaines activités, et se replier sur quelques-unes, par exemple celles tenant à la sécurité d'approvisionnement et à la gestion des infrastructures nucléaires. La reprise de contrôle d'Areva par l'Etat français peut être considérée comme un tel exemple.

Cette défaillance et l'émergence d'objectifs concurrents pourrait affaiblir la légitimité du système actuel, ou, si les acteurs qui le soutiennent développent des stratégies de résistance au changement suffisamment développées, contribuer à son maintien, en justifiant une recentralisation.

Pour finir, il faut rappeler que l'action publique dans le domaine de l'électricité a participé à l'affirmation de l'Etat modernisateur. La remise en cause des principes de fonctionnement dans ce secteur, leur progressive transformation, l'émergence d'alternatives, donne à voir l'amorce d'une recomposition du rôle de l'Etat. La transition énergétique telle que nous l'observons constitue ainsi, dans le même temps, une transition des politiques publiques et des institutions. Une vision dominante de celle-ci semble émerger, vers la territorialisation de sa gestion, au profit de systèmes productifs locaux, ce qui a un potentiel de transformation de l'Etat. Si les processus de mise en place de ces systèmes sont relativement différents, ces démarches conduisent à des résultats similaires.

A la suite d'un certain nombre de travaux sur les recompositions de l'Etat (King, 2017 ; Mayntz, 1993 ; Scharpf, 1999), nous démontrons ici que la capacité de l'Etat à gouverner les sociétés, à contrôler des ressources et à mettre en œuvre les politiques publiques est concurrencée. Même dans un secteur considéré comme quasi-régalien, cette évolution est observée. Les transformations de ce secteur accentuent celles de l'Etat. Sa capacité d'action

ne disparaît pas forcément, puisqu'il est en mesure de maintenir sa prééminence sur des enjeux majeurs (sûreté, grandes infrastructures), comme cela a été vu dans l'énergie. L'autorité de l'Etat s'exerce de manière différente, plus indirecte, et reste décisive. Cependant, même dans cette situation de repli, elle est menacée.

Hypothèses relatives à la poursuite de ces processus

Une des spécificités de ce travail a été d'analyser un processus en cours, ce qui ne nous permet pas d'aller au-delà de ces observations, et de la formulation de quelques hypothèses. Il n'est pas possible de préjuger des évolutions de ces dynamiques, même si nous pouvons esquisser un éventail des possibles, en précisant quelques conditions de leur réalisation. Cette recherche a davantage permis d'analyser les caractéristiques de ces processus, de signaler leurs forces et leurs faiblesses, dans le but d'en avoir une meilleure compréhension, voire d'appréhender de potentielles évolutions. Notre objectif a été de cerner dans quelle mesure et comment les collectivités territoriales pilotent l'action publique dans le domaine de l'énergie, et les réorganisations que cela peut entraîner. Ces dynamiques restent embryonnaires, ce qui ne devrait pas surprendre, au vu du temps généralement nécessité pour qu'une transition énergétique, avec les transformations institutionnelles et sociotechniques qu'elle implique, se produise (Smil, 2010 ; Fouquet, 2010).

Des collectivités territoriales sont ainsi très avancées dans la structuration de leurs politiques énergétiques, relativement à d'autres, qui ne s'approprient que très progressivement la réglementation, souvent appliquée avec retard, ce que nous avions pu étayer dans des travaux précédents (Bosboeuf, Dégremont, Poupeau, 2015). Dans ce cadre, l'enjeu du maintien d'une cohérence générale et du respect d'objectifs à une maille plus vaste – nationale, européenne – peut constituer un terrain d'affirmation de la légitimité de l'Etat. Cependant, une éventuelle absence de coordination des politiques énergétiques européennes, voire internationales, ou de fortes insatisfactions quant au niveau d'exigence et d'application des traités internationaux pourraient renforcer la légitimité et la détermination de réseaux de collectivités territoriales à agir de manière concertée et plus autonome.

La question de l'articulation entre ces systèmes d'acteurs locaux et le niveau national pourrait donc un jour se poser. Les organisations nationales qui disposent de structures déconcentrées seront-elles en mesure d'effectuer le lien entre ces différentes logiques

organisationnelles ? Cela pourrait notamment être conditionné par leur capacité à maintenir voire développer un ancrage local et à s'affirmer dans ce paysage territorial en recomposition.

Ce relais entre organisation nationale – si celle-ci devait perdurer – et locale pourrait dépendre du rôle joué par les DREAL –même si celles-ci sont, nous l'avons vu, aujourd'hui en perte de vitesse ; de celui joué par l'ADEME –encore que, cette dernière soutient davantage une vision décentralisée. Les intérêts politiques étant variés en fonction des mandats détenus, des relations et des carrières personnelles, du type de circonscription élective, et tempérés par le niveau d'appropriation et de compréhension des enjeux de l'énergie, nous considérons que le rôle des représentants politiques, parlementaires en particulier, n'est pas clairement identifiable. Les grands opérateurs de l'énergie, aux logiques d'action nationales voire internationales, disposant d'infrastructures sur presque l'ensemble du territoire et d'un ancrage local pour les gérer, possédant une expertise dans ces domaines et disposant d'un réseau institutionnel important et diversifié, pourraient être parmi les principaux acteurs maintenant un lien entre le système énergétique traditionnel, intégré à l'échelle nationale, et son organisation locale. Cela pourrait aussi dépendre de leur capacité d'intervention, et donc de leur situation financière et de leurs priorités opérationnelles.

La poursuite de ces processus d'appropriation locale de la gestion de l'énergie repose aussi sur la capacité des collectivités territoriales à tenir compte des intérêts propres à chacun des acteurs locaux, de leur spécificité et des rapports de force politiques. Dans l'énergie par exemple, les acteurs et les ressources ne sont pas les mêmes en fonction de l'espace territorial considéré. Dans certaines zones géographiques, les syndicats d'électrification sont plus ou moins actifs, en concurrence ou non avec des conseils régionaux, des villes ou des métropoles. Ce rapport de force peut être déterminant dans la conduite de projets locaux ou la mise en place de partenariats. Sa prise en compte conditionne la constitution de réseaux d'acteurs territoriaux intégrés, rassemblant des compétences et des ressources permettant la conduite de politiques énergétiques cohérentes. Cela signifie aussi que, si elles suivent de grands principes d'organisation, détaillés dans cette thèse, ces coalitions locales sont à géométrie variable.

Si, comme l'écrit Stéphane Boisseaux (2007), un réseau d'acteurs territoriaux, lorsqu'il est soutenu par les élites locales et un nombre suffisant d'acteurs réunis autour de valeurs partagées, lorsqu'il dispose de l'expertise, peut être en mesure de faire fléchir les logiques

sectorielles, il est possible de considérer que la montée en puissance des acteurs locaux dépendra bien de leur capacité de coordination. Le maintien de la maîtrise de ces systèmes par les pilotes traditionnels du système énergétique pourrait également dépendre de leur niveau d'appréhension de ces spécificités.

La transformation du rôle de l'Etat pourrait ainsi se poursuivre. Il pourrait se concentrer davantage sur la préservation d'un socle de compétences régaliennes, comme l'encadrement de la sûreté des grandes infrastructures et unités de production, assurant éventuellement le maintien de l'accès à l'énergie à un prix modéré, en garantissant des mécanismes de solidarité, et l'entretien des réseaux nationaux. Il pourrait également trouver un surcroît de légitimité à travers la fixation d'objectifs climatiques et le contrôle de leur respect.

Les acteurs interrogés au sein des DREAL nous confirment le souhait de transférer progressivement aux collectivités locales la capacité de prendre en main les sujets de gestion de la demande, voire de développement d'une partie –limitée – des infrastructures de production (énergies renouvelables), à l'heure où l'Etat n'a plus la possibilité d'assurer un pilotage approfondi de ces activités, ni suffisamment de ressources pour les porter directement. C'est ce qui est déjà observé dans le cadre des Contrats de plan Etat-Région, où l'Etat associe les collectivités territoriales à des réalisations qu'il ne peut plus financer seul (Leroy, 2000). De même, la déclinaison territoriale des objectifs climat-énergie européens incite les acteurs locaux à prendre leur part des engagements français dans la lutte contre le changement climatique. L'Etat soutient aussi la prise en charge par les collectivités du développement économique local, « partageant le fardeau » de l'investissement local.

Plusieurs facteurs pourraient amplifier cette décentralisation. D'une part, il faut envisager l'accroissement des ressources institutionnelles des acteurs alternatifs, avec la détention de leviers décisionnels dans la gouvernance de l'énergie, tant dans les instances nationales que territoriales. Elle serait concomitante de la perte d'influence des acteurs plus traditionnels (FNCCR, par exemple), notamment au sein du Parlement, à la faveur de profonds renouvellements du personnel politique (fin du cumul des mandats, par exemple). D'autre part, la baisse du coût des technologies liées aux énergies renouvelables (AIE, 2017 ; Capgemini, 2017), l'essor de nouvelles filières, la diversification des entreprises impliquées dans ce domaine pourraient accélérer le développement de ces nouveaux leviers d'activité économique, et de ces nouveaux systèmes productifs locaux.

Dans certains cas, l'Etat peut soutenir ces dynamiques car elles participent de programmes industriels, accroissant la compétitivité du pays et pouvant être promues à l'export (stockage d'électricité, véhicule électrique, « villes durables »), mais elles peuvent avoir un coût sur le financement à long terme du système énergétique, notamment électrique, et sa propre capacité à le piloter.

En cas de fortes revendications et développement des énergies renouvelables, d'un soutien financier non soutenable de celles-ci, le financement et le pilotage du système énergétique pourraient ainsi ne plus être assurés suivant les principes historiques (continuité de l'approvisionnement, en tout point du territoire, et à des coûts maîtrisés) en vigueur. Cela pourrait avoir des conséquences sur son organisation générale (décentralisation approfondie, ou recentralisation forte, par exemple), sur les fondements mêmes de ces importantes politiques publiques, qu'il conviendra d'étudier de manière plus spécifique.

Ainsi, plusieurs éléments clés pourraient évoluer du fait des processus présentés ici, et contribuer à une transformation systémique du secteur de l'électricité, et, plus largement, de l'énergie. La péréquation territoriale et le financement du système énergétique, électrique en particulier, pourraient être remise en cause.

En effet, la décentralisation des choix d'investissement, avec des impacts sur le maillage et l'entretien du réseau électrique, ainsi que sur les formes d'énergies utilisées, pourrait entraîner une spécialisation des collectivités et la diversification de leurs bouquets énergétiques. Ils pourraient être optimisés à la maille locale. Les collectivités très engagées dans ces dynamiques pourraient mobiliser des ressources physiques, financières, et d'expertise, pour construire des systèmes énergétiques ayant leurs propres logiques d'organisation, intégrés, et plus ou moins isolés. Elles bénéficieraient directement de ces investissements.

Celles n'ayant pas développé ces capacités et n'ayant pas d'implication historique dans l'énergie verraient selon toute vraisemblance leur accès aux services énergétiques dégradés. En effet, elles pourraient faire face à des problèmes de sous-investissement, de faible maîtrise de ces enjeux (expertise limitée), d'une capacité d'action restreinte sur leurs conditions d'approvisionnement, avec un accès à l'énergie fragilisé.

La diversification des situations et l'autonomisation d'une partie des collectivités auraient ainsi affaibli des mécanismes majeurs de solidarité nationale. Dans ce contexte, si ces

objectifs politiques devaient néanmoins continuer à être poursuivis, des substituts devraient être trouvés, par exemple, du type de ceux envisagés par certaines Régions. Ou encore, avec le maintien d'un acteur (ou de quelques uns) en mesure de maintenir la cohérence du système, de financer et de soutenir ces mécanismes. Cependant, dans un contexte où l'Etat semble s'effacer et avoir une place plus limitée dans l'organisation du système électrique, et où ses ressources sont contraintes, ce niveau de soutien pourrait être bas. Cette situation aurait également des conséquences sur la qualité de l'approvisionnement en électricité et sa fiabilité.

Il existe un risque supplémentaire de fragilisation de l'accès à l'électricité. Il est relatif au besoin d'expertise et de coordination entre acteurs du système électrique, et notamment des collectivités territoriales détenant des prérogatives plus étendues. Un déficit de coordination pourrait entraîner des ruptures d'approvisionnement (sources énergétiques, transport d'énergie), des investissements coûteux et non optimisés, voire non pertinents ou ne poursuivant pas forcément l'intérêt général local en vertu duquel ils auraient été justifiés. L'expertise se développe dans certaines collectivités, mais pas dans toutes.

La perte de maîtrise de ces processus par l'Etat, et à l'avenir, une éventuelle incapacité à satisfaire aux grands principes historiques fondant l'organisation du système électrique actuel, en même temps que ses difficultés à répondre aux enjeux de la transition énergétique, pourraient affaiblir sa légitimité à gouverner ce domaine. Cela ouvrirait un champ d'intervention considérable aux acteurs alternatifs. A ce jour, l'Etat et les acteurs historiques gardent un pouvoir structurel important, mais les processus de transition territoriale actuellement engagés ont un potentiel majeur de perturbation du système en place.

De fait, les conditions dans lesquelles l'Etat pourrait continuer à assurer un développement homogène sur l'ensemble de son territoire pourraient être dégradées. L'Etat aurait-il les moyens d'assurer cette solidarité nationale ? Si non, les collectivités seraient-elles en mesure de s'y substituer ? Développeront-elles de nouvelles formes de solidarité territoriale ? Certaines d'entre elles commencent à investir ce sujet. Les Régions les plus impliquées dans des politiques de transition énergétique tentent en effet de créer des interdépendances entre les petites collectivités et les zones urbaines plus denses. Elles tentent ainsi de réorganiser les solidarités territoriales, proposant des alternatives au système actuel. Cela leur permet aussi de contrebalancer l'influence des métropoles, et de leur opposer un modèle présenté comme plus « inclusif ». Mais ces politiques restent à un stade expérimental.

Les processus évoqués ici posent la question d'une éventuelle divergence de développement entre collectivités attirant des investissements –et des ressources publiques -, et collectivités aux ressources plus faibles et moins valorisables.

Ces constats conduisent à formuler plusieurs hypothèses fortes d'évolution ultérieure du système électrique et, plus largement, énergétique. A ce stade, alors que nous étudions une politique en cours d'émergence, il n'est pas possible d'aller plus loin dans nos conclusions. Ces hypothèses reposent sur nos résultats de recherche et nos propres analyses.

Puisqu'il n'est pas certain, à ce jour, que la cohérence des systèmes énergétiques locaux et la cohésion territoriale soient assurées, une première hypothèse de divergence forte des systèmes énergétiques locaux peut être formulée. Elle conduirait à une diversification des modalités d'accès à l'énergie. Le rôle de l'Etat porterait, de manière résiduelle, sur les enjeux de sécurité d'approvisionnement à l'échelle nationale. Dans ce cadre, la filière nucléaire pourrait voir son rôle réduit, avec des investissements plus limités dans ces unités de production très capitalistiques, au profit de la multiplication et du développement de ces systèmes énergétiques locaux.

D'autres hypothèses concurrentes pourraient toutefois être envisagées, avec, par exemple, face aux importants besoins de financement liés à la transition énergétique, quelle que soit la forme qu'elle prenne, une reprise en main par l'Etat et les acteurs traditionnels de la régulation des systèmes énergétiques, maintenant les collectivités territoriales dans une situation de faible capacité d'intervention. Plusieurs éléments pourraient favoriser ce type d'évolution, comme le refus d'une majorité de la population et des décideurs politiques de consacrer davantage de ressources financières au secteur énergétique (faible acceptation des coûts engendrés), l'opposition locale aux énergies renouvelables ; une capacité d'investissement dégradée, alors même qu'existerait un besoin de financement d'infrastructures coûteuses. En outre, les collectivités territoriales, sauf rares exceptions, pourraient être dans l'incapacité de développer des politiques énergétiques approfondies et cohérentes. Une recentralisation des politiques énergétiques, avec la réaffirmation des principes directeurs du système actuel, pourrait être observée, étendue et adaptée aux nouveaux enjeux du climat et de l'énergie.

Une autre possibilité pourrait être, dans ce même contexte de lutte contre le changement climatique –et d'adaptation à ses conséquences–, une décentralisation partielle des politiques

énergétiques. Elle serait limitée aux compétences dont l'exercice est le plus accessible à l'ensemble des collectivités territoriales. Leurs ressources seraient par exemple consacrées à répondre à des objectifs de maîtrise des consommations énergétiques dans les bâtiments, d'adaptation de l'urbanisme, des déplacements, des usages de la biomasse, et de changement des comportements. De son côté, l'Etat réaffirmerait sa légitimité en matière réglementaire, pour l'encadrement de ces nouvelles politiques. Il conserverait un pouvoir de direction relatif aux grandes infrastructures de production d'énergie, et à la détermination des principales composantes du bouquet énergétique français. Il contrôlerait la cohérence des politiques régionales et assurerait la coordination territoriale.

En outre, il garantirait le financement d'infrastructures assurant la sécurité d'approvisionnement et le bon fonctionnement du système, comme les infrastructures de transport d'électricité[1]. Il contribuerait à l'équilibre économique d'activités correspondant à des politiques d'intérêt général, notamment autour d'objectifs de lutte contre le changement climatique. Il se replierait ainsi sur un champ plus restreint de compétences, mais conserverait des fonctions majeures de direction des politiques énergétiques, tant pour ce qui concerne leur encadrement réglementaire que les conditions économiques de ces activités.

Ces quelques pistes d'évolution ne sont évidemment que des hypothèses, outils destinés à susciter la poursuite des réflexions dans ces domaines, alors que les processus étudiés sont en train de se dérouler. Elles donnent à voir les enjeux et les potentielles conséquences de mouvements qui ne sont encore qu'émergents, et visent à inciter à porter l'attention sur l'ensemble de leurs dimensions. Elles mobilisent de multiples facteurs et s'appuient sur des hypothèses simplifiées. Cela souligne l'intérêt d'une analyse pluridisciplinaire plus fine déclinant plusieurs de ces options et envisageant d'autres configurations, auquel le présent travail tente de fournir une contribution.

Après cette première étude visant à mieux appréhender les recompositions systémiques, en France, liées aux évolutions des systèmes énergétiques, aux récentes politiques énergie-climat, il apparaît qu'un approfondissement de ces travaux, à travers des analyses plus spécifiques (type d'institution, espace géographique, analyse par enjeu ou projet) permettrait

[1] Dans ce cadre, certaines questions pourraient à l'avenir être soulevées, comme celle du financement de la distribution de l'électricité et du maintien d'un certain niveau de péréquation. Dans un contexte de ressources – économiques, naturelles : matériaux, climat – restreintes, où les incitations à l'optimisation de leurs usages (consommation, production) deviennent fortes, l'approvisionnement en énergie, dans des conditions similaires, au même prix, en tout point du territoire, sera-t-il encore considéré comme une priorité ?

de progresser encore dans la compréhension de ces recompositions. Ces études permettraient de mieux qualifier les projets locaux. Soulignons également que ces différents processus devraient être étudiés dans la durée, tant au niveau systémique qu'à des échelles plus fines. Enfin, des travaux complémentaires pourraient porter de manière plus spécifique sur les réactions des acteurs centralisés et leurs stratégies face à ces dynamiques. Tentent-ils de les contenir, de s'adapter ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ? Quelles alternatives aux alternatives sont-elles proposées, et comment ? La manière dont la lutte contre le changement climatique et donc, la prise en main de cette priorité environnementale s'exerce à travers la promotion de l'énergie nucléaire, centralisée, constitue, parmi d'autres, un sujet d'intérêt.

Pour finir, soulignons que les défis du changement climatique et de la sélection des solutions à même d'y répondre constituent un vaste champ de recherche, sur lesquels la science politique a une contribution essentielle à apporter.

Annexes

I - Structure du financement des associations environnementales en Rhône-Alpes

La description de ces éléments donne une indication relative aux réseaux d'acteurs et aux capacités d'intervention dont disposent les dirigeants des associations environnementales rhônalpines (chapitre IX). Ces associations couvrent des domaines d'intervention diversifiés et complémentaires, comme l'illustre le tableau (non exhaustif) ci-dessous.

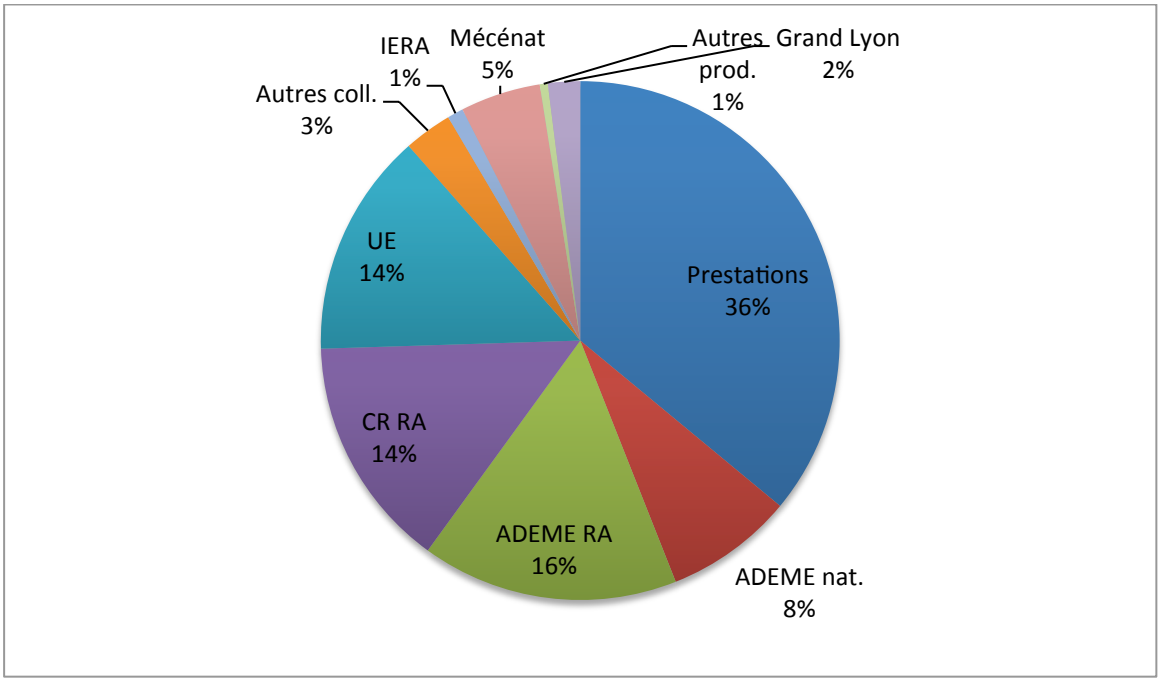
Association[1]	**Département**	**Thématiques**
AGEDEN	Isère - 38	Solaire thermique, chaudières individuelles bois
ASDER	Savoie - 73	Approvisionnement en bois, chaufferies collectives, formation
CEDER	Drôme - 26	Eolien, écoconstruction
Energie Environnement 74	Haute-Savoie – 74	Information sur l'énergie
Hélianthe	Ain - 01	Biocarburants
Héliose	Loire - 42	Biogaz, communication
Hespul	Rhône - 69	Electricité renouvelable, récolte de données, animations pédagogiques
Polénergie	Ardèche - 07	Eolien, politiques publiques territoriales
Prioriterre	Haute-Savoie - 74	

Sources : CLER Rhône-Alpes (2006), Compte-rendu d'assemblée générale du 7 septembre 2006, archives IERA. IERA (2014), Présentation des activités.

Quelques exemples de budgets associatifs permettent d'illustrer concrètement les partenariats institutionnels et les relations nouées entre acteurs portant une vision alternative du système énergétique.

Par exemple, à fin 2015 – par souci de cohérence entre les différents projets, nous avons choisi d'arrêter nos chiffres en même temps que la dernière mandature régionale étudiée, et avant la fusion des conseils régionaux- les ressources annuelles d'Hespul étaient de 1 639 588 euros, dont 955 992 de subventions (58%). Elles étaient réparties comme suit :

[1] Signification des acronymes : AGEDEN : Association pour la gestion durable de l'énergie. ASDER : Association savoyarde pour le développement des énergies renouvelables. CEDER : Centre pour l'environnement et le développement des énergies renouvelables.



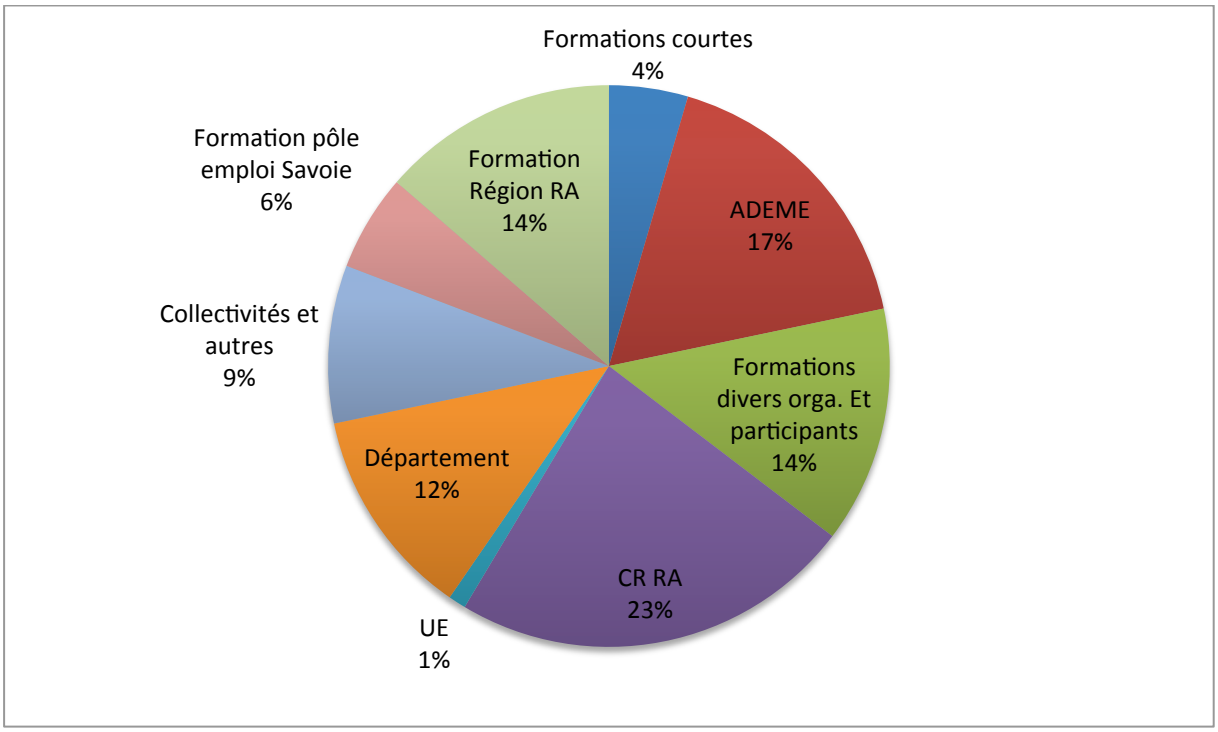
Répartition des financements d'Hespul, 2015. CR RA signifie « conseil régional de Rhône-Alpes ». Source : Hespul (2016), Rapport d'activité 2015. L'année 2015 est représentative (financements, répartition) des précédentes.

Cette année-là, Hespul employait 31 personnes (28 équivalents temps plein). La nature de ces relations et la qualité des partenariats permettent de retracer les ressources mobilisables par les entrepreneurs décrits dans cette thèse.

L'ASDER a été créée en 1981 dans le but de développer des formations aux énergies renouvelables, à l'utilisation des déchets et à la maîtrise de l'énergie, à destination des professionnels. Son objectif est de transmettre des connaissances dans ces domaines, pour, peu à peu, constituer des filières locales. Relativement tôt (1989), elle parvient à faire reconnaître son action par le conseil régional, qui labellise et finance ces programmes de formation. Elle étend son cercle de partenaires encore plus rapidement, puisqu'en 1982, elle reçoit des subventions du conseil général de Savoie et de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) – ce qui lui permet d'engager ses quatre premiers salariés. Ils sont 23 en 2015[1].

A fin 2015, les ressources de l'association étaient de 1 433 568 euros, répartis comme suit :

[1] Source : ASDER (2016), *Rapport d'activité 2015*.

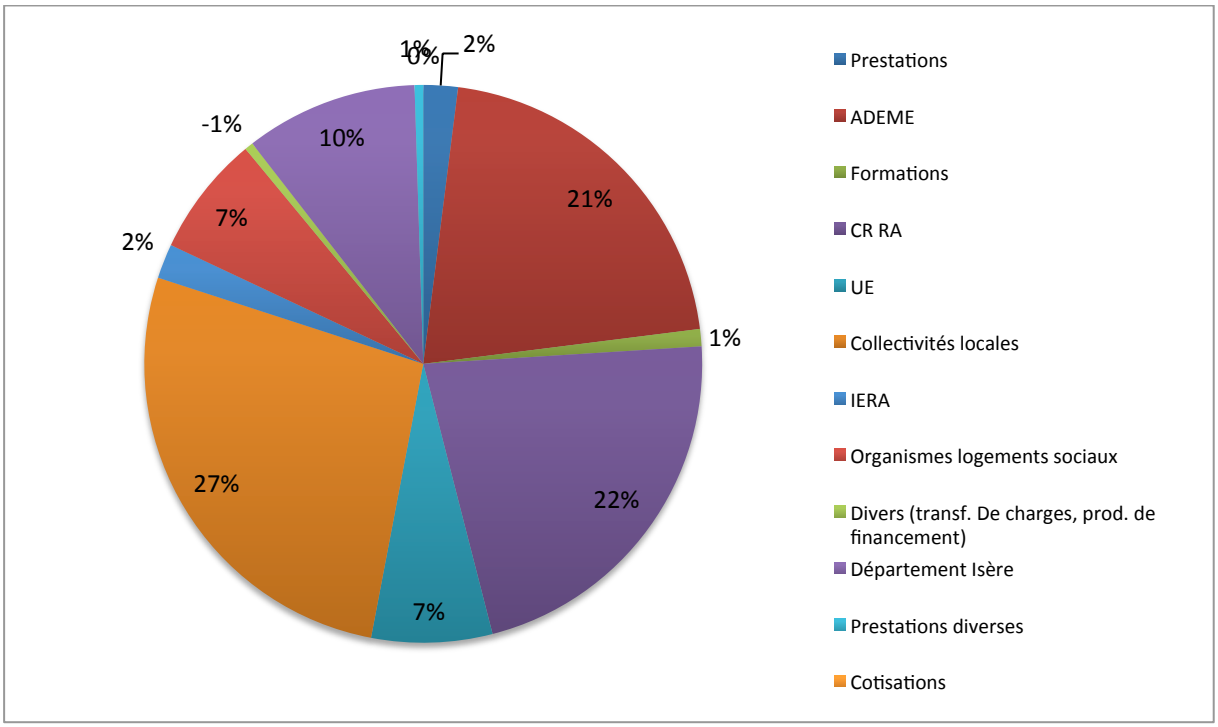


Répartition des financements de l'ASDER, 2015. Source : ASDER (2016), rapport d'activité 2015. L'année 2015 est représentative des précédentes. Le département est celui de la Savoie.

L'ASDER diversifie ses partenariats pour assurer la pérennité de ses ressources, se rapprochant des agence publiques et parapubliques dans les domaines du logement et de l'urbanisme (ASDER, 2017[1]). Au niveau local, elle entretient des relations avec les organisations professionnelles, chambres consulaires, et collectivités territoriales. Elle maintient des partenariats avec les pôles régionaux en lien avec ses thématiques d'intervention, et les projets de l'ADEME. Dans le même temps, au niveau national, elle participe à des coalitions associatives, notamment avec le CLER. Elle bénéficie de financements de différents services du conseil régional : elle a donc des soutiens au-delà des services environnementaux, ce qui renforce la pérenité de son partenariat et accroît son champ d'intervention.

L'AGEDEN fait aussi partie des associations historiques particulièrement actives en Rhône-Alpes. Elle se spécialise sur la question du bois-énergie. Fin 2015, l'équipe de permanents de l'AGEDEN était composée de 21 salariés (18,5 équivalents temps plein). Ses recettes étaient de 1,211 million d'euros, répartis de la manière suivante :

[1] Source : ASDER (2017), *rapport d'activité 2016*.



Répartition des financements de l'AGEDEN, 2015. Source : AGEDEN (2016), rapport d'activité 2015. L'année 2015 est représentative des précédentes.

Cette répartition témoigne de la diversité des partenariats qu'elle est en mesure d'entretenir. Comme pour les organisations citées auparavant, elle tire des revenus de ses activités propres. Cela signifie qu'en sus de subventions obtenues par des partenaires, elle dispose de ses propres « clients » et d'un réseau qu'elle maîtrise directement, sans dépendre d'autres organismes.

II - Bibliographie

Achard, P., Fenoyl (de), C., Amouyel, P., & Graujeman, J. (2001). *Mission interministérielle « Compagnie nationale du Rhône »* (Rapport interministériel) (p. 36). Paris: Inspection générale des Finances, Conseil général des Mines, Conseil général des Ponts et Chaussées.

Acket, C., & Bacher, P. (2010). *Diviser par 4 les rejets de CO2 dus à l'énergie : le scénario Negatep* (p. 194). Sauvons le Climat.

ADEME. (2014). Le rôle essentiel des collectivités territoriales. Consulté à l'adresse http://www.bilans-ges.ademe.fr/es/accueil/contenu/index/page/collectivit%C3%A9+territoriale/siGras/0

ADEME. (2016). Les collectivités Cit'ergie. Cartographie des collectivités [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse http://www.citergie.ademe.fr/cartocarte?vue=tous&vue=tous.

Agence internationale de l'énergie. (2017). *World energy outlook*, Paris: France, 782 p.

Akrich, M., Callon, M., & Latour, B. (1988). A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement; 2 : Le choix des porte-parole. *Gérer et comprendre*, 4-17 & 14-29.

Alliès, P. (1994). *Pratiques des échanges culturels internationaux : les collectivités territorialesbilans, recherches, perspectives : les collectivités territorialesbilans, recherches, perspectives / [réd. par] Paul Alliès, Emmanuel Négrier, François Roche ; [publ. par l'] Association française d'action artistique* (Vol. 1–138 p. ; 24 cm). Paris: Association française d'action artistique.

Allison, G. T. (1971). *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis : explaining the Cuban missile crisis / Graham T. Allison,..* Boston: Little, Brown and Cdcop. 1971.

Allison, G. T., & Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, *24*(S1), 40–79. https://doi.org/10.2307/2010559

AREC Poitou-Charentes. (2014). *Etat des lieux du développement des énergies renouvelables en Poitou-Charentes* (Les synthèses de l'AREC) (p. 36). Agence régionale de l'énergie et du climat de Poitou-Charentes.

Arnaud, L., Le Bart, C., & Pasquier, R. (2006). *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ? : la politique change-t-elle encore les politiques ? / sous la direction de Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Arthur, B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Arzul, J.-Y., Bouneau, C., Cazeneuve, R., Duchêne, B., Fernandez, C., Laurent, A., … Pérès, J. (2012). *Le système nerveux du réseau français de transport d'électricité : 1946-2006, 60 années de contrôle électrique*. Paris: Lavoisier.

Association pour l'histoire de l'électricité en France. (1997). *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?actes du 11e Colloque de l'AHEF, 3-5 avril 1996, Paris, Cité des sciences et de l'industrie : nécessité technique ou logique politique ?actes du 11e Colloque de l'AHEF, 3-5 avril 1996, Paris, Cité des sciences et de l'industrie / réunis et éd. par Laurence Babel* (Vol. 1–595 p. : ill., cartes ; 24 cm). Paris: Association pour l'histoire de l'électricité en France.

Audikana, A. (2012). La politique de la grande vitesse au Pays basque : entre fuite et permanence territoriale. In A.-C. Douillet, A. Faure, C. Halpern, & J.-P. Leresche, *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation* (p. 139-153). Paris: L'Harmattan.

Aust, J. (2007). Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation. In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique* (p. 378). Paris: L'Harmattan.

Auzanneau, M. (2016). *Or noir : la grande histoire du pétrole : la grande histoire du pétrole / Matthieu Auzanneau* (Vol. 1–1 vol. (881 p.-[8] p. de pl.)). Paris: La Découverte.

Aykut, S. C., & Dahan, A. (2015). *Gouverner le climat ?Vingt ans de négociations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/gouverner-le-climat--9782724616804.htm

Bachrach, P., & Morton, S. (1963). Decisions and Non-Decisions : an Analytical Framework. *American Political Science Review*, *57*(3), 641-651.

Badie, B. (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris : Fayard, 276 p.

Balme, R. (1995). *Coopération inter-régionale et genèse de l'espace public européen : le cas de la façade Atlantique : le cas de la façade Atlantique*.

Balme, R.(1996). *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation : action collective régionale et globalisation* (Vol. 1–301 p. ; 24 cm). Paris: Economica.

Balme, R., Faure, A., & Mabileau, A. (1998). Politiques locales et transformation de l'action publique. In *Actes du Colloque, AFSP (Association Française de Science Politique), CERAT (Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire), CERIEP (Centre d'Etudes et de Recherches de l'IEP)* (p. 446). Lyon: Grenoble : CERAT-IEP.

Balme, R., Faure, A.., & Mabileau, A. (1999). *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique : dynamiques de l'action publique / sous la dir. de Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau* (Vol. 1–486p). Paris: Presses de Sciences Po.

Banal, M. (1991). L'électricité pendant la Première Guerre Mondiale. In F. Caron & F. Cardot, *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918* (p. 892-950). Paris: Fayard.

Barjot, D. (1994). Equiper. In Lévy-Leboyer & H. Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946* (p. 631-692). Paris: Fayard.

Barone, S. (2007). Secteur, réseau, échelle. La régiongalisation ferroviaire en action. In A. Faure, J.-P. Leresche, P. ; Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changement d'échelles. Les nouvelles focales du politique* (p. 177-190). Paris: L'Harmattan.

Bassand, M., Saez, G., & Leresche, J.-P. (1997). *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale : action publique territoriale* (Vol. 1–314 p. ; 22 cm). Paris: Harmattan.

Baumgartner, F. R., & Jones. (1993). *Agendas and instability in American politics* (Vol. 1–XIII-298 p. ; 23 cm). Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

Béhar, D., & Estèbe. (1999). *L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?* (Vol. 1–(1999-03) n°82,).

Bellanger, E. (2012). Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970). In Le Saout, R. (dir.) *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales* (p. 207-225). Rennes: PUR.

Beltran, A. (1987). Les pouvoirs publics face à une innovation. Développement de l'électricité et adaptation du cadre juridique (1880-1920). *Histoire, économie et société*, (2), 157-180.
Beltran, A. (1989). Du luxe au coeur du système. Electricité et société dans la région parisienne (1880-1939). *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, (5), 1113-1136.
Beltran, A. (1992). Les entreprises d'électricité (production thermique). In A. Beltran, *Histoire, économie et société* (p. 437-443). Paris: Armand Colin.
Beltran, A. (1994). La production thermique. In Lévy-Leboyer & H. Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946* (p. 694-716). Paris: Fayard.
Beltran, A. (1995). *L'énergie électrique dans la région parisienne entre 1878 et 1946* (Thèse de doctorat d'Etat). Paris IV, Paris.
Beltran, A. (1997). La mise en place d'Electricité de France entre 1946 et 1952: construire un service public. In *La nationalisation de l'électricité en France: nécessité technique ou logique politique?* (p. 405-412). Paris: Association pour l'histoire de l'électricité en France.
Beltran, A. (1998). La politique énergétique de la France au XXe siècle : une construction historique. *Annales des Mines*, 6-10.
Beltran, A. (1999). La question de l'énergie en Europe occidentale. *Histoire, économie et société*, 371-382.
Beltran, A., & Carré, P. (1991). *La fée et la servante. La société française face à l'électricité, XIXe-XXe siècle*. Paris.
ben Mabrouk, T. (2007). Quand la métropole se fait territoire politique. Les ressorts politiques et symboliques du changement d'échelle de la coopération intercommunale. In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, *26*, 611-639.
Bennett, C., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, *25*(2), 275–295.
Bennett, S. J. (2012). Using past transitions to inform scenarios for the future of renewable raw materials in the UK. *Energy Policy*, *50*, 95–108. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.03.073
Bergeron, H., & Castel, P. (2015). Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency. *L'Année sociologique*, *Prépublication*(3), e23. https://doi.org/10.3917/anso.pr1.0007
Berstein. (1980). *Histoire du Parti Radical.* (Vol. 1). Paris: Presses FNSP.
Berstein. (1982). *Histoire du Parti Radical.* (Vol. 2). Paris: Presses FNSP.
Berthonnet, A. (1999). La tarification du transport de l'énergie électrique en France avant la Nationalisation. Etude historique et économique. *Bulletin d'histoire de l'électricité*, (Numéro spécial).
Bertrand, F. (2009). La traduction régionale de la problématique du développement durable. Analyse comparative des régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées. In B. Villalba, *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions* (p. 388). Lille: Presses Universitaires du Septentrion.
Bévir, M. (2013). Une approche interprétative de la gouvernance. Intentionnalité, historicité et réflexivité. *Revue française de science politique*, *63*(3), 603-623.

Bezès, P. (2009). *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008) : les réformes de l'administration française (1962-2008) / Philippe Bezes* (Vol. 1–1 vol. (XIV-519 p.)). Paris: Presses universitaires de France.

Bezès, P., & Le Lidec, P. (2010). L'hybridation du modèle territorial français.: RGPP et réorganisations de l'Etat territorial. *Revue française d'administration publique*, *136*(4), 919. https://doi.org/10.3917/rfap.136.0919

Bezès, P., & Le Lidec, P. (2016). Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial. *Revue française de science politique*, *66*(3-4), 507-541. https://doi.org/10.3917/rfsp.663.0507

Biarez, S. (1989). *Le pouvoir local* (Vol. 1–VI-309 p. ; 24 cm). Paris: Economica.

Blanquer, J.-M. (1999). Léon Duguit et le lien social. In S. Decreton, *Service public et lien social* (p. 77-92). Paris: L'Harmattan.

Boiteux, M. (1985). Introduction. In *L'électricité dans l'histoire. Problèmes et méthodes* (p. 7). Paris: AHEF.

Boiteux, M. (1993). *Haute tension* (Vol. 1–232 p. ; 22 cm). Paris: O. Jacob.

Boiteux, M. (2009). Le programme électro-nucléaire : EDF et ses choix industriels. In A. Beltran, Bouneau Christophe, & Bouvier Yves, *État et énergie : XIXe-XXe siècle Séminaire 2002-2006 : organisé par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France* (Vol. 1–1 vol. (624 p.), p. 407-418). Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Bolloch, S., Chaussebourg, A., Simon, J.-F., & Le Monde, (Périodique). (1992). *La France dans ses régions : vingt-six enquêtes sur le pays d'aujourd'hui, le résultat complet des élections du 22 mars : vingt-six enquêtes sur le pays d'aujourd'hui, le résultat complet des élections du 22 mars / [sous la direction de Serge Bolloch, Anne Chaussebourg et Jacques-François Simon]* (Vol. 1–144 p.). Paris: Le Monde.

Bonaïti, J.-P. (1996). La décentralisation dans la loi de 1946. Du compromis introuvable à l'accommodement implicite. In Association pour l'histoire de l'électricité en France, *La nationalisation de l'électricité en France: nécessité technique ou logique politique ? Actes du 11e colloque de l'AHEF, 3-5 avril 1996* (p. 173-193). Paris: AHEF-PUF.

Borraz, O. (1995). *Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon : les adjoints au maire à Besançon* (Vol. 1–(1995) n°2).

Borraz, O. (2003). 5. Le leadership institutionel. In A. Smith & C. Sorbets (Éd.), *Le leadership politique et le territoire* (p. 125-143). Presses universitaires de Rennes. https://doi.org/10.4000/books.pur.24873

Börzel, T. A. (2002). *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.

Bosboeuf, P., Dégremont, M., & Poupeau. (2015). Les Communautés et les politiques énergie-climat en France. Acteurs, organisation, partenariats. In A.-C. Eiller, G. Marcou, F.-M. Poupeau, & C. Staropoli, *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*. Paris: L'Harmattan.

Bosso, C. J. (1987). *Pesticides and politics : the life cycle of a public issue : the life cycle of a public issue* (Vol. 1–XVI-294 p. ; 24 cm). Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Boudreau, J.-A., Hamel, P., Jouve, B., & Keil, R. (2007). New State Spaces in Canada: Metropolitanization in Montreal and Toronto Compared. *Urban Geography*, *28*(1), 30-53. https://doi.org/10.2747/0272-3638.28.1.30

Bouneau, C. (1995, janvier). *L'électrification du grand Sud-Ouest de la fin du XIXè siècle à 1946 : genèse et croissance d'un complexe énergétique.* (Thèse d'histoire sous la direction du professeur François Caron). Université Paris IV-Sorbonne, Paris.

Bouneau, C. (1997). *Modernisation et territoire. L'électrification du grand Sud-Ouest de la fin du XIXème siècle à 1946*. Bordeaux: Fédération Historique du Sud-Ouest.

Bouneau, C., Derdevet, M., & Percebois, J. (2007). *Les réseaux électriques au coeur de la civilisation industrielle*. Timée-Editions.

Bouneau, C. (2008). Le réseau électrique : de la mystique de l'interconnexion aux stratégies de communication. *Hermès*, (50), 61-66.

Bourdieu, P., & Wacquant. (1992). *Réponses : pour une anthropologie réflexive : pour une anthropologie réflexive* (Vol. 1–267 p. ; 24 cm). Paris: Seuil.

Bourienne, V. (1984). *Le développement de l'électricité au Havre et dans le Sud-Ouest de la Seine-Inférieure de 1863 à 1930* (mémoire de maîtrise d'histoire (sous la dir. de François Caron)). Université de Paris IV, Paris.

Boussaguet, L., & Jacquot, S. (2009). Les nouveaux modes de gouvernance. In R. Dehousse, *Politiques européennes* (p. 409-428). Paris: Presses de Sciences Po.

Boussaguet, L., & Hall, P. A. (Éd.). (2014). *Dictionnaire des politiques publiques* (4. éd). Paris: Presses de Sciences Po.

Boutaud, B. (2016). *Un modèle énergétique en transition ? Centralisme et décentralisation dans la régulation du système électrique français*. Paris Est, Marne-la-Vallée.

Bouthillier, G. (1968). *La Nationalisation du gaz et de l'électricité en France. Contribution à l'étude des décisions politiques.* Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Bouttes, J.-P. (1990). Régulation technique et économique des réseaux électriques. *Flux*, (2), 43-55.

Bouvier, J. (1969). Richard F. Kuisel, Ernest Mercier, french technocrat. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 499-503.

Boy, D. (1992). Chapitre 9 : Écologistes les frères ennemis. In T. Bonnenfant, *Le vote éclaté. Chroniques électorales* (p. 209-230). Paris: Presses de Sciences Po.

Boy, D. (1995). *Les élus écologistes / Daniel Boy* (Vol. 1–1 vol. (222 p.)). Paris: Centre d'étude de la vie politique française.

Boy, D., & Chiche, J. (2005). Les élections régionales de 2004 : le retour de la gauche ? In B. Dolez, A. Laurent, & C. Patriat (Éd.), *Le vote rebelle : les élections régionales de mars 2004*. Dijon: Editions universitaires de Dijon.

Boy, D. (2012). *Le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effetsrapport final : acteurs, discours, effetsrapport final / Daniel Boy, Mathieu Brugidou, François Denord, Aurélien Evrard, Odile Gaultier-Voituriez, Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Julie Pollard, Carole-Anne Sénit* (Vol. 1–1 vol. (493 p.)). Paris: Sciences Po, Centre de recherches politique.

Brachet, P. (1976). *L'Etat-patron. Théories et réalités. Le rôle des entreprises publiques en France depuis la Libération*. Paris: Syris.

Bréchon, P., & Denni, B. (1992). Chapitre 3 : Rhône-Alpes. La naissance politique d'une région. In *Le vote éclaté* (p. 75-94). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/le-vote-eclate--9782724606164-p-75.htm

Brenner, N. (1998). *Global cities, global states : global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe : global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe* (Vol. 1–(1998,Spring) n°1,).

Brenner, N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, *36*(3), 431-451.

Brenner, N., & Theodore, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd. Consulté à l'adresse http://doi.wiley.com/10.1002/9781444397499

Brenner, N. (2004a). *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood : urban governance and the rescaling of statehood / Neil Brenner* (Vol. 1–1 vol. (xix, 351 p.)). OxfordNew York: Oxford University Press.

Brenner, N. (2004b). *Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000* (Vol. 1–(2004-08) n°3, 447-488).

Broder, A. (1984). La multinationalisation de l'industrie électrique française, 1880-1931. Causes et pratiques d'une dépendance. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1020-1043.

Brouard, S., Gougou, F., Guinaudeau, I., & Persico, S. (2013). Un effet de campagne. Le déclin de l'opposition des français au nucléaire en 2011-2012. *Revue française de science politique*, *63*(6), 1051-1079.

Brown, A. (1980). Technical Assistance to Rural Communities: Stopgap or Capacity Building? *Public Administration Review*, *40*(1), 18. https://doi.org/10.2307/976103

Brungener, M., & Beltran, A. (1987). Itinéraire d'un ingénieur. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 59-68.

Bué, N., Desage, F., & Matejko, L. (2004). L'intercommunalité sans le citoyen. In Le Saout, R. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité* (p. 39-58). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Bulkeley, H. (2005). *Reconfiguring environment governance : towards a politics of scales and networks : towards a politics of scales and networks* (Vol. 1–(2005-11) n°8,).

Bulkeley, H. (2010). Cities and the governing of climate change. *Annual Review of Environment and Resources*, (35), 229-253.

Bulkeley, H. (2015). *An urban politics of climate change : experimentation and the governing of socio-technical transitions : experimentation and the governing of socio-technical transitions / Harriet Bulkeley, Vanesa Castan Broto and Gareth A. S. Edwards*. London: Routledge. Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://ebookcentral.proquest.com/lib/sciences-po/detail.action?docID=1818201

Burch, S. (2010). Transforming barriers into enablers of action on climate change: insights from three municipal case studies in British Columbia, Canada. *Global Environmental Change*, *20*(2), 287-297.

Bureau du fonds de péréquation de l'électricité. (1966). *La péréquation de l'électricité*.

Burt, R. S. (1995). Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur. *Revue Française de Sociologie*, *36*(4), 599. https://doi.org/10.2307/3322448

Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization / John L. Campbell* (Vol. 1–xiv, 247 p.). Princeton, NJOxford: Princeton University Press.

Capénergies. (2016). *Les Réseaux Electriques Intelligents Déploiement à grande échelle*. Consulté à l'adresse http://www.capenergies.fr/wp-content/uploads/2016/04/Capenergies-Flexgrid_08042016.pdf

Capgemini. (2017). *World Energy Markets Observatory*, 19ème édition, 328 p.

Cardot, F., & Caron, F. (1991). *Histoire générale de l'électricité en France : 1881-1918 : 1881-1918. 1,, Espoirs et conquêtes. 1,. Espoirs et conquêtes* (Vol. 1–999 p. : ill., cartes ; 24 cm). Paris: Fayard.

Caron, F. (1979). La croissance industrielle. Secteurs et branches. In F. Braudel & E. Labrousse, *Histoire économique et sociale de la France .4. (années 1880-1914)* (Vol. 1, p. 285-314). Paris: PUF.

Caron, F. (1995). *Histoire économique de la France. XIXe-XXe siècle*. Paris: Belin.

Caron, F. (2000). Dynamique des systèmes techniques et «capitalisme» : le cas de l'industrie électrique en France, 1880-1939. *Histoire, économie et société*, *19*(3), 387-410. https://doi.org/10.3406/hes.2000.2125

Carruthers, B. (1994). When is the State Autonomous? Culture, Organization Theory, and the Political Sociology of the State. *Sociological Theory*, *12*(1), 19-44.

Carruthers, B. G., & Ariovich, L. (2004). The Sociology of Property Rights. *Annual Review of Sociology*, *30*(1), 23-46. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110538

Carter, C., & Pasquier, R. (2007). Intégration européenne et gouvernance régionale: la congruence ? In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.

Chabal, C. (1997). *L'électrification d'un département rural : l'Ardèche* (mémoire de maîtrise (sous la direction d'Henri Morsel)). Université Jean Moulin, Lyon III, Lyon.

Charvolin, F. (1993). *L'invention de l'environnement en France (1960-71) [[Microforme]] : les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement : les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement / Florian Charvolin ; sous la dir. de Didier Renard* (Vol. 1–2 microfiches). Lille: Atelier national de reproduction des thèses.

Chebel-Horstmann, N. (2006). *La régulation du marché de l'électricité. Concurrence et accès aux réseaux*. Paris: L'Harmattan.

Chenot, B. (1983). *Les entreprises nationalisées*. Paris: PUF.

Cheurfa, M. (2017). *Baromètre de la confiance politique. Vague 8* (p. 95). Paris: CEVIPOF.

Chevallier, J. (1992). La réforme régionale. In *Le pouvoir régional* (p. 109-185). Paris: PUF.

Cobb, R. W. (1983). *Participation in American politics : the dynamics of agenda-building : the dynamics of agenda-building / Roger W. Cobb, Charles D. Elder* (2nd ed., Vol. 1–xiii, 196 p.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Cobb, R. W., & Ross, M. H. (1997). *Cultural strategies of agenda denial : avoidance, attack, and redefinition : avoidance, attack, and redefinition* (Vol. 1–XIII-230 p. ; 23 cm). Lawrence, Kans.: University Press of Kansas.

Collinge, C. (1999). Self-Organisation of society by scale: a spatial reworking of regulation theory. *Environment and Planning D: Society and Space*, *17*, 557-574.

Commaille, J., & Jobert, B. (1999). *Les métamorphoses de la régulation politique* (Vol. 1–381 p. ; 24 cm). Paris: LGDJ.

Commissariat général à l'investissement. (2017a, mai). Investissements d'avenir [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse http://www.gouvernement.fr/investissements-d-avenir-cgi

Commission de régulation de l'énergie. (2017). Montant et évolution de la CSPE [Site institutionnel]. Consulté 2 janvier 2017, à l'adresse http://www.cre.fr/operateurs/service-public-de-l-electricite-cspe/montant

Conseil régional de PACA, & ADEME. (2015). *Les plateformes de la rénovation énergétique de l'habitat en PACA. L'essentiel. La doctrine en PACA*.

Conseil régional de Poitou-Charentes, & Préfet de la région Poitou-Charentes. (2013). *Schéma régional climat air énergie. Poitou-Charentes*.

Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur. (2007). *Plan Energie 2010. Bilan à mi-parcours*. Direction de l'environnement, du développement durable et de l'agriculture.
Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, & Préfet de Provence-Alpes-Côte d'Azur. (2013). *Schéma régional climat air énergie. Région PACA*. Marseille.
Conseil régional de Rhône-Alpes. (2012). Cahier des charges de l'AMI TEPOS.
Costa, O., de Maillard, J., & Smith, A. (2007). La régulation de l'industrie vitivinicole: un jeu d'échelles très politique. In Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique.* Paris: L'Harmattan.
Cour des comptes. (2012). *Les coûts de la filière électro-nucléaire*. Paris: Cour des comptes.
Cour des comptes. (2015). *Le budget de l'Etat en 2014. Résultats et gestion*. Paris: Cour des comptes.
Coutard, O. (1994). *Une analyse économique de l'accès aux réseaux électriques d'interconnexion* (Thèse de doctorat, sous la direction de Jean Laterrasse). Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Marne-la-Vallée.
Coutard, O. (1999). *The governance of large technical systems / edited by Olivier Coutard* (Vol. 1–1 vol. (XVI-303 p.)). LondonNew York: Routledge.
Coutard, O. (2001). Imaginaire et développement des réseaux techniques. Les apports de l'histoire de l'électrification rurale en France et aux Etats-Unis. *Réseaux*, (109), 76-94.
Cox, A. (1998). The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy-making? *Political Studies*, *36*(2), 294-308.
Cox, K. R., & Mair, A. (1988). Locality and Community in the Politics of Local Economic Development. *Annals of the Association of American Geographers*, *78*(2), 307-325.
Crespy, C. (2006). *« Une action publique hybride » : permanences et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence-Alpes-Côtes d'Azur (1982-2004)* (Thèse de doctorat: sciences politiques). Toulouse I, Toulouse.
Crespy, C. (2007). Quand la politique de recherche change d'échelle. In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politiques* (p. 378). Paris: L'Harmattan.
Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., & Voelzkow, H. (2001). *Local production systems in Europe: rise or demise?* Oxford ; New York: Oxford University Press.
Crouch, C., & Le Galès, P. (2012). Cities as national champions? *Journal of European Public Policy*, *19*(3), 405-419. https://doi.org/10.1080/13501763.2011.640795
Crozier, M., & Thoenig, J.-C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, *16*(1), 3-32.
Crozier, M., Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective,* Paris, Seuil, 436 p.
Dahan-Dalmedico, A., & Pestre, D. (1995). *Les polytechniciens dans la société française. Deux siècles d'histoire*. Paris: Economica.
de Gravelaine, F., & O'Dy, S. (1978). *L'Etat EDF*. Paris: Editions Alain Moreau.
De Maillard, J. (2002). La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'Etat. In O. Nay & A. Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique* (p. 87-110). Paris: Economica.
de Rochebrune, R. de, & Hazera. (1995). *Les patrons sous l'Occupation* (Vol. 1–874 p. ; 24 cm). Paris: O. Jacob.

Débat national sur la transition énergétique. (2013). *Le dossier du débat national sur la transition énergétique. Les cahiers d'acteurs* (p. 221). Paris.

Debizet, G., Faure, A., & Gourgues, G. (2006). *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale* (Etude de cas). Grenoble: PACTE Grenoble.

Defeuilley, C. (2004). Le secteur électrique aux États-Unis. *Flux*, *56-57*(2-3), 112-126.

Dégremont-Dorville, M. (2014). *La territorialisation des politiques énergétiques : une articulation entre le local et le national : une articulation entre le local et le national*. ((Paris) Institut d'études politiques, Éd.) (Vol. 1–1 vol. (120 p.)). Paris: [s.n.].

Delaney, D., & Leitner, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography of Scale*, *16*(2), 93-97. https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00045-5

Dente, B. (1990). *Metropolitan governance reconsidered, or how to avoid errors of the third type*.

Deprez, R. (2017). *La participation citoyenne dans le financement et la gouvernance des projets d'énergies renouvelables en France : développement, potentialités, alternatives. Mémoire de fin d'études* (Mémoire de fin d'études). Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Devisse, J.-S., Gilbert, O., & Reix, F. (2016). *Quelle Intégration Territoriale des Energies Renouvelables Participatives ? Etat des lieux et analyse des projets français* (Rapport final) (p. 80). ADEME.

Dévolvé, P. (1978). Les régions et les politiques infra et supra régionales. In Institut Francais De Sciences Administratives, *La Région en question ?* (p. 151-188). Paris: Cujas.

Deyon, P. (1927-2002). (1996). *L'Etat face au pouvoir local : un autre regard sur l'histoire de France : un autre regard sur l'histoire de France* (Vol. 1–243 p. : ill., cartes ; 29 cm). Paris: Ed. locales de France.

Dherbécourt, C., & Le Hir, B. (2016, juillet). Dynamiques et inégalités territoriales. Enjeux. (France Stratégie, Éd.). Consulté à l'adresse http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires_web-ok.pdf

DiGaetano, A. (1999). *Power and city governance : comparative perspectives on urban development : comparative perspectives on urban development / Alan DiGaetano and John S. Klemanski* (Vol. 1–XII-328 P.). Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147-160. https://doi.org/10.2307/2095101

Dolez, B., Laurent, A., & Patriat, C. (2005). *Le vote rebelle: les élections régionales de mars 2004*. Dijon: Editions universitaires de Dijon.

Dollé, M. (1978). Forces et faiblesses des entreprises nationales. *Economie et statistique*, 3-21.

Douillet, A.-C. (2005). Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural. In A. Faure & A.-C. Douillet, *L'action publique et la question territoriale* (p. 75-92). Grenoble: PUG.

Douillet, A.-C. (2012). *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation : différenciation et standardisation / sous la direction de Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern... [et al.]* (Vol. 1–1 vol. (353 p.)). Paris: L'Harmattan.

Dubois, J. (1996). La société de consommation électrique. In H. Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946* (p. 577-672). Paris: Fayard.

Dufour, P., Masson, D., & Caouette, D. (2010). *Solidarities beyond borders : transnationalizing women's movements : transnationalizing women's movements / edited by Pascale Dufour, Dominique Masson, and Dominique Caouette* (Vol. 1–1 vol. (xii-265 p.)). Vancouver: UBC Press.

Duhamel, O. (1992). Chapitre 15 : Et après ? Sur les conséquences politiques nationales des élections de mars 1992. In *Le vote éclaté* (p. 327-342). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/le-vote-eclate--9782724606164-p-327.htm

Dumas, J. (1982). Une évolution longtemps méconnue : l'apprentissage régional de la France depuis 1974. *Sociologia Internationalis*, (20).

Dumons, B., & Pollet, G. (2003). *Administrer la ville en Europe : XIXe-XXe siècles : XIXe-XXe siècles / sous la dir. de Bruno Dumons et Gilles Pollet* (Vol. 1–206 p.). Paris: L'Harmattan.

Dunlop, C. A. (2015). Organizational political capacity as learning. *Policy and Society*, *34*(3-4), 259-270. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.007

Dupuy, C. (2010). *Politiques publiques, territoires et inégalités : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004) : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004) / Claire Dupuy ; thèse dirigée par Patrick Le Galès et Enzo Mingione* (Vol. 1–1 vol. (576 p.)). [S.l.]: [s.n.].

Dupuy, F., & Thoenig, J.-C. (1983). *Sociologie de l'administration française* (Vol. 1–206 p. ; 23 cm). Paris: Colin.

Dupuy, F., & Thoenig. (1985). *L'administration en miettes / François Dupuy et Jean-Claude Thoenig* (Vol. 1–316 p.). Paris: Fayard.

Duran, P. (2010). *Penser l'action publique / Patrice Duran ; préface de Jacques Caillosse[postface de l'auteur, 2009]* ([Nouv. éd.], Vol. 1–1 vol. (246 p.)). Paris: LGDJ-Lextenso éditions.

Durkheim, E. (1858-1917). (1967). *De la division du travail social* (8e éd., Vol. 1–XLIV-416 p. ; 22 cm). Paris: Presses universitaires de France.

EDF. (2017a). *Document de référence Rapport financier annuel 2016* (p. 538).

EDF. (2017b, mars 31). Structure du capital [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/finance/informations-financieres/l-action-edf/structure-du-capital

Eiller, A.-C. (2015). Les collectivités locales face à leurs nouveaux interlocuteurs industriels, l'exemple des villes durables et intelligentes. In A.-C. Eiller, Marcou, C. Staropoli, & F.-M. Poupeau, *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales* (p. 85-99). Paris: L'Harmattan.

Energy information agency. (2009). State and U.S. historical data. Consulté à l'adresse http://www.eia.doe.gov/overview_hd.html.

Engie. (2016). *Rapport financier 2015* (Rapport annuel). Engie.

Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, *66*(2), 457. https://doi.org/10.3917/anso.152.0457

Epstein, R. (2005). *Gouverner à distance : quand l'Etat se retire des territoires*. Consulté à l'adresse http://www.esprit.presse.fr/

Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of « Weberian » State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, *64*(5), 748-765.

Evrard, A. (2013). *Contre vents et marées : politiques des énergies renouvelables en Europe : politiques des énergies renouvelables en Europe / Aurélien Evrard*. Paris: Presses de Sciences Po.

Faucher-King, F. (1999). *Les habits verts de la politique* (Vol. 1–320 p. ; 22 cm). Paris: Presses de Sciences Po.

Faure, A. (2014). Territoires/Territorialisation. In L. Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques* (4e éd., p. 623-632). Paris: Presses de Sciences Po.

Faure, A.(2007). *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*, In. Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P. & Narath, S. (dir.) (Vol. 1–1 vol. (378 p.)). Paris: L'Harmattan.

Faure, A., & Douillet, A.-C. (2005). *L'action publique et la question territoriale,* Faure, A.; Douillet, A.-C. (dir.), (Vol. 1–1 vol. (300 p.)). Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.

Faure, A., Pollet, G., & Warin, P. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel : débats autour de la notion de référentiel* (Vol. 1–191 p. ; 22 cm). Paris: Harmattan.

Fédération des EPL. (2016). *EPLscope 2016. Le baromètre des Entreprises publiques locales* (Collection observatoire) (p. 48). Fédération des EPL.

Feiertag, O. (1997). Les conditions financières de la reconstruction : le cas de l'électricité à la Libération. In *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?* (p. 45-60). Paris: Association pour l'histoire de l'électricité en France.

Felder, J.-C. (1996). Le financement de l'électrification rurale. In M. Lévy-Leboyer, *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987* (p. 168-182). Paris: Fayard.

Fernandez, A. (1999). Les lumières de la ville. L'administration municipale à l'épreuve de l'électrification. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, (62), 107-122.

Finon, D. (2005). Electricité : La variété des trajectoires institutionnelles d'électrification. *Courrier de la Planète*, (Juillet-septembre), 54-58.

Finon, D. (2009). Force et inertie de la politique nucléaire française. Une co-évolution de la technologie et des institutions. In A. Beltran, Bouneau Christophe, & Bouvier Yves, *État et énergie : XIXe-XXe siècle Séminaire 2002-2006 : organisé par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France* (Vol. 1–1 vol. (624 p.), p. 183-215). Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Flexgrid. (2016). Opération d'Intérêt Régional Smart Grids. Mobilisation et accompagnement des entreprises. Appel à Manifestation d'Intérêt FLEXGRID Programme d'industrialisation des Réseaux Electriques Intelligents.

Fligstein, N., & McAdam. (2012). *A theory of fields / Neil Fligstein, Doug McAdam* (Vol. 1–1 vol. (XIV-238 p.)). New York, N.Y.: Oxford University Press.

FNCCR. (2013a). *Communiqué : L'organisation de la distribution de l'électricité en France. La FNCCR et ERDF confirment leur attachement au modèle concessionnaire français* (Communiqué). Paris: FNCCR. Consulté à l'adresse http://www.fnccr.asso.fr/energie-communiques-de-presse-fnccr/

FNCCR. (2013b). *Communiqué : Transition énergétique et électricité : la FNCCR défend la complémentarité des grandes AODE et des Conseils régionaux* (Communiqué). Paris: FNCCR. Consulté à l'adresse http://www.fnccr.asso.fr/energie-communiques-de-presse-fnccr/

Follot, M.-L., Zheng, G., & Meilhac, C. (2015). *Tableau de bord de la fiscalité énergétique* (No. Document de travail n°20) (p. 58). Paris: Service de l'observation et des statistiques, ministère de l'environnement.

Foucault, M. (1926-1984). (2009). *Security, territory, population : lectures at the College de France, 1977-1978 : lectures at the College de France, 1977-1978 / Michel Foucault ; edited by Michel Senellartgeneral editors François Ewald and Alessandro Fontanatranslated by Graham Burchell* ([New introduction by Arnold I. Davidson], Vol. 1–1 vol. (XXXIV-417 p.)). BasingstokeNew York: Palgrave Macmillan.

Fouquet, R. (2008). *Heat Power and Light: Revolutions in Energy Services*. Cheltenham et Northampton, MA: Edward Elgar Publications.

Fouquet, R. (2009). A brief history of energy. In L. C. Hunt & J. Evans (Éd.), *International handbook on the economics of energy*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.

Fouquet, R. (2010). The slow search for solutions: Lessons from historical energy transitions by sector and service. *Energy Policy*, *38*(11), 6586-6596.

Fouquet, R. (2012). The demand for environmental quality in driving transitions to low-polluting energy sources. *Energy Policy*, *50*, 138–149. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.04.068

Freeman John Leiper. (1965). *The political process : executive bureau-legislative committee relations* (Vol. 1–viii-72 p.). Garden City, N. Y.: Random House.

Fridenson, P. (1996). Réflexions sur les étapes de la nationalisation de l'électricité. In Association pour l'histoire de l'électricité en France, *La nationalisation de l'électricité en France* (p. 381-392). Paris: Association pour l'histoire de l'électricité en France.

Friedberg, E., & Desjeux, D. (1972). Fonctions de l'Etat et rôle des grands corps : le cas du corps des Mines. *Annuaire international de la fonction publique*.

Gabillet, P. (2015). *Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz. Des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés* (Thèse de doctorat: aménagement de l'espace et urbanisme). Paris Est, Champs-sur-Marne.

Garraud, P. (1989). *Profession homme politique : la carrière politique des maires urbains : la carrière politique des maires urbains* (Vol. 1–222 p. ; 22 cm). Paris: Harmattan.

Garraud, P. (1990a). Politique nationale : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 17-41.

Garraud, P. (1990b). *Discours des maires et construction locale du politique*.

Gaudin, J.-P. (2012). *Gouverner par contrat [Ressource électronique] / Jean-Pierre Gaudin*. Paris: Presses de Sciences Po. Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/gouverner-par-contrat--9782724610499.htm

Geddes, B. (2002). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America* (1 paperback print., [Nachdr.]). Berkeley, Calif.: Univ. of California Press.

Genieys, W.(1997). *Le territoire imaginaire du « Pays Cathare »* (Vol. 1–(1997-11) n°7,).

Genieys, W., & Smith, A. (1998). Mobilisations politiques et modèles de leadership territorial. In E. Négrier & B. Jouve, *Que gouvernent les régions d'Europe*. Paris: L'Harmattan.

Giandou, A. (1999). *La Compagnie Nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'Etat*. Grenoble: PUG.

Giraud, G., & Kahraman, Z. (2014). How Dependent is Growth from Primary Energy ? The Dependency ratio of Energy in 33 Countries (1970-2011. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 2014. Consulté à l'adresse https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01151590/document

Giraud, J.-M. (1992). *Gaz et électricité à Lyon (1820-1946). Des origines à la nationalisation*. Université Lumière Lyon II, Lyon.
Glasbergen, P. (1996). Learning to manage the environment. In. Lafferty & Meadowcroft, p. 175-193.
Godard, O. (2014). Instruments économiques, justification et normes de justique. Le cas de la politique climatique. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique. Débats et mises en perspective théoriques* (p. 143-159). Paris: Presses de Sciences Po.
Grand, D., Le Brun, C., Vidil, R., & Wagner, F. (2016). Electricity production by intermittent renewable sources: a synthesis of French and German studies. *The European Physical Journal Plus*, *131*(9). https://doi.org/10.1140/epjp/i2016-16329-6
Grand Lyon. (2015). *Rapport d'étape 2015 du PCET*. Lyon: Mission énergie du Grand Lyon.
Granovetter, M. (2000). *Le marché autrement : les réseaux dans l'économie*. Paris: Desclée De Brouwer.
Grawitz. (1985). *Traité de science politique. 4, Les politiques publiques.* (Vol. 1–XIX-558 p. ; 25 cm). Paris: Presses universitaires de France.
Greenwood, R., & Suddaby, R. (2006). Institutional entrepreneurship in mature fields : the big five accounting firms. *Academy of Management Journal*, *49*(1), 27-48. https://doi.org/10.5465/AMJ.2006.20785498
Grémion, C. (1977). *Décision ou indécision dans la haute administration française : l'exemple des réformes départementale et régionale de 1964 : l'exemple des réformes départementale et régionale de 1964 / Catherine Grémion ; sous la direction de Michel Crozier* (Vol. 1–4 vol. (930 f.) multigr.). [S.l.]: [s.n.].
Grémion, C., & Muller. (1990). *De nouvelles élites locales ?*
Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français : bureaucrates et notables dans le système politique français* (Vol. 1–477 p. ; 20 cm). Paris: Seuil.
Grossman, E., & Saurugger. (2004). *Les groupes d'intérêt français : entre l'exception française, l'Europe et le monde : entre l'exception française, l'Europe et le monde* (Vol. 1–(2004) n°4,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee.htm
Grossman, E., & Saurugger. (2006). *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation : action collective et stratégies de représentation / Emiliano Grossman, Sabine Saurugger* (Vol. 1–1 vol. (251 p.)). Paris: A. Colin.
Grossman, E., & Saurugger. (2012). *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation : action collective et stratégies de représentation / Emiliano Grossman et Sabine Saurugger* (2e édition, Vol. 1–1 vol. (293 p.)). Paris: A. Colin.
Groupe de travail national sur l'autoproduction de l'électricité renouvelable. (2014). *Rapport sur l'autoconsommation et l'autoproduction de l'électricité renouvelable* (p. 194). Paris: Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.
Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. (1990). *Premier rapport d'évaluation. Aspects scientifiques du changement climatique* (No. 1). Genève: (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.
Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. (1995). *Deuxième rapport d'évaluation. Le changement climatique (1995). Groupe n°1: la science du changement climatique* (No. 1). Genève: (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. (2001). *Troisième rapport d'évaluation. Le changement climatique (2001). Groupe n°1: les aspects scientifiques* (No. 1). Genève: (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

(Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. (2007). *Quatrième rapport d'évaluation. Le changement climatique (2007). Groupe n°1: les bases scientifiques* (No. 1). Genève: (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. (2013). *Changements climatiques 2013 : les éléments scientifiques. Rapport du groupe de travail I du GIEC* (Vol. 1–1 vol. (204 p.)). [Genève]: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Grubler, A. (2012). Energy transitions research: Insights and cautionary tales. *Energy Policy*, *50*, 8–16. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.02.070

Guilbot, F., & Hamon, V. (2014). *Evaluation de l'action « Rénover+ ». De l'expérimentation à la dissémination* (Rapport d'évaluation) (p. 45).

Guillaumat-Tailliet, F. (1987). La France et l'énergie nucléaire : réflexions sur des choix. *Revue de l'OFCE*, *19*(1), 189-227.

Guillen, M. F., & Capron, L. (2016). State Capacity, Minority Shareholder Protections, and Stock Market Development. *Administrative Science Quarterly*, *61*(1), 125-160. https://doi.org/10.1177/0001839215601459

Guillou, A. (1996). *Enfin… la nuit devient lumière. L'arrivée de l'électricité dans le Finistère*. Coop Breizh – Spézet.

Guiraudon, V. (2000). *European integration and migration policy : vertical policy-making as venue shopping : vertical policy-making as venue shopping* (Vol. 1–(2000-06) n°2,).

Haas, P. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, *46*(1), 1-35.

Habert, P., Perrineau, P., & Ysmal, C. (1992). Introduction. Le vote éclaté. In *Le vote éclaté* (p. 21–30). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/le-vote-eclate–9782724606164-p-21.htm

Hachez, F. (1989). *La Saint-Quentinoise d'Eclairage et de Chauffage et l'électrification de Saint-Quentin*. niversité Paris IV Sorbonne, Institut d'Histoire.

Hacker, J. S., & Pierson, P. (2014). After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Perspectives on Politics*, *12*(03), 643-662. https://doi.org/10.1017/S1537592714001637

Hall, P. A. (1989). *The political power of economic ideas : Keynesianism across nations*. (C. on S. and S. S. Social Science Research Council (Etats-Unis)., Éd.). Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275. https://doi.org/10.2307/422246

Hall, P. A., & Taylor. (1997). *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* (Vol. 1–(1997-06/08) n°3-4,). Consulté à l'adresse http://www.persee.fr/

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *L' instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets : controverses, résistances, effets,* In Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), (Vol. 1–1 vol. (520 p.)). [Paris]: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Hardy, J. (1997). *La responsabilité des élus locaux* (Vol. 1–(1997-01/03) n°32,).

Harvey, D. (1989). *The urban experience* (Vol. 1–293 p. ; 23 cm). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Harvey, D. (2000). *Spaces of hope / David Harvey* (Vol. 1–X-293 p.). Edinburgh: Edinburgh University Press.
Hassenteufel, P. (1990). *Systèmes de représentation et enjeux de pouvoir dans l'entreprise : une comparaison France/RFA : une comparaison France/RFA*.
Hassenteufel, P. (1995). *Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction : l'Etat en interaction* (Vol. 1–(1995-09) n°74,).
Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique : l'action publique* (2e édition, Vol. 1–1 vol. (318 p.)). Paris: A. Colin.
Hassenteufel, P., & Surel. (2000). *Des politiques publiques comme les autres ? : construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes : construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes* (Vol. 1–(2000-04) n°1,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne.htm?
Hassenteufel, P., & Smith, A. (2002). Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiqes publiques « à la française ». *Revue française de science politique*, *52*(1), 53-73.
Heinelt, H., & Mayer, M. (1992). *Politik in europäischen Städten*. Berlin: Birkhäuser.
Hodson, M., & Marvin, S. (2009). 'Urban Ecological Security': A New Urban Paradigm? *International Journal of Urban and Regional Research*, *33*(1), 193-215. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00832.x
Hodson, M., & Marvin, S. (2010). *World cities and climate change: producing urban ecological security*. Milton Keynes: Open University Press.
Hoffmann, S. (1974). *Essais sur la France. Déclin ou renouveau ?* Paris: Seuil.
Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, *41*(5), 575-580.
Hooghe, L. (Éd.). (1996). *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*, *34*(3-4), 173-182. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002
Hubbert, M. K. (1956). Nuclear energy and the fossil fuels (Vol. 95). Présenté à Spring Meeting of the Southern District, San Antonio, Texas: American Petroleum Institute.
Hughes, A., Gleeson, D., Legge, D., & Lin, V. (2015). Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. *Policy and Society*, *34*(3-4), 229-245. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.11.001
Hughes, T. P. (1983). *Networks of power : electrification in Western society, 1880-1930 : electrification in Western society, 1880-1930*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Huriet, C. (1999). *Rapport au Sénat sur la proposition de loi relative au service minimum en cas de grève dans les services et entreprises publics* (Rapport au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat No. 194) (p. 253). Paris: Sénat.
INSEE. (2016). *Tableaux de l'économie française* (INSEE Références) (p. 268). Paris: INSEE.
INSEE. (2017, janvier 12). Convertisseur franc-euro. Pouvoir d'achat de l'euro et du franc [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse https://www.insee.fr/fr/information/2417794
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. (2009). *Le réexamen de sûreté des réacteurs à eau sous pression de 900 MWe à l'occasion de leurs troisièmes visites décennales*

(Rapport de synthèse de l'instruction technique réalisée par l'IRSN No. 285) (p. 34). IRSN.

Jamous, H. (1969). *Sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières : la réforme des études médicales et des structures hospitalières* (Vol. 1–257 p. ; 24 cm). Paris: Ed. du CNRS.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state / Bob Jessop* (Vol. 1–xiii, 330 p.). Cambridge, UK: Polity.

Jessop, B. (2007). *Political economy and global capitalism : the 21st century, present and future : the 21st century, present and future / edited by Robert Albritton, Robert Jessop and Richard Westra* (Vol. 1–1 vol. (XVI-243 p.)). LondonNew York: Anthem Press.

Jobert, B. (1995). Réthorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche. In A. Faure, G., Pollet, & P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (p. 13-24). Paris: L'Harmattan.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes.* Paris: Presses universitaires de France.

Jobert, B., & Sellier, M. (1977). Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique. *Revue française de science politique*, *27*(2), 205-227. https://doi.org/10.3406/rfsp.1977.396145

Jones, B. D., Baumgartner, & True. (1998). *Policy punctuations : US budget authority, 1947-1995 : US budget authority, 1947-1995* (Vol. 1–(1998-02) n°1,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.jstor.org/journals/00223816.html

Jones, B. D. (2001). *Politics and the architecture of choice : bounded rationality and governance : bounded rationality and governance* (Vol. 1–xii, 232 p.). Chicago: University of Chicago Press.

Jones, B. D. (2005). *The politics of attention : how government prioritizes problems : how government prioritizes problems* (Vol. 1–1 vol. (XI-316 p.)). ChicagoLondon: University of Chicago Press.

Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont (CA): Wadsworth Pub. Co.

Jordan, A. G., & Richardson. (1987). *Government and pressure groups in Britain / A.G. Jordan and J.J. Richardson* (Vol. 1–vii, 308 p.). Oxford [Oxfordshire]New York: Clarendon PressOxford University Press.

Jordan, G. (1990). Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles? *Journal of Theoretical Politics*, *2*(3), 319-338. https://doi.org/10.1177/0951692890002003004

Jouve, B., Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., & Nahrath, S. (2007). Le « political rescaling » pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe. In *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.

Kantor, P., & Savitch, H. (2005). How to Study Comparative urban Development Politics: A Research note. *International Journal of Urban and Regional Research*, *1*, 138-151.

Keating, M. (1992). *Regional autonomy in the changing state order : a framework of analysis : a framework of analysis*.

Keating, M.(1998). *The new regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change : territorial restructuring and political change* (Vol. 1–XI-242 p. : cartes ; 25 cm). Cheltenham: Elgar.

Keating, M. (2003). Social Inclusion, Devolution and Policy Divergence. *The Political Quarterly*, *74*(4), 429-438. https://doi.org/10.1111/1467-923X.00554
King, D., & Le Galès, P. (2011). Sociologie de l'État en recomposition. *Revue française de sociologie*, *52*(3), 453. https://doi.org/10.3917/rfs.523.0453
King, D. S. (2017). *Reconfiguring European states in crisis / edited by Patrick Le Galès and Desmond King* (Vol. 1–1 volume (XIV-496 pages)). Oxford: Oxford University Press.
Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.
Knoepfel, P. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques / Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone* (Vol. 1–XXVII-398 p.). Genève: Helbing und Lichtenhahn.
Knoepfel, P. (2010). *Analyse des politiques suisse de l'environnement*. (Université de Lausanne, Éd.). Zürich: Rüegger.
Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2nd ed). Zürich: Verlag Rüegger.
Kohler-Koch, B. (1996). *Catching up with change : the transformation of governance in the European Union : the transformation of governance in the European Union* (Vol. 1–(1996) n°3,).
Kohler-Koch, B., & Eising, R. (1999). *The transformation of governance in the European Union / ed. by Beate Kohler-Koch and Rainer Eising* (Vol. 1–XVI-320 p.). London: Routledge.
Kooiman, J. (1993). *Modern governance : new government-society interactions : new government-society interactions* (Vol. 1–280 p. ; 24 cm). London: Sage.
Kuisel, R. (1984). *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XX° siècle*. Paris: Gallimard.
Labussière, O. (2017, février). *Beyond centralisation Elements of a history of climate-energy initiatives in France*. Présenté à Vivre les relations interterritoriales entre espaces urbains et ruraux dans le domaine de la transition énergétique. Le cas des TEPosCV en Auvergne-Rhône-Alpes. Séminaire n°2, Grenoble.
Lacoste, P. (1985). *Le programme d'équipement hydro-électrique et d'interconnexion en France dans les années 1930* (mémoire de maîtrise d'histoire). Université Paris X-Nanterre, Nanterre.
Lacoste, Y. (1985). *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre* (Nouv. éd., Vol. 1–214 p. ; 22 cm). Paris: Découverte.
Lacoste, Y. (1986). Interconnexion des réseaux d'énergie électrique. Raisons et enjeux de l'interconnexion en France 1919-1941. *Cahiets/Groupe réseaux*, *2*(4), 105-141.
Ladrech, R. (1994). *Europeanization of domestic politics and institutions : the case of France : the case of France*.
Lagroye, J. (1973). *Société et politique : J. Chaban-Delmas à Bordeaux : J. Chaban-Delmas à Bordeaux / Jacques Lagroye,..* Paris: Pedone.
Lagroye, J. (1997). *Sociologie politique* (3e éd., Vol. 1–510 p. ; 23 cm). Paris: Presses de la FNSP Dalloz.
Laignel, A., & Guéné, C. (2016). *Les finances locales en 2016* (p. 205). Observatoire des finances locales. Consulté à l'adresse https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2016_00.pdf
Lanthier, P. (2004). Electricity between Public Service and a Mass Consumption: the French Case during the 1930s. Présenté à EBHA Conference, Barcelone.
Larroque, D. (1997). *Histoire du service de la production thermique d'Electricité de France*. Paris: Association pour l'histoire de l'électricité en France.

Lascoumes, P. (1993). Construction sociale des risques et contrôle du vivant, *Prévenir*, vol. 24, p. 23-36.
Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir : environnements et politiques : environnements et politiques* (Vol. 1–1 vol. (317 p.)). Paris: Éd. la Découverte.
Lascoumes, P. (1996). « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage » : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». In CURAPP, *La gouvernabilité* (p. 325-338). Paris: Presses universitaires de France.
Lascoumes, P. (1999). *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement / sous la dir. de Pierre Lascoumes* (Vol. 1–233 p.). ParisMontréal: l'Harmattan.
Lascoumes, P. (2006). *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode* (Vol. 1–(2006-06) n°44,). Consulté à l'adresse http://www.cevipof.com/fr/les-publications/les-cahiers-du-cevipof/bdd/publication/426
Lascoumes, P. (2007). *Sociologie de l'action publique / Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès ; sous la direction de François de Singly* (Vol. 1–1 vol. (126 p.)). Paris: Armand Colin.
Lascoumes, P. (2008). Les politiques environnementales. In O. Borraz & Guiraudon, *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne* (p. 26-67). Paris: Presses de Sciences Po.
Lascoumes, P. (2014). *Le développement durable : une nouvelle affaire d'Etat : une nouvelle affaire d'Etat / Pierre Lascoumes avec Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis ... [et al.]* (Vol. 1–1 vol. (VII-199 p.)). Paris: Presses universitaires de France.
Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments / sous la dir. de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès* (Vol. 1–370 p.). Paris: [Sciences Po, Les presses].
Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492-p-11.htm
Laswell, H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. Houston (TX): Elsevier Co.
Laumann, E., & Knokke, D. (1987). *The Organizational State. Social Change in National Policy Domain*. Madison: University of Wisconsin Press.
Laurenceau, J.-N. (1987). *Histoire des usines hydro-électriques de la SNCF et de ses filiales et des relations SNCF-EDF* (mémoire pour l'AHEF). Paris.
Lawrence, T. (2008). Power, Institutions and Organizations. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 170-197). London: Sage.
Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. In *The SAGE Handbook of Organization Studies* (p. 215-254). 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd. https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7
Le Bart, C. (2003). *Les maires : sociologie d'un rôle : sociologie d'un rôle / Christian Le Bart* (Vol. 1–222 p.). Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.
Le Galès, P.(1995). *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. Consulté à l'adresse http://www.persee.fr/
Le Galès, P. (1998). *Regulations and governance in European cities* (Vol. 1–(1998-09) n°3,).
Le Galès, P. (1999). Le desserrement du verrou de l'Etat ?, *Revue internationale de politique comparée,* vol. 6, n°3, p. 627-652.

Le Galès, P. (2006). The ongoing march of decentralisation within the post-Jacobin state, In. Culpepper, P., Hall, P., Palier, B. (dir.), *Changing France: the politics that markets make*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 198-219.
Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* (2e édition augmentée d'une préface inédite, Vol. 1–1 vol. (486 p.)). Paris: Presses de Sciences Po.
Le Galès, P. (2014). Gouvernance. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 299-308). Paris: Presses de Sciences Po.
Le Galès, P., Lequesne, C., Centre d'études et de recherches internationales, (Paris), & Centre de recherches sur l'action politique en Europe, (Rennes). (1997). *Les paradoxes des régions en Europe* (Vol. 1–302 p. ; 24 cm). Paris: Découverte.
Le Galès, P., & Vezinat. (2014). *L' État recomposé* (Vol. 1–1 vol. (107 p.). Paris: Presses universitaires de France.
Le Galès, P., & Voelzkow, H. (2001). The governance of local economies. In C. Crouch & C. Trigilia, *Local production systems in Europe: rise or demise?* Oxford : New York: Oxford University Press.
Le Hir, B. (2017, novembre). Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants. (France Stratégie, Éd.). Consulté à l'adresse http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na-64-dynamique-emploi-metropoles-30-novembre-2017.pdf
Le Lidec, P. (2008). La réforme des institutions locales. In O. Borraz & V. Guiraudon, *Politiques publiques. 1., La France dans la gouvernance européenne* (p. 255-281). Paris: Presses de Sciences Po.
Le Roy, F., & Yami, S. (2007). *Les stratégies de coopétition* (Vol. 1–(2007-08/09) n°176,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/revue.php?ID_REVUE=RFG
Lee, L. (1993). *Compass and gyroscope,* Washington, DC: Island Press.
Lefèvre, C. (1993). *Urban transportation : who governs ?The difficulties of travel management in French cities : who governs ?The difficulties of travel management in French cities*.
Leloup, F., Moyart, L., & Pradella, S. (2007). Les échelles régionales pour penser la dépendance au sentier. In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles*. Paris: L'Harmattan.
Lenoir, D. (2008, février). *1985-2007 : l'émergence de politiques territoriales de l'énergie*. Séminaire LATTS-PUCA, 1ère séance présenté à Les politiques énergétiques locales. Les collectivités territoriales et l'énergie : mise en perspective et émergence d'un « nouveau modèle » ?
Leresche, J.-P. (2001). *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée : le cas suisse dans une perspective comparée / sous la dir. de Jean-Philippe Leresche* (Vol. 1–389 p.). Paris: Pedone.
Leroy, M. (1999). *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*. Consulté à l'adresse http://www.persee.fr/
Leroy, M. (2000). *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région* (Vol. 1–229 p.). Paris: L'Harmattan.
Lévêque, F. (2011). Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification – FACÉ. *Contrats publics*, (109).

Lévy-Leboyer, M., & Casanova, J.-C. (1991). *Entre l'Etat et le marché, l'économie française des années 1880 à nos jours*. Paris: Gallimard.
Lindblom, C. (1959). The Science of « Muddling Through ». *Public Administration Review*, *19*(2), 79-88.
Lindley, C. (1975). Changing Policy Management Responsibilities of Local Legislative Bodies. *Public Administration Review*, *35*, 794. https://doi.org/10.2307/974621
Lipietz, A. (1994). The National and the Regional: Their Autonomy Vis-à-Vis the Capitalist World Crisis. In R. Pala & B. Gills, *From Transcending the State-Global Divide* (p. 22-43). Boulder (CO): Lynne Reinner Publishers.
Lorentz, C. (2000). *100 ans d'énergie. Histoire de l'électricité de Strasbourg, Strasbourg*. Strasbourg: Editions Oberlin.
Lorgeou, J. (1975). La tarification des fournitures en basse tension en France. Aspects théoriques et pratiques de l'élaboration du tarif universel (p. 1-29). Présenté à UNIPEDE, Conférence tarification.
Lorrain, D., & Stoker, G. (1995). *Les privatisations urbaines en Europe*. Paris: La Découverte.
Lorrain, D. (1989). *Les mairies urbaines et leurs personnels* (Vol. 1–209 p. : ill. ; 24 cm). Paris: La Documentation française.
Loughlin, M. (2009). In defence of Staatslehre. *Der Staat*, *48*(1), 1-28.
Lounsbury, M., Ventresca, M., & Hirsch, P. M. (2003). Social movements, field frames and industry emergence: a cultural-political perspective on US recycling. *Socio-Economic Review*, *1*(1), 71–104. https://doi.org/10.1093/soceco/1.1.71
Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, *32*(4), 298. https://doi.org/10.2307/974990
Luchaire, F. (1994). *L'Europe et la souveraineté des Etats* (Vol. 1–18 p. ; 21 cm). Saarbrücken: Universität des Saarlandes, Centre d'études juridiques françaises.
Mabileau, A. (1927-2003). (1972). *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*. (Association française de science politique & (Talence Centre d'étude et de recherche sur la vie locale Gironde), Éd.). Paris: Pedone.
Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, *29*(4), 507-548.
Maillard, J. de. (2001). *La Commission, le vin et la réforme* (Vol. 1–(2001,automne) n°5,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne.htm?
Majone, G. (1996). *La Communauté européenne : un état régulateur : un état régulateur* (Vol. 1–158 p. ; 20 cm). Paris: Montchrestien.
Majone, G. (1997). *From the positive to the regulatory State : causes and consequences of changes in the mode of governance : causes and consequences of changes in the mode of governance* (Vol. 1–(1997,05/08) n°2,).
Mancebo, F. (2010). *Le développement durable / François Mancebo* (2e édition [augmentée]). Paris: A. Colin.
Mangolte, P.-A. (1986). *La vie privée des entreprises publiques*. Paris: Les Editions Ouvrières.
Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, *25*(02), 185. https://doi.org/10.1017/S0003975600004239
Mann, M. (1986). *The sources of social power. 1, A history of power from the beginning to A.D. 1760* (Vol. 1–IX-548 p. ; 23 cm). Cambridge: Cambridge University Press.

Margairaz, M. (1991). *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations : empirical evidence and theoretical considerations* (Vol. 1–330 p. ; 21 cm). Boulder, Colo.Frankfurt am Main: WestviewCampus Verlag.
Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *34*(3), 341-378. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x
Marsh, D. (1995). Explaining 'Thatcherite' Policies: Beyond Uni-Dimensional Explanation. *Political Studies*, *43*(4), 595-613. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01721.x
Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government* (Vol. 1–XV-295 p. ; 22 cm). Oxford: Clarendon Press.
Marston, S. A. (2000). The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, *24*(2), 219-242. https://doi.org/10.1191/030913200674086272
Marty, G. (1933). Coup d'oeil sur le développement de la production et de la consommation de l'énergie électrique en France. *Journal de la société statistique de Paris*, (74), 293-305.
Masson, D. (2006). Constructing Scale/Contesting Scale: Women's Movement and Rescaling Politics in Quebec. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *13*(4), 462-486. https://doi.org/10.1093/sp/jxl007
Mayhew, D. R. (1974). *Congress : the electoral connection : the electoral connection / David R. Mayhew* (Vol. 1–VII-194 p.). New HavenLondon: Yale university press.
Mayntz, R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governability: some Comments on a Theoretical Paradigm. In J. Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (p. 9-20). London: Sage.
Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory* (Jean Monnet Chair Papers No. 50). European University Institute.
McAdam, D., & Scott, R. (2005). Organizations and Movements. In G. F. Davis, D. McAdam, R. Scott, & M. Zald (Éd.), *Social movements and organization theory* (p. 4-40). New York, N.Y: Cambridge University Press.
McCormick, J. (2001). *Environmental policy in the European Union / John McCormick* (Vol. 1–xviii, 329 p.). New York: Palgrave.
McGuire, P., & Granovetter, M. (1998). The making of an industry : electricity in the United States. In M. Callon, *The laws of the markets* (p. 147-173). Oxford: Blackwell.
Meadowcroft, J. (1997). Planning for sustainable development: Insights from the literatures of political science, *European Journal of Political Research,* vol. 31, p. 427-454.
Mény, Y. (1989). *Politiques publiques* (Vol. 1–391 p. ; 18 cm). Paris: Presses universitaires de France.
Ministère de l'économie. (2014). *La nouvelle France industrielle. Présentation des feuilles de route des 34 plans de la nouvelle France industrielle*. Paris.
Ministère de l'Economie. (2017). *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.* (Annexe au projet de loi de finances pour 2017) (p. 153).
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. (2011). *Eléments de diagnostic. Rhône-Alpes. Projet STRATER* (p. 76). Consulté à l'adresse https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Strategie_territoriale/58/8/STRATER_Rhone-Alpes_176588.pdf

Ministère de l'environnement, & Ministère de l'économie. (2015). Plan Industriel Réseaux Electriques Intelligents. Appel à candidature et à projets des territoires pour contribuer au déploiement à grande échelle de solutions technologiques Smart Grids. Consulté à l'adresse http://www2.developpement-durable.gouv.fr/Les-laureats-de-l-appel-a-projets,46889.html

Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Les Editions d'Organisation.

Moon, J. (1995). *Innovative leadership and policy change : lessons from Thatcher*.

Moreno, L., & Trelles, C. (2005). Decentralization and Welfare Reform in Andalusia. *Regional and Federal Studies*, *15*(4), 519-535.

Morsel, H. (1991). L'électricité thermique. In F. Caron & F. Cardot, *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918* (p. 551-593). Paris: Fayard.

Morsel, H. (1994). La production hydraulique. In Lévy-Leboyer & H. Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946* (p. 733-777). Paris: Fayard.

Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique*, *35*(2), 165-189.

Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G., Pollet, & P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel* (p. 153-179). Paris: L'Harmattan.

Muller, P. ; (1990). *Les politiques publiques / Pierre Muller* (Vol. 1–127 p.). Paris: Presses universitaires de France.

Muller, P. ; (2013). *Les politiques publiques [[Ressource électronique]] / Pierre Muller* (10e éd.). Paris: P.U.F. Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130625742.htm

Muller, P., & Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques* (Vol. 1–156 p. ; 20 cm). Paris: Montchrestien.

Müller, W. C., & Wright, V. (1994). The state in Western Europe: retreat or redefinition? *special issue of West European Politicas*, *17*(3).

Nadaud, F. (2005). *Hétérogénéité spatiale d'un service en réseau, équité, et efficacité collective : la distribution rurale d'électricité et la maîtrise de la demande* (Thèse de doctorat sous la direction de Jean-Charles Hourcade). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

Navez-Bouchanine, F., & Valladares, L. (2007). Éditorial. *Espaces et sociétés*, *131*(4), 9. https://doi.org/10.3917/esp.131.0009

Nay, O. (2002). Le jeu du compromis : les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée. In O. Nay & A. Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica.

Nay, O. (1994). *Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier : l'exemple de la politique de communication de Montpellier*.

Nay, O. (1997). *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*. Paris: Harmattan.

Nay, O.., & Smith, A. (2002). *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique : courtiers et généralistes dans l'action politique / sous la dir. de Olivier Nay, Andy Smith* (Vol. 1–237 p.). Paris: Economica.

NégaWatt. (2017). *Scénario négaWatt 2017-2050. Dossier de synthèse* (p. 48). Association négaWatt.

Négrier, E. (2005). *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale / Emmanuel Négrier* (Vol. 1–1 vol. (270 p.)). Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Néré, J. (1944). La concentration des entreprises: un cas particulier: l'industrie hydro-électrique des alpes. *Mélanges d'histoire sociale*, *6*, 56-70.

Nicolet, C. (1983). *Le radicalisme*. Paris: PUF.

Nordmann, J.-T. (1977). *La France radicale*. Paris: Gallimard-Julliard.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offerlé, M. (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt* (2e éd., Vol. 1–158 p. ; 20 cm). Paris: Montchrestien.

OREGES. (2017a). *Profil énergie-climat. Communauté d'agglomération de Chambéry métropole* (p. 29). OREGES.

OREGES. (2017b). *Profil énergie-climat. Métropole de Lyon* (p. 30). OREGES.

Orren, K. (2017). *The policy state : an American predicament : an American predicament / Karen Orren, Stephen Skowronek.* (Vol. 1–253pages). Cambridge: Harvard University Press.

Padgett, J. F., & Ansell, C. K. (1993). Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. *American Journal of Sociology*, *98*(6), 1259-1319. https://doi.org/10.1086/230190

Pal, L. A., & Clark, I. D. (2015). Making reform stick: Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. *Policy and Society*, *34*(3-4), 247-257. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.006

Palier, B., Hall, & Culpepper. (2010). *La France en mutation (1980-2005) [[ressource électronique]] / Bruno Palier, Peter HALL, Pepper D. Culpepper*. Paris: [diffusion] Cairn.info. Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/la-france-en-mutation-1980-2005--9782724609727.htm

Parsons, W. (2003). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Northampton: Edward Elgard Publishing.

Pasquier, R. (2012). *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Pasquier, R. (2004). *La capacité politique des régions : une comparaison France-Espagne : une comparaison France-Espagne / Romain Pasquier* (Vol. 1–227 p.). Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Pearson, P. J. G., & Foxon, T. J. (2012). A low carbon industrial revolution? Insights and challenges from past technological and economic transformations. *Energy Policy*, *50*, 117–127. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.07.061

Perelman, C. (1958). *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique : la nouvelle rhétorique / par Ch. Perelman et L. Olbrechts-Tyteca* (Vol. 1–2 vol. (734 p.)). Paris: Presses Univ. de France.

Pestre, D., & Picon, A. (1995). *La France des X, deux siècles d'histoire*. Paris: Economica.

Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, *34*(3-4), 219-228. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005

Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science : the new institutionalism : the new institutionalism* (Vol. 1–VII-183 p. ; 23 cm). London: Pinter.

Philippi, P. (1988). *Nationalisation et décentralisation. Deux concepts compatibles. Exemplarité en ce domaine du cas d'Electricité de France et Electricité de Strasbourg* (Thèse de doctorat). Université de Strasbourg, Strasbourg.

Picard, J.-F., Beltran, A., & Bungener, M. (1985). *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*. Paris: Dunod.

Pierson, P. (1993). *When effect becomes cause : policy feedback and political change : policy feedback and political change*. Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.jstor.org/journals/00438871.html

Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state / ed. by Paul Pierson* (Vol. 1–XIV-514 p.). New York: Oxford University Press.

Pierson, P. (2004). *Politics in time : history, institutions, and social analysis : history, institutions, and social analysis / Paul Pierson*. Princeton, N.J.Oxford: Princeton University Press.

Pinol, J.-L. (2003). *Histoire de l'Europe urbaine. II. De l'Ancien Régime à nos jours*. Paris: Seuil.

Polidano, C. (2000). *Measuring public sector capacity* (Vol. 1–(2000-05) n°5,).

Pongy, M. (1997). *Entre modèles nationaux et eurogroupes d'intérêts professionnels : l'action de l'Union dans la culture : l'action de l'Union dans la culture* (Vol. 1–(1997,hiver) n°28,). Consulté à l'adresse http://conflits.org/rubrique.php3?id_rubrique=28

Poupeau, F.-M. (1999). *EDF ou la permanence d'un « compromis républicain ». Le système de distribution électrique français entre État et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation* (Thèse de doctorat: science politique). Institut d'études politiques de Paris, Paris.

Poupeau, F.-M. (2004). Un siècle d'intervention publique dans le secteur de l'électricité en France. *Gérer et comprendre*, (77), 6-15.

Poupeau, F.-M. (2007). *La fabrique d'une solidarité nationale : Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France : Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France* (Vol. 1–(2007-10) n°5,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/revue.php?ID_REVUE=RFSP

Poupeau, F.-M. (2008a). Les entreprises locales d'énergie : la fin d'un levier d'action pour les villes françaises ? *Annales de la recherche urbaine*, (n°103), 153-158.

Poupeau, F.-M. (2008b, février). *Les politiques énergétiques locales*. Présenté à Séminaire LATTS-PUCA, Ecole des Ponts, Paris.

Poupeau, F.-M. (2013a). L'émergence d'un État régional pilote: La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française. *Gouvernement et action publique*, *2*(2), 249. https://doi.org/10.3917/gap.132.0249

Poupeau, F.-M. (2013b). Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. *Politiques et management public*, *30*(4), 443-472.

Poupeau, F.-M. (2015a). La gouvernance locale des réseaux d'énergie. Entre départementalisation et métropolisation. In A.-C. Eiller, Marcou, C. Staropoli, & F.-M. Poupeau, *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales* (p. 302). Paris: L'Harmattan.

Poupeau, F.-M. (2015b). *L'électricité et les pouvoirs locaux en France. Une autre histoire du service public (1880-1980)* (Mémoire : habilitation à diriger des recherches). Paris Est, Champs-sur-Marne.

Powell, W., White, D., Koput, K., & Owen-Smith, J. (2005). Network Dynamics and Field Evolution: The Growth of Interorganizational Collaboration in the Life Sciences. *American Journal of Sociology*, *110*(4), 1132-1205.

Préfecture de la région Provence-Alpes Côte d'Azur, & Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur. (2007). *Contrat de projets Etat-Région 2007-2014. Provence-Alpes-Côte d'Azur* (p. 162). Marseille.

Préfecture de la région Rhône-Alpes, & Conseil régional de Rhône-Alpes. (2015). *Contrat de plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes 2015-2020* (p. 112). Lyon.

Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, & Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais. (2012). *SRCAE du Nord-Pas-de-Calais* (p. 348). Lille.

Puiseux, L. (1982). Les bifurcations de la politique énergétique française depuis la guerre. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, *37*(4), 609-620. https://doi.org/10.3406/ahess.1982.282874

Purcell, M. (2003). *Citizenship and the right to the global city : reimagining the capitalist world order : reimagining the capitalist world order* (Vol. 1–(2003) n°3,).

Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union. *Governance*, *13*(1), 25–43.

Radaelli, C. M. (2010). Regulating Rule-Making via Impact Assessment. *Governance*, *23*(1), 89-108. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x

RAEE. (2003). *Pour un territoire durable. 25 ans de Rhônealpenergie Environnement*. Lyon.

RAEE. (2008). *Le livre des 30 ans de Rhônalpénergie environnement* (p. 64). RAEE.

Rémond, B. (1993). *La région : une unité politique d'avenir : une unité politique d'avenir* (Vol. 1–159 p. ; 20 cm). Paris: Montchrestien.

Réseau de transport d'électricité. (2015). *Bilan électrique 2014* (p. 56). Réseau de Transport d'Electricité.

Reuss, P. (2007). *L'épopée de l'énergie nucléaire : une histoire scientifique et industrielle*. Les Ulis: EDP Sciences.

Reverdy, T. (2014). Chapitre 9 . La reconception des marchés. In *La construction politique du prix de l'énergie* (p. 253-276). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/la-construction-politique-du-prix-de-l-energie--9782724615609-p-253.htm

Reverdy, T. (2016, mai). *Politique énergétique et marché de l'électricité, une régulation distribuée entre des autorités interdépendantes*. Communication de conférence présenté à Les territoires de la transition énergétique, Paris.

Rhône-Alpes Energie Environnement, & Association des parcs naturels régionaux d'Auvergne Rhône-Alpes. (2016, septembre 6). Les Centrales Villageoises. Un nouveau modèle économique et territorial pour l'implication des citoyens dans la transition énergétique initié en Auvergne-Rhône-Alpes par les Parcs naturels régionaux et Rhônalpénergie-Environnement. Communiqué de presse.

Richardson, J. J. (2000). *Why does policy change? : lessons from British transport policy, 1945-99 : lessons from British transport policy, 1945-99 / Jeremy Richardson and Geoffrey Dudley* (Vol. 1–X-240 p.). London: Routledge.

Ritaine, E. (1994). *Territoire et politique en Europe du Sud*. Consulté à l'adresse http://www.persee.fr/

Ritaine, E. (1997). La capacité politique des régions en Europe du Sud. In P. Le Galès & C. Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe* (p. 73-92). Paris: La Découverte.

Rivier, J. (1969). La place des entreprises publiques dans l'économie française. *Economie et statistique*, *6*(1), 33-44.
Rockman, B. A., & Weaver, R. K. (1993). *Do institutions matter ? : government capabilities in the United States and abroad : government capabilities in the United States and abroad* (Vol. 1–XIV-498 p. ; 24 cm). Washington, D.C.: Brookings Institution.
Rosanvallon, P. (1993). Une troisième crise de l'Etat-providence ? *Banquet*, *2*(3), 7-33.
Roy, A., & Ong, A. (2011). *Worlding cities : asian experiments and the art of being global : asian experiments and the art of being global / edited by Ananya Roy and Aihwa Ong* (Vol. 1–1 vol. (XVII-352 p.)). MaldenOxfordChichester: Wiley-Blackwell.
RTE. (2006). RTE présente les enjeux en alimentation électrique de la Région parisienne. Présenté à 41ème session du CIGRE.
RTE. (2012). *Cent ans de haute tension électrique à Paris. Sous les pavés, les câbles* (p. 100).
RTE. (2016a). *Bilan électrique 2015* (p. 72). Paris: Réseau Transport électricité.
RTE. (2016b). Le réseau de demain se prépare aujourd'hui [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse http://www.rte-france.com/fr/article/le-reseau-de-demain-se-prepare-aujourd-hui
RTE. (2017a). *Bilan électrique 2016. Synthèse* (p. 11).
RTE. (2017b, avril). Bilans électriques régionaux 2016 [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse http://www.rte-france.com/fr/article/bilans-electriques-regionaux
RTE. (2017c, avril). Engagé pour le dynamisme des territoires [Site institutionnel]. Consulté à l'adresse http://www.rte-france.com/fr/article/engage-pour-le-dynamisme-des-territoires
Ruegg, J. (2007). L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface. In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath, *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
Rutherford, J., & Coutard, O. (2014). Urban Energy Transitions: Places, Processes and Politics of Socio-technical Change. *Urban Studies*, *51*(7), 1353–1377. https://doi.org/10.1177/0042098013500090
Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* ([2nd edition], Vol. 1–1 vol. (VI-344 p.)). Boulder, Colo.: Westview Press.
Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach : an advocacy coalition approach* (Vol. 1–XII-290 p. ; 23 cm). Boulder, Colo.: Westview.
Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (2e éd., p. 189-222). Boulder (CO): Westview Press.
Sadran, P. (1981). Les socialistes et la région. *Pouvoirs*, *19*(19), 139-147.
Sadran, P. (2005). Un objet politique mal identifié. Point de vue du politiste. In B. Dolez, A. Laurent, & C. Patriat, *Le vote rebelle : les élections régionales de mars 2004 : les élections régionales de mars 2004 / sous la direction de Bernard Dolez, Annie Laurent et Claude Patriat ; préface de François Patriat* (Vol. 1–1 vol. (275 p.), p. 23-32). Dijon: Editions universitaires de Dijon.
Sainteny, G. (1986). *La France des régions avec les résultats des élections 1986 / réalisation Michel Guerrin* (Vol. 1–1 vol. (98-XII p.)). Paris: "Le Monde.
Sainteny, G. (1992). *Les Verts* (2e éd., Vol. 1–127 p. ; 18 cm). Paris: Presses universitaires de France.
Sainteny, G. (2000). *L'introuvable écologisme français ? / Guillaume Sainteny*. Paris: Presses universitaires de France.

Sassen, S. (2000). The Global City: Strategic Site/New Frontier. *American Studies*, *41*(2-3), 79-95.

Sassen, S. (2003). Globalization or denationalization? *Review of International Political Economy*, *10*(1), 1-22. https://doi.org/10.1080/0969229032000048853

Sassi, M. (2004). Le rôle du technocrate : Ernest Mercier et la mise en place d'une industrie française entre les deux guerres. *Revue de l'IHTP*, (84).

Satterthwaite, D. (2008). « Cities » contribution to global warming: notes on the allocation of greenhouse gas emissions. *Environment and Urbanization*, *20*(2), 539-549.

Saurugger, S. (2014). Why and how instruments of participation change in the European union ? In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique. Débats et mises en perspective théoriques* (p. 316-341). Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). *L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ?* (Vol. 1–(2006) n°2,). Consulté à l'adresse https://acces-distant.sciences-po.fr/fork?http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee.htm

Sawicki, F. (2002). Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation. In O. Nay & A. Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique* (p. 23-45). Paris: Economica.

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play : actor-centered institutionalism in policy research : actor-centered institutionalism in policy research / Fritz W. Scharpf* (Vol. 1–XVI-318 p.). Boulder, Colo.: Westview.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe : effective and democratic ? : effective and democratic ?* (Vol. 1–VIII-243 p. ; 22 cm). Oxford: Oxford University Press.

Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States...* (Vol. 1–XV-226 p.). Chicago [Ill.]: Rand MacNally.

Schmidt, V. A. (2002). Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. *Journal of European Public Policy*, *9*(6), 894-912. https://doi.org/10.1080/1350176022000046418

Schmitter, P. (1999). The Future of Democracy: Could It Be a Matter of Scale? *Social Research*, *66*(3), 933-958.

Schmitter, P. C., & Lehmbruch, G. (1979). *Trends toward corporatist intermediation* (Vol. 1–328 p.). LondonBeverly Hills: Sage Publications.

Schmitter, P. C., & Lehmbruch, G. (1982). *Patterns of corporatist policy-making* (Vol. 1–292 p. ; 22 cm). London: Sage.

Schneiberg, M., & Lounsbury, M. (2008). Social Movements and Institutional Analysis. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin-Andersson, & R. Suddaby, *The Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 650-672). London: Sage publications.

Schreurs, M. A. (2010). Multi-level Governance and Global Climate Change in East Asia: Multi-level Governance and Global Climate Change in East Asia. *Asian Economic Policy Review*, *5*(1), 88-105. https://doi.org/10.1111/j.1748-3131.2010.01150.x

Scott. (2001). *Global city-regions : trends, theory, policy : trends, theory, policy / edited by Allen J. Scott* (Vol. 1–xv, 467 p.). Oxford: Oxford University Press.

Scott, R., & Meyer, J. (1983). *Organizational Environments : Ritual and Rationality*. Londres: Sage.

Sellers, J. M. (2002). *Governing from below : urban regions and the global economy : urban regions and the global economy / Jefferey M. Sellers* (Vol. 1–XII-407 p.). London: Cambridge University Press.

SEML Soleil Eau Vent Energie. (2016, Printemps). La SEVE a eu cinq ans. *La SEVE à la source*, p. 6.
Seo, M.-G., & Creed, W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *The Academy of Management Review*, *27*(2), 222. https://doi.org/10.2307/4134353
Service de l'observation et des statistiques. (2015). *Tableau de bord de la fiscalité énergétique* (No. 20) (p. 58). Paris: Commissariat général au développement durable.
Service de l'observation et des statistiques. (2017a). *Chiffres clés de l'énergie. Edition 2016* (p. 72). Ministère de l'environnement.
Service de l'observation et des statistiques. (2017b). *Chiffres clés des énergies renouvelables. Édition 2016* (p. 76). Paris: Ministère de l'environnement.
Service énergie, climat, air, C. régional de P. (2015). *Bilan AGIR 2015*. Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.
Sfez, L. (1984). *La décision* (Vol. 1–127 p. ; 18 cm). Paris: Presses universitaires de France.
Shonfield, A. (1965). *Modern Capitalism*. Londres et New York.
Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization : a study of decision-making processes in administrative organization* (2d ed., Vol. 1–XLVIII-259 p. ; 22 cm). New York: Macmillan.
Simonnot, P. (1975). *Les nucléocrates*. Grenoble: PUG.
Siwek-Pouydesseau, J. (1974). La critique idéologique du management en France. *Revue française de science politique*, *24*(5), 966-993.
Skocpol, T. (1992). *State formation and social policy in the United States*.
Skocpol, T., Rueschemeyer, D., & Evans, P. B. (1985). *Bringing the state back in / ed. by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol* (Vol. 1–X-390 p.). Cambridge: Cambridge University Press.
Skowronek, S. (2009). Taking stock. In D. King & L. JAcobs, *The unsustainable American State* (p. 330-338). New-York: Oxford University Press.
Smil, V. (2010). *Energy Transitions: History, Requirements, Prospects*. Westport: Praeger.
Smith, A. (1996). *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni* (Vol. 1–300 p. : cartes ; 22 cm). Paris: Harmattan.
Smith, A. (2004). *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique : une sociologie politique / Andy Smith* (Vol. 1–XI-195 p.). Paris: LGDJ.
Smith, A. (2006). *Le gouvernement de l'Union européenne et une France qui change / Andy Smith*.
Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, *51*(4), 464. https://doi.org/10.2307/2095581
SPL Oser. (2016). Fiche SPL OSER. Rénovation énergétique de cinq lycées.
Stahl, P. (1985). L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique. *Bulletin d'histoire de l'électricité (AHEF)*, (6), 61-74.
Stahl, P. (1986). Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30. *Bulletin d'histoire de l'électricité (AHEF)*, (8), 55-87.
Stahl, P. (1994). Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres. In M. Lévy-Leboyer & H. Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946* (p. 352-411). Paris: Fayard.

Steinmo, S., Thelen, K. A., & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis : historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoffaës, C. (1994). *Entre monopole et concurrence. La régulation de l'énergie en perspective historique*. Paris: P.A.U.

Straus, A. (1994). Le financement de l'industrie électrique par le marché financier. In Lévy-Leboyer & H. Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946* (p. 904-954). Paris: Fayard.

Streeck, W., & Schmitter, P. C. (1985). *Private interest government : beyond market and state : beyond market and state* (Vol. 1–X-278 p.). London: Sage.

Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). *Beyond continuity : institutional change in advanced political economies : institutional change in advanced political economies / edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen*. OxfordNew York: Oxford University Press.

Swyngedouw, E. A. (1989). The Heart of the Place: The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, *71*(1), 31. https://doi.org/10.2307/490505

Swyngedouw, E. (2011). Depoliticized environments: the end of nature, climate change, and the post-political condition. *Roal Institute of Philosophy Supplement*, (69), 253-274.

Taylor, P. (2004). Is There a Europe of Cities? World Cities and the Limitations of Geographical Scale Analyses. In R. McMaster & E. Sheppard, *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method* (p. 212-235). London: Blackwell.

Thatcher, M. (2002a). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, *9*(6), 954-972. https://doi.org/10.1080/1350176022000046445

Thatcher, M. (2002b). *Analysing regulatory reform in Europe* (Vol. 1–(2002) n°6,).

Thatcher, M., & Coen, D. (2001). *Utilities reform in Europe / David Coen and Mark Thatcher, ed.* (Vol. 1–132 p.). Huntington, N.Y.: Nova Science Publishers.

Thoenig, J.-C. (1975). La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique. *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, *octobre-décembre*(36), 77-123.

Thoenig, J.-C. (1980). *L'Administration des routes et le pouvoir départemental : vie et mort de la vicinalité : vie et mort de la vicinalité / J.-C. Thoenig...* (Vol. 1–IV-117 p). Paris: Éditions Cujas.

Thoenig, J.-C. (1987). *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et chaussées : le cas des Ponts et chaussées* (Nouv. éd., Vol. 1–317 p. ; 22 cm). Paris: Harmattan.

Thoenig, J.-C. (2014). Politiques publiques. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 771). Paris: Presses de Sciences Po.

Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, *46*(4), 580-623. https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082

Tidball, R., Bluestein, J., Rodriguez, N., & Knoke, S. (2010). *Cost and Performance Assumptions for Modeling Electricity Generation Technologies* (p. 211). National renewable energy laboratory.

Tiernan, A. (2015). The dilemmas of organisational capacity. *Policy and Society*, *34*(3-4), 209-217. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.004

Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990* (Vol. 1–XI-269 p. : cartes ; 24 cm). Oxford: Blackwell.

Tolbert, P., & Zucker, L. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, *28*, 22-39.

Tömmel, I. (1998). Transformation of governance: The European commission's strategy for creating a 'Europe of the regions'. *Regional & Federal Studies*, *8*(2), 52-80. https://doi.org/10.1080/13597569808421051

True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (2e éd.). Boulder (CO): Westview Press.

Turnheim, B., & Geels, F. W. (2012). Regime destabilisation as the flipside of energy transitions: Lessons from the history of the British coal industry (1913?1997). *Energy Policy*, *50*, 35–49. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.04.060

United Nations Human Settlements Programme. (2012). *Sustainable Urban Energy: A Sourcebook for Asia*. Nairobi: UN Habitat.

Varaschin, D. (1998). Légendes d'un siècle : cent ans de politique hydroéléctrique française. *Annales des Mines*, 27-33.

Varaschin, D. (2007). *Mémoires de l'électricité*. Paris: Maison des sciences de l'Homme, ministère de la Culture et Fondation EDF.

Varaschin, D. (2008). Un sujet électrique ? Le patrimoine industriel de l'hydroélectricité dans les Alpes. *L'Archéologie industrielle en France*, (52), 8-23.

Varaschin, D. (2009a). Etat et électricité en France en perspective historique. In A. Beltran, C. Bouneau, & Y. Bouvier, *État et énergie : XIXe-XXe siècle : Séminaire 2002-2006* (p. 57-96). Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Varaschin, D. (2009b). *Le Patrimoine de l'hydraulique et de l'hydroélectricité*. Chambéry: LLS.

Varaschin, D. (2009c). Le patrimoine de l'hydroélectricité : état de grâce ou grâce de l'Etat ? *Historiens-Géographes*, (405), 109-116.

Veltz, P. (1996). *Structures territoriales et dynamique économique* (Vol. 1–(1996-12-11) n°2498,).

Viallet-Thévenin, S. (2015). État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? *Revue française de science politique*, *56*(3), 469-499.

Viard, J. (1992). Chapitre 2 : Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Un paysage politique en voie de recomposition. In *Le vote éclaté* (p. 57-74). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Consulté à l'adresse http://www.cairn.info/le-vote-eclate--9782724606164-p-57.htm

Vickers, J., & Wright, V. (1989). *The politics of privatisation in Western Europe*. Londres: Frank Cass.

Villalba, B., Semal, L., & Szuba, M. (2014). « Sobriétés » (2010-2013) : une recherche interdisciplinaire sur l'institutionnalisation de politiques locales de sobriété énergétique. *Natures Sciences Sociétés*, *22*(4), 351-358. https://doi.org/10.1051/nss/2014053

Vuillermot, C. (2001). *Pierre-Marie Durand et l'Energie Industrielle. L'histoire d'un groupe électrique. 1906-1945*. Paris: CNRS Editions.

Waarden, F. van, & Drahos, M. (2002). Courts and (epistemic) communities in the convergence of competition policies. *Journal of European Public Policy*, *9*(6), 913-934. https://doi.org/10.1080/1350176022000046427

Weber, M. (2003). *Economie et société / Max Weber ; trad. de l'all. par Julien Freund, Pierre Bertrand, Eric de Dampierre...[et al.]sous la dir. de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre* (Vol. 1–2 vol. (410, 424 p.) ; 18 cm). Paris: Pocket.

While, J., & Gibbs, D. (2010). From sustainable development to carbon control: eco-state restructuring and the politics of urban and regional development. *Transactions of the Institute of British Geographers*, (35), 76-93.

Wilks, S. (1999). *In the public interest : competition policy and the Monopolies and Mergers Commission : competition policy and the Monopolies and Mergers Commission / Stephen Wilks* (Vol. 1–XV-382 p.). Manchester: Manchester University Press.

Wilks, S., & Doern, G. B. (1996). *Comparative competition policy : national institutions in a global market : national institutions in a global market* (Vol. 1–XII-398 p. ; 22 cm). Oxford: Clarendon Press.

Wilson, J. Q. (1974). *Political organizations / by James Q. Wilson* (Vol. 1–359 p.). New York: Basic Books.

Woo, J. J., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. *Policy and Society*, *34*(3-4), 271-283. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.008

Wright, V. (1937-1999). (1994). *Privatization in Western Europe : pressures, problems, and paradoxes : pressures, problems, and paradoxes / edited by Vincent Wright*. London: Pinter Publishers.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, *34*(3-4), 165-171.

Zittoun, P. (2013). Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours « en action » dans le changement d'une politique publique. *Revue française de science politique*, *63*(3), 625-646.

Zittoun, P., & Durnova, A. (2013). Les approches discursives des politiques publiques. Introduction. *Revue française de science politique*, *63*(3), 569-577.

III - Liste des entretiens

Nous avons réalisé cent soixante-quinze entretiens semi-directifs, listés ici.

1. Entretiens généraux, institutions nationales

Nom	Fonction	Date
Angotti Philippe	Délégué adjoint, Association des Communautés urbaines de France	octobre 2014
Anonymat requis	Gimélec	octobre 2014
Bailleul Esther	Chargée de mission, CLER	août 2016
Barré Alexandre	Conseiller métiers, UFE	mai 2016
Bréchet Yves	Haut commissaire à l'énergie atomique, CEA	mars 2015
Carrega Marie	Chargée de mission action territoriale, DGEC	novembre 2015
Chokomian Christophe	Direction de la stratégie commerce, EDF commerce	décembre 2014
Clodong Nicolas	Directeur action énergétique territoriale, EDF commerce	octobre 2016
Cot Christine	Chargée de mission, CGET	novembre 2014
Denizot Damien	Chargé de mission, AdCF	décembre 2014
Facon Jean	Directeur adjoint, département énergie, chef du service juridique, FNCCR	janvier 2015
Goffin Charles-Antoine	Conseiller énergie et environnement, cabinet du Premier ministre	janvier 2015
Houetz Marion	Assistante parlementaire de Sabine Buis (PS)	janvier 2015
Hurtut Catherine	Assistante parlementaire de Denis Baupin (EELV)	décembre 2014
Isaac-Georges Guilhem	Conseiller environnement, énergie et logement, ARF	décembre 2014
Jonathan Morice	Conseiller collectivités territoriales, cabinet de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique	mars 2015
Landel Olivier	Délégué général, Association des Communautés urbaines de France	octobre 2014
Mascarau Grégory	Responsable du département mobilité et environnement, Fédération des EPL	août 2014
Ménard François	Chargé de mission, PUCA	juillet 2014, octobre 2016
Mondon Sylvain	Chargé de mission, ONERC	avril 2014, septembre 2014, août 2015, novembre 2015
Osmont Robin	Responsable des affaires économiques, UFE	mai 2016
Pennequin Gilles	Conseiller, Délégation interministérielle à l'intelligence économique	août 2014

Peskine Hélène	Conseillère transition énergétique, climat, cabinet de la ministre de l'Environnement	février 2015
Sokoloff Pascal	Directeur général, FNCCR	janvier 2015
Vennin Livier	Délégué au Grand Paris, EDF	juillet 2014, septembre 2014, janvier 2015, septembre 2016

Total : trente-deux entretiens réalisés.

A ces entretiens à la maille nationale, il faut rajouter un entretien avec Gergana Miladinova, chef de projet au sein de la Direction Régions et Politiques urbaines de la Commission européenne (mai 2016).

Vingt-et-un brefs entretiens semi-directifs ont été réalisés pour vérifier et discuter les statistiques utilisées pour la préfiguration de notre étude de terrain (chapitre V).

Un entretien spécifique en région Normandie a également été réalisé, avec Thierry Berthaux, chargé de mission à la direction environnement du conseil régional de Normandie (mai 2017).

2. Entretiens en Nord-Pas-de-Calais

Nom	Fonction	Date
Allossery Pierrick	Chef du service éco-territorialité, direction de l'environnement, conseil régional du NPDC	février 2014
Anonymat requis	Chargé de mission SRCAE, DREAL	février 2014
Anonymat requis	Service énergie-climat-logement, DREAL	février 2014
Anonymat requis	Secrétariat général, Medef NPDC	février 2014
Aucourt Christian	Délégué interrégional RTE	février 2014
Baly Stéphane	Conseiller municipal et à la métropole de Lille (EELV), dirigeant associatif	février 2017
Bernier Laurent	Délégué auprès de Jean-François Caron, Président de la Commission TESR du Conseil régional	février 2014
Bonduelle Antoine	Dirigeant associatif (environnement), consultant en énergie-environnement	juin 2017
Boughedada Louardi	Vice-président de la Communauté urbaine de Dunkerque en charge des questions énergétiques, EELV	février 2014
Briand Elaine	Chargée de mission Pôle Climat, CERDD	février 2014
Calmein Valérie	Directrice adjointe Pôle Energie 2020	avril 2016
Candelier Laurent	Directeur du projet régional « Véhicule électrique » au conseil régional du NPDC	février 2014
Carlier Guénaëlle	Chargée de mission énergie, Communauté urbaine de Lille	février 2014
Corteel Etienne	Délégué régional, EDF NPDC	février 2014
d'Hainaut Thierry	Chef de Mission, ERDF direction interrégionale et directeur du Pôle d'excellence Energie 2020	février 2014
Danesse Eric	Directeur de l'innovation, Vilogia	février 2014
de la Monneraye Charles	Chargé de mission développement durable, CRCI	janvier 2014
Delacroix Arnaud	Chargé de mission, délégation régionale EDF NPDC	février 2014, mars 2017
Delvalle Thomas	Chef de projet développement durable, CCI Grand Lille	février 2014
Desmoucelles Michel	Directeur région Nord de Dalkia France	février 2014
Ducasse Paul	Directeur général du Pôle MEDEE (pôle de compétitivité)	février 2014
Duroyon Marie-Caroline	Conseil régional, chef de projet, Direction de l'aménagement durable	mars 2016
Emmanuel Cau	Assistant parlementaire de Marie-Christine Blandin	mars 2017
Giorgini Pierre	Président-Recteur de l'Université Catholique de Lille	février 2014
Hainaut Hadrien	Chargé de mission prospective énergétique, Futur Facteur 4	février 2014
Hilmoine Jean-Jacques	Président de la communauté de communes de Fruges et de la SEM Nord Energies	avril 2016
Hottiaux Laurent	Secrétaire général aux affaires régionales	mars 2014
Lafolie Bertrand	Chef de service « animation scientifique et technique », direction de l'environnement, conseil régional du NPDC	février 2014
Lemarchand Erwan	Directeur énergie, services réseaux, transport et mobilité, Métropole Européenne de Lille	juin 2016
Lenglet Claude	Chargé de mission TRI au conseil régional	février 2014
Lepillet Yveline	Responsable du service développement durable, ville de Valenciennes	février 2014
Maire Xavier	Directeur général adjoint Economie, formation, R&D	mai 2016

Mirada Dominique	Directeur de la Caisse des Dépôts NPDC	février 2014
Pellat Alexis	Chef de projet plan climat, Communauté d'agglomération de Valenciennes	février 2014
Perdrigeat Julian	Directeur de cabinet du maire de Loos-en-Gohelle	octobre 2016
Plancke Dominique	Dirigeant associatif, ancien élu EELV	août 2017
Pradal Cyrille	Assistant d'Emmanuel Cau, vice-président du conseil régional (aménagement, environnement et développement durable)	février 2014
Roquette Marc	Président du groupe Roquette de 2004 à 2012, en est administrateur en 2014	février 2014
Roturier Nathalie	Conseil régional, chef de projet, Direction de l'aménagement durable	octobre 2015
Rousseaux Laurent	Chargé de mission « changement climatique et mobilisation citoyenne », conseil régional du NPDC	février 2014
Thomé Guillaume	Chargé d'investissement, FINORPA	février 2016, mars 2016
Tostain Philippe	Conseiller municipal, Energies et plan climat, ville de Lille	février 2014
Traisnel Christian	Directeur CD2E	février 2014
Wallez Lucile	Chargée de mission PCET, Communauté urbaine de Lille	février 2014
Zuindeau Bertrand	Directeur mission TRI	février 2014, avril 2016

Total : quarante-huit entretiens réalisés.

3. Entretiens en Rhône-Alpes

Nom	Fonction	Date
Bernard Evelyne	DREAL Rhône-Alpes	décembre 2015
Biasotto Jérôme	Chef du service énergie-climat, conseil régional	novembre, décembre 2015, août 2016, novembre 2016
Braise Véronique	Responsable de pôle Mission d'Intérêt Général, CNR	décembre 2016
Donque Jean-François	Chef de projet, Annemasse agglomération	janvier 2018
Dubois Sophie	Responsable de l'espace Rhône-Alpes de Saint Etienne, conseil régional	janvier 2016
Ducourtil Brigitte	Directrice, service climat-énergie-environnement, conseil régional	janvier 2016, août 2016
Echernier Carole	Responsable du pôle développement territorial, Thonon agglomération	janvier 2018
Fioraso Geneviève	Députée, deuxième circonscription de l'Isère	octobre 2016
Fraboulet David	Conseiller du Haut-Commissaire, CEA	août 2016, septembre 2016
Gay Nicolas	Chargé de projets, CNR	décembre 2016
Girardot John	Chargé de mission, conseil régional	décembre 2015
Jedliczka Marc	Directeur d'Hespul	septembre 2016, juillet 2017
Jeune Alain	Ancien directeur du service énergie-environnement, conseil régional Rhône-Alpes	juillet 2017
Joly Jean-Pierre	Ancien directeur de l'INES	août 2016
Labie Christian	Directeur, Rhônealpénergie environnement	septembre 2016
Leclair Benoît	Vice-président de la région Rhône-Alpes (2010-2015)	octobre 2016
Lemaignan Benoît	Directeur projets et investissements, Fonds OSER	décembre 2016
Marmont Christian	Responsable de l'espace Rhône-Alpes de Lyon, conseil régional	janvier 2016
Meffre Pierre	Directeur innovation et développement durable, CNR	novembre 2016, décembre 2016
Monnet Laurence	Chargée de mission, Rhônalpénergie environnement	janvier 2016
Morgand Olivier	Chef de projet, mission énergie, Grand Lyon	décembre 2015
Moudileno Fabien	Chargé de mission, Agence locale de l'énergie, Lyon	décembre 2015
Pellat Alexis	Chargé de mission énergie-climat, conseil régional	décembre 2015
Poimboeuf Hélène	Directrice du service transition énergétique, Grenoble métropole	décembre 2015
Richard Hélène	Chargée de mission planification énergétique, Grand Lyon	novembre 2016
Richert Michel	Directeur délégué développement durable, direction générale de la Vienne	décembre 2016
Ruguet-Chapuis Stéphanie	Chargée de projets, conseil régional	décembre 2015
Therme Jean	Ancien directeur de la recherche technologique, CEA Grenoble	septembre 2016, décembre 2016
Thomas Nathalie	Chargée de mission énergie-climat, conseil régional	décembre 2015
Vanderkam Maëlle	Responsable du pôle gestion de portefeuille et de partenariat, nouvelles énergies, CNR	décembre 2016
Yalamas Pierrick	Chargé de mission, Rhônealpénergie environnement	janvier 2016

Zambeaux Noémie	Déléguée générale IERA	octobre 2016, janvier 2017

Total : quarante-et-un entretiens réalisés.

4. Entretiens en PACA

Nom	**Fonction**	**Date**
André Michel	Responsable de la mission énergie, conseil départemental des Hautes-Alpes	octobre 2015
Anonymat requis	Délégué territorial Alpes-Maritimes, ERDF	octobre 2015
Charriau Colette	Ancienne Vice-présidente du conseil régional, en charge du logement et du foncier (2010-2015)	juin 2017
Chiodo Rémy	Directeur adjoint Agence locale de l'énergie, Marseille	août 2015
Clément Jean-Christophe	Chef de projet énergie, CCI Nice	novembre 2015
Delhaye Annick	Ancienne Vice-présidente du conseil régional, chargée de l'environnement, de l'énergie et du climat (2004-2015)	décembre 2016, juin 2017, décembre 2017
Deloche Yvan	Conseiller en développement technologique, environnement, CRITT PACA	août 2015
Duquy-Nicoud Loïc	Chargé de mission efficacité énergétique dans les entreprises, conseil régional	juillet 2015
Ferulla Valérie	Chargée de mission, DREAL PACA	septembre 2015
Flahaut Dominique	Chef de service énergie, climat, air, conseil régional	août 2015, décembre 2016, décembre 2017
Foca Pierrette	Service environnement, développement durable, DDTM 06	novembre 2015
Gourmelen Stéphanie	Chargée de mission, DREAL	août 2015
Hamon Viviane	Consultante	août 2015
Kester Michel	Ancien directeur de l'agence régionale de l'énergie, ancien directeur des services du conseil régional	juin 2017
Laffont Thierry	Directeur régional, ADEME PACA	octobre 2015
Laverdière Folco	Chef de service adjoint, énergie, climat, air, conseil régional	août 2015
Leroy Pierre	Maire de Puy-Saint-André et Vice-président de la communauté de communes du Briançonnais (EELV)	novembre 2015, août 2016
Lyan Julien	Service environnement, ville de Fréjus	août 2015
Lyant Valentin	Chargé de mission, observatoire régional de l'énergie, SRCAE, conseil régional	juillet 2015, décembre 2017
Martinie Yohanna	Chargée de mission, service énergie, climat, air, conseil régional	juillet 2015, août 2015, décembre 2017
Oudart Nicolas	Chargé de mission énergie, conseil régional	août 2015
Pamelle Yohann	DREAL PACA, chargé du SRCAE	septembre 2015
Prufer Yves	Directeur, Agence de la performance énergétique, métropole de Nice	octobre 2015
Vukic Frédéric	Chargé de mission, service énergie, climat, air, conseil régional ; puis ingénieur, AREA PACA	juin 2015, décembre 2016

Total : trente-et-un entretiens réalisés.

IV - Table des illustrations

Cartes

Carte 1 : Le réseau de transport d'électricité en 1923 : page 49

Carte 2 : production d'électricité à la fin des années 1930 : page 49

Carte 3 : Exemple de communication spécifique visant à représenter les flux financiers sortants et les bénéfices économiques d'une démarche : page 311

Carte 4 : Carte des TEPOS et TEPCV d'Auvergne-Rhône-Alpes à janvier 2018 : page 312

Carte 5 : Représentation d'une facture énergétique territoriale : page 450

Carte 6 : Plateformes territoriales de la transition énergétique en France, janvier 2017 : page 467

Tableaux

Tableau 1: Répartition des compétences en matière de distribution (95% des cas) : page 92

Tableau 2 : Compétence réglementaires des collectivités territoriales : page 125

Tableau 3 : Tableau synthétique des indicateurs quantitatifs : page 550

Graphiques :

Graphique 1 : Evolution du prix du baril de pétrole au cours des années 1980 : page 110

Graphique 2 : Evolution de la consommation énergétique primaire du Royaume-Uni entre 1500 et 2000, part des sources d'énergie respectives (pourcentage) : page 122

Graphique 3 : Evolution de la consommation mondiale d'énergie, 1800-2010 (mégatonnes équivalent pétrole - Mtep) : page 123

Graphique 4 : Positionnement des principaux acteurs du système électrique français : page 129

Graphique 4 bis : Répartition par groupes des principaux acteurs de l'électricité : page 132

Graphique 4 ter : Influence des dynamiques actuelles de transition énergétique sur les acteurs : page 134

Graphique 5 : Analyse de l'indépendance électrique et des excédents/déficits de production régionaux (2009) : page 216

Graphique 6 : Evolution de l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel (1990-2009) : page 217

Graphique 7 : Niveau de production atteint par les « nouvelles » énergies renouvelables électriques en 2013 (hors hydraulique) (GWh) : page 218

Graphique 8 : Niveau de production de l'ensemble des énergies renouvelables électriques en 2013 (GWh) : page 219

Graphique 9 : Niveaux de production d'énergie renouvelable décentralisée en 2009 (GWh) : page 220

Graphique 10 : Rapport de la production locale d'énergie renouvelable à la consommation finale par région (2009) : page 222

Graphique 11 : Objectifs 2020 de production d'énergies renouvelables électriques hors hydraulique : page 223

Graphique 12 : Objectifs 2020 de production d'énergies renouvelables : page 224

Graphique 13 : Objectifs 2020 : rapport entre la production d'énergies renouvelables et la consommation finale à l'échelle régionale : page 225

Graphique 14 : ACP 1 basée sur les trois premiers indicateurs utilisés pour caractériser le profil énergétique régional : page 227

Graphique 15 : ACP 2 réalisée à partir des quatre indicateurs : page 229

Graphique 16 : Présence d'un observatoire énergie climat et approfondissement de ses missions : page 234

Graphique 17 : Ancienneté de l'observatoire (années) : page 234

Graphique 18 : Niveau de suivi par une plateforme d'échange entre parties prenantes (2015) : page 235

Graphique 19 : Graphique évaluant l'approfondissement de la démarche de type plan climat ou Agenda 21 volontaire : page 236

Graphique 20 : Ancienneté de la démarche de plan climat-énergie volontaire (à 2015) : page 236

Graphique 21 : Nombre de pôles de compétitivité en lien avec l'énergie : page 238

Graphique 22 : Première lecture au Sénat, loi MAPTAM, amendements en commission : page 518

Graphique 23 : Première lecture à l'Assemblée nationale, loi MAPTAM, ensemble des amendements (juin-juillet 2013) : page 519

Graphique 24 : Première lecture à l'Assemblée nationale, loi NOTRe, amendements en séance publique : page 519

Schémas :

Schéma 1 : Relations entre les différents schémas organisant l'action locale dans les domaines de l'énergie et du climat : page 114

Schéma 2 : Douze familles d'acteurs impliquées dans le marché des villes durables : page 182

Schéma 3 : Système d'acteurs piloté par la Région : page 501

Schéma 4 : Système d'acteurs piloté par les métropoles : page 511

Photographies

Photographie 1 : Visualisation du label « collectivité lauréate AGIR pour l'énergie » et du panneau d'entrée de ville distribué aux collectivités concernées : page 391

Photographies 2 et 3 : Bilan des interventions du Conseil régional en matière d'énergie. Projets en instance : pages 459-460

Photographie 4 : Bilan énergétique régional pour l'année 1980 effectué par l'ARENE : page 461

Photographie 5 : Bilan des consommations régionales, par département et par usage pour 1980 réalisé par l'ARENE : page 462

Photographie 6 : Bilan énergétique proposé par l'ARENE : page 462