
Les territoires face à la transition énergétique, les politiques face à la transition par les territoires ?

Alain Nadaï (CIRED – CNRS), nadai@centre-cired.fr

Ariane Debourdeau – AgroParistech, ariane.debourdeau@gmail.com

Olivier Labussière – PACTE, olivier.labussiere@ujf-grenoble.fr

Yannick Régnier - CLER, yannick.regnier@cler.org

Béatrice Cointe – CIRED, cointe@centre-cired.fr

Laure Dobigny - CETCOPRA, dobignyl@gmail.com

Cet article est paru dans l'ouvrage collectif « Quelles solutions face au changement climatique ? », publié le 26 novembre 2015 par CNRS Editions, sous la direction de Bettina LAVILLE, Stéphanie THIÉBAULT et Agathe EUZEN.

Les limites des négociations entre Etats ont favorisé un intérêt croissant pour l'échelle dite « locale » dans la conduite d'action de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). La dernière décennie a signé la montée en puissance de réseaux nationaux et transnationaux de territoires - Territoires à Energie POSitive (TEPOS), Amorce, Energy Cities, International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), Alliance pour le Climat – qui deviennent, à bien des égards, force de proposition en matière de politique climat-énergie. L'institutionnalisation croissante de leur action s'opère sur différents modes, comme l'illustre la « Convention des maires » (2009). Soutenue et reconnue par la Commission européenne, elle rassemble 6400 autorités locales engagées en faveur d'une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, sur le mode du « covenant » anglo-saxon - volontaire, coordonné, structuré, finalisé et quantifié.

Au niveau national, le réseau des « Territoires à Energie POSitive » (TEPOS), animé par le CLER-Réseau pour la Transition Energétique depuis juin 2011, compte parmi les initiatives ayant inspiré une approche de politique publique. La récente Loi française sur la Transition Energétique (2015) invoque un rôle clé pour des « Territoires à Energie Positive pour la Croissance Verte » (TEPCV) qu'elle ambitionne d'assembler au travers d'un appel à projets pour les afficher et les mettre en mouvement. L'articulation entre TEPCV et TEPOS n'a rien d'évident : le réseau TEPOS revendique une approche territorialisée, sociale et solidaire des enjeux énergétiques, alors que le TEPCV est positionné autour d'enjeux de promotion d'actions exemplaires et de soutien à la commande publique « verte ». Pour autant, l'invocation avec une telle force¹ des territoires au cœur d'une loi sur l'énergie constitue une première en France où semble donc émerger ce que les anglo-saxons ont

¹ La généralisation des Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) aux collectivités locales de plus de 50 000 habitants par les lois Grenelle (2008, 2010) avait constitué une avancée à dimension technique importante.

baptisé « localism », depuis l'invocation du rôle de la « community » dans le projet « Big Society » (2010) de James Cameron.

Cette invocation de l'échelle « locale » pour la prise en charge des enjeux de transition énergétique soulève de nombreuses questions. Les chercheurs anglo-saxons ont porté un éclairage sans concession sur les évolutions de la politique climat-énergie qui ont accompagné le discours « localist » du projet « Big Society ». Outre la critique d'une apologie du « local » comme échelle d'action idéale, ces chercheurs ont fait le constat d'un retrait, plus que d'un accompagnement, de la part de l'Etat, à l'occasion d'une invocation du local.

Ainsi, si la reconnaissance d'une capacité des territoires à porter des solutions aux enjeux climat-énergie ouvre à n'en pas douter des potentiels, elle appelle aussi une exploration critique. On peut à juste titre s'interroger sur les objectifs et les moyens qui accompagnent cette reconnaissance politique des territoires. Il faut aussi éclairer les conditions qui ont permis aux initiatives jugées innovantes, de se structurer et d'exister, afin de tempérer les velléités de répliation mécaniste et de nourrir une réflexion sur ce que pourrait être une politique conséquente en la matière.

C'est sur ce dernier point que nous souhaiterions apporter une contribution, à partir des résultats d'un projet de recherche (Climencored) conduit de 2011 à 2015 par quatre laboratoires de recherche en collaboration avec l'association CLER-Réseau pour la Transition Energétique. Ce projet s'est attaché à recenser les expériences locales innovantes dans le domaine climat-énergie en France en 2012 et à analyser les processus socio-historiques d'émergence de quelques-unes d'entre elles. Le terme innovant renvoie ici à des expériences ayant concrétisé des visions de futurs énergétiques locaux soutenables au travers d'une évolution du bouquet énergétique local (réduction de consommations d'énergies ; capacités de production installées telles que solaire photovoltaïque, éolienne, biomasse énergie ; développement de réseau de chaleur ...) ou du développement de modèles inédits d'économie, de production ou de fourniture d'énergie (collectifs d'artisans proposant une offre globale de rénovation énergétique, financement citoyen ou coopératif de capacités de production, coopérative locale de fourniture d'énergie ...). Il résulte de ce travail un certain nombre de résultats concernant tout autant des enjeux de méthode que de contenu des expériences innovantes. Ils font mieux comprendre ce qui permet à des territoires d'émerger comme innovants et ouvrent sur des recommandations orientées « solution ».

A propos des expériences locales innovantes

Les expériences porteuses de réalisations concrètes et de quantifications à l'échelle territoriale sont peu nombreuses en France en 2012. Un recensement à partir des données du réseau « Territoires à Énergie POSitive » (TEPOS) du CLER et d'un recueil d'informations complémentaires comptabilise une dizaine d'initiatives significatives du point de vue de leurs réalisations concrètes ou de la manière d'aborder et de mettre en projet les enjeux climat-énergie (intégration de cette dimension dans toutes les décisions ; montages de projets ou financiers participatifs ; expériences inspirant des dispositifs à des échelles plus larges - régionales, nationales...).

Une construction au long cours, territorialisée, initiée autour d'enjeux de développement local et territorial

La plupart des expériences apparaissant comme innovantes aujourd'hui s'inscrivent dans des dynamiques assez anciennes, remontant souvent à plusieurs décennies. Elles sont donc le résultat de processus de structuration relativement longs. Elles ont le plus souvent émergé autour d'enjeux de développement local voire de reconversion territoriale (ancien territoire minier, déprise agricole) vis-à-vis desquels le domaine énergétique constituait un levier d'action.

Des voies multiples d'émergence de capacités d'actions

La structuration de capacités d'action peut passer par des voies multiples, qu'il s'agisse du marché (construction d'une offre globale de rénovation énergétique, Biovallée dans la Drôme), d'un travail politique (démocratie participative) ou d'une mise en récit d'une histoire locale (passé minier comme à Loos-en-Gohelle).

Des leviers de la constitution des capacités locales sous-estimés

Echelles multiples et réseaux transnationaux

Les processus innovants ne s'articulent pas qu'aux programmes de politiques publiques, ni ne se limitent à des dynamiques locales. Ils s'adossent à de multiples réseaux. Des dimensions convoquant des échelles diverses y interviennent de manière souvent décisive, telles que : les réseaux nationaux et internationaux d'initiatives locales (Cf. supra) ; la politique climat-énergie européenne et les soutiens qui l'accompagnent (Agences Locales de l'Énergie, fonds Leader) ; la politique énergétique française et ses leviers (politique Énergies renouvelables (EnR), tarifs d'achat, politiques de développement territorial...). Ces dimensions doivent être prises en compte dans les actions visant à soutenir l'émergence de capacités locales dans le domaine climat-énergie.

L'importance des configurations sociales et spatiales héritées

Les expériences innovantes se structurent en construisant la ressource énergétique comme ressource territorialisée, c'est-à-dire en l'articulant à des configurations sociales et spatiales historiquement héritées. L'analyse souligne l'importance de ces configurations - passé minier, structuration territoriale autour d'un bassin versant, structuration territoriale autour d'un entre-deux rural très peu dense - comme un potentiel pour la transition énergétique.

Une autre façon de faire de la politique énergétique

Les expériences analysées proposent à bien des égards une autre façon de faire de la politique énergétique. Elles sont porteuses d'une vision qu'elles associent aux enjeux énergétiques, ainsi que d'une visée territorialisée. Elles confèrent ce faisant à ces enjeux un statut qui dépasse leur dimension quantitative (capacité de production installée, taux d'économie d'énergie...) et confère à la ressource énergétique une dimension politique, économique et territoriale. Par ailleurs, plusieurs de ces expériences ont été ou sont porteuses de modèles innovants de mise en valeur de ressources territoriales (financement citoyen des EnR, charte de développement EnR, collectifs d'offre globale de rénovation énergétique, démonstrateurs technologiques...) qui inspirent les politiques publiques, nourrissent des réseaux de partage d'expériences et ont une portée bien au-delà de leur territoire d'émergence (régionale, nationale). Enfin, dans leur effort pour se constituer, ces expériences

articulent des dimensions et des échelles multiples – locale, régionale, nationale, transnationale ; étatique et non-étatique.

L'action publique, entre soutiens et fragilités

Un portage et une continuité assurés par des individus

Les succès sont le fait d'un portage actif par quelques individus, par un collectif restreint, partageant une vision engagée et conférant par leur travail une continuité à sa mise en œuvre (suivi des processus, animation de réunions, rédaction de compte-rendu, mise en partage et en débats des avancées, montage de dossiers, mise en réseau...). Cependant, parce qu'elle exige un constant travail de portage, la structuration de la capacité d'un territoire à se porter acteur dans le domaine de l'énergie n'est jamais acquise : c'est une construction fragile, qui doit être entretenue et qui exige des moyens humains dédiés pour ce faire.

« Projet » versus « programme », des articulations inégales et ambiguës aux programmes de politique publique

L'articulation aux cadres de politique publique tels que les plans climat-énergie est inégale et ambiguë. Elle n'est pas une condition de succès et de développements concrets. Pour quelques initiatives, l'élaboration de plans ou de programmes est structurante. Pour d'autres, ces cadres sont convoqués alors qu'une dynamique est déjà en place, afin d'en accroître la lisibilité et de favoriser l'accès à de nouveaux soutiens. Le montage de projets constitue une opportunité de structurer une capacité d'action, il peut être préféré à l'engagement dans un programme. Enfin, certains succès se trouvent même fragilisés dans le temps par le recours récurrent aux programmes, du fait du travail répété d'élaboration/ évaluation qu'impliquent ces derniers.

Une nouvelle génération d'initiatives, les ambiguïtés du localisme en contexte néo-libéral

Le localisme à la française, une nouvelle génération d'initiatives

La loi sur la transition énergétique inaugure l'émergence d'un « localisme » dans la politique énergétique française. L'appel à projets « 200 territoires à énergie positive pour la croissance verte », pour financement à hauteur de 500k€ (et plus) de chaque territoire lauréat, ouvre plus qu'il ne résout l'enjeu d'articulation de la politique nationale et de ses visées à un nombre croissant et hétérogène d'expériences locales. Il annonce aussi une nouvelle génération d'initiatives locales, en plus grand nombre et dont l'articulation au marché comme à la politique énergétique nationale pourrait s'en trouver renouvelée.

Une articulation ambiguë au contexte néolibéral contemporain

Comme le montre les analyses du localisme de la politique énergétique au Royaume Uni, l'invocation de l'échelle locale s'inscrit bien souvent aujourd'hui dans une doctrine politique néolibérale (réduction des soutiens à la structuration de capacités d'action, passage des tarifs d'achat aux compléments de rémunération ou aux appels d'offres, des subventions directes aux avances remboursables...). La loi de transition énergétique française n'échappe pas à ce constat. L'initiative locale y est appelée à positionner ses actions de transition au travers de modèles économiques et du marché. Comme en témoigne déjà certaines expériences qui ont su articuler des dispositifs de

soutien à des approches de marché pour les mettre au service de finalités territoriales propres, les initiatives innovantes entretiennent une relation ambiguë au contexte néolibéral : elles tentent de s'articuler aux processus marchands afin de les mettre au service de visées territoriales et politiques propres.

Un nouveau sens à l'autonomie (énergétique)

Cette inscription dans un contexte néolibéral confère un nouveau sens à l'enjeu d'autonomie autour de l'énergie. Gagner en autonomie ne consiste pas à fonctionner de manière insulaire en matière énergétique. Il s'agit de s'adosser à diverses échelles à des cadres marchands, des dispositifs de politique publique, des réseaux d'acteurs, afin de structurer une capacité politique qui permette de constituer des ressources comme ressources énergétiques locales, dont les revenus sont territorialisés à des fins de transition – en retournant au territoire, ces revenus permettent de s'affranchir progressivement des programmes de politique publique dans le montage de nouveaux projets.

Des trajectoires innovantes singulières à partager

La mobilisation autour de projets s'opère en relation avec des enjeux de développement territorial, des héritages sociaux et spatiaux locaux. Les trajectoires innovantes sont donc toujours singulières. Elles ne peuvent être répliquées dans leur contenu. En revanche, les échanges d'expériences sont très précieux : ils permettent de comprendre les épreuves auxquelles peuvent faire face les initiatives territoriales et les leviers sur lesquels elles peuvent s'appuyer. Cet ensemble plaide pour une mise en réseaux des expériences autour de plateformes d'échanges.

Le soutien continu à la constitution d'une capacité d'animation territoriale (chargés de mission énergie...) est central afin que des projets relatifs à l'énergie puissent trouver un portage local. Ce soutien doit précéder et primer sur les exigences et procédures d'évaluation de performance ou de mise en programme (visions de futurs énergétiques), afin que ces dernières ne pénalisent pas le travail de portage de projets. La continuité et la cohérence des cadres de l'action publique dans le domaine énergie-climat sont décisives. Elles permettent une continuité de moyens et une visibilité à moyen et long terme, qui sont nécessaires au bon développement de politiques énergie-climat territorialisées.

L'incitation économique, l'articulation au marché peuvent opérer comme levier de transition. Elles ne peuvent cependant constituer des finalités de transition. L'aide à la mise en économie ou en marché des projets doit s'accompagner de visions de transition quant à l'utilisation des revenus générés par ces projets. Ces revenus doivent être territorialisés de manière à permettre aux territoires de s'émanciper des programmes de politique publique dans le montage de nouveaux projets.

Références bibliographiques :

Catney P., MacGregor S., Dobson A., Hall S.M., Royston S., Robinson Z., Ormerod M., Ross S., 2013. Big society, little justice? Community renewable energy and the politics of localism. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 19(7), 715-730.

Labussière O., Nadaï A., 2014. Unexpected Wind Power 'Potentials': The Art of Planning with Inherited Socio-Geographical Configurations (France), *Scottish Geographical Journal* 130(3), 152-167.

Nadaï A., Debourdeau A., 2013. Actions, séquences, épreuves de transition dans les Crêtes Pré-Ardennaises (CCPA). In: Beslay C, Zélem, M.C. (eds), *La sociologie de l'énergie - Tome 1 « Gouvernance et concepts »*. Ed CNRS, Paris, 63-72.

Nadaï Alain, Labussière Olivier, Debourdeau Ariane, Régnier Yannick, Cointe Béatrice, Dobigny Laure, (2014), " French Policy Localism: Surfing on ' Positive Energie Territories' (Tepos)", *Energy Policy*, Volume 78, March 2015, Pages 281–29, doi:10.1016/j.enpol.2014.12.005

Seyfang, G., Park, J. J., Smith, A., 2013. A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK. *Energy Policy* 61(13), 977-989.

Yalçın-Riollet M., Garabuau-Moussaoui I., Szuba M., 2014. Energy autonomy in Le Mené: A French case of grassroots innovation, *Energy Policy*, In Press, <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2014.02.016>.