

Le quatre pages

N°29 | janvier 2016

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

Piloter la transition énergétique par les démarches stratégiques : usine à gaz ou atout pour l'action publique ?

Qu'on s'en réjouisse ou non, le temps est désormais révolu où la stratégie énergétique de la France était définie par un nombre restreint de participants, regroupés au sein des services centraux de l'Etat et surtout au sein de grands organismes publics comme le CEA, EDF et GDF. En quelques décennies, plusieurs évolutions ont élargi le nombre des acteurs parties prenantes des processus de décision. La libéralisation des marchés de l'énergie a replacé les tutelles de l'État dans le jeu stratégique, en les obligeant à affirmer leur point de vue dans la définition des grandes orientations nationales. Ce repositionnement s'est traduit par une multiplication des textes législatifs et réglementaires souvent préparés par de grandes démarches participatives nationales.

Autre évolution majeure, la relance de l'intégration communautaire a renforcé les compétences et moyens d'action de la Commission et du Parlement européens. Peu présentes jusque dans les années 1980, ces deux institutions ont progressivement affirmé leur rôle, en essayant de faire advenir un marché unique européen et en impulsant de nouvelles orientations stratégiques (livre vert, paquet climat-énergie...).

Dans le même temps, la France s'est engagée dans la voie de la décentralisation et de la démocratie participative, permettant aux collectivités territoriales et aux associations et collectifs de citoyens de défendre un point de vue « local » longtemps frappé d'illégitimité. Sont ainsi apparues de nouvelles arènes de discussion, qui ont, là encore, contesté la suprématie des instances où se définissait la stratégie énergétique nationale. Cette complexification institutionnelle a été d'autant plus déstabilisatrice que de nouveaux enjeux ont été mis sur l'agenda politique, rompant avec une approche longtemps tournée vers le développement de l'offre et vers l'accès universel aux réseaux d'énergie. Avec la crise des années 1970, le thème des économies d'énergie puis de l'efficacité énergétique a fait son entrée dans le débat public, induisant de nouvelles façons d'appréhender les questions énergétiques. Il en a été de même avec les problématiques de l'environnement, du changement climatique, de la précarité énergétique ou du développement des énergies renouvelables.

La recherche questionne les effets de ce nouveau paysage institutionnel sur la capacité de pilotage du système énergétique et pointe un risque réel : la complexification du système d'acteurs et la multiplication des outils et instruments au service de la gouvernance énergétique ne risquent-elles pas de générer des dispositifs d'action *in fine* ingérables et, qui plus est, rendant illusoire une volonté d'implication citoyenne réelle? Son travail invite à un exercice de clarification qu'il devient urgent de lancer.

[La démarche]

Les analyses proposées par François-Mathieu Poupeau, chercheur CNRS au LATTS (Université Paris-Est) et maître de conférence à l'École nationale des Ponts et Chaussées, ont été présentées publiquement dans le cadre du séminaire organisé conjointement par le Puca et le Cerema sur la « **Gouvernance locale de la transition énergétique** » lors de la séance du 10 septembre 2015 organisée dans les locaux de l'Agence Parisienne du Climat et consacrée au triptyque « outils, acteurs et enjeux ».

Lancé en 2014 en partenariat avec d'autres organismes (l'Ademe, le Cerema, le LATTS, ETD et la CDC Climat, devenue I4CE), ce cycle de cinq séminaires avait pour objet de créer un espace de discussion et d'échange permettant de mieux appréhender les enjeux socio-spatiaux, techniques, économiques, environnementaux, des politiques éco-énergétiques locales et territoriales, politiques visant la réduction de la consommation d'énergies fossiles et des émissions de gaz à effets de serre par la diminution des consommations urbaines d'énergie et/ou la promotion d'énergies renouvelables.

Une approche résolument territoriale donc, associant chercheurs, membres des administrations, acteurs locaux (élus, services techniques), associations, professionnels, etc., et s'intéressant à la fois aux systèmes d'acteurs, aux modalités de l'action, aux instruments et à leurs systèmes de contraintes, pour interroger *in fine* les effets des politiques menées.

Achevées à l'automne 2015, **toutes ces séances** sont accessibles sur le **site web du Puca**.

► Une inflation de documents, instruments et outils au service de la gouvernance énergétique

L'émergence de ce nouveau paysage institutionnel, qui est caractérisé par un emboîtement de territoires d'action, de scènes de délibération et d'arènes politiques qui renvoient au concept de « gouvernance », a donné lieu à la multiplication de démarches de cadrage stratégique, et ce à des échelles territoriales multiples. Au niveau de l'État, on peut mentionner la stratégie nationale bas carbone introduite par la loi n°2015-992 relative à la transition énergétique et la croissance verte (TECV), ainsi que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont on a beaucoup parlé durant l'été 2015 (débat sur la réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique). Si l'on descend au niveau régional, on retrouve les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) et les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REN), qui ont été lancés suite au Grenelle de l'environnement. S'y ajoute le schéma régional biomasse évoqué dans la loi TECV, lui aussi co-élaboré entre les services de l'État et les conseils régionaux. Il faut également mentionner les futurs programmes régionaux pour l'efficacité énergétique, qui doivent être définis et arrêtés par les conseils régionaux.

Au niveau intercommunal, on retrouve les PCET, requalifiés désormais en PCAET, du fait de l'ajout d'une composante « air » auparavant absente. Ils cohabitent avec d'autres documents d'essence stratégique, comme les schémas directeurs de l'énergie ou les schémas directeurs des réseaux de chaleur et de froid introduits par la loi portant nouvelle orientation territoriale de la République (NoTRE), sans parler des anciens agendas 21, au périmètre plus large que l'énergie. Ce bref panorama du paysage des stratégies énergétiques ne serait pas complet sans mentionner, enfin, la multiplication de démarches non institutionnelles, comme les « virages énergie » qu'on a pu voir apparaître à l'occasion de l'élaboration des SRCAE, et qui entendent proposer une alternative aux choix d'orientation portés par l'État. Conséquence de l'ouverture du jeu décisionnel, on assiste donc à une prolifération d'outils stratégiques portés par des acteurs et institutions aux logiques et temporalités différentes, et qui doivent être coordonnés non seulement entre eux mais aussi avec d'autres documents plus sectoriels, en matière d'aménagement, d'urbanisme et de transport notamment (PLU, PDU, SCOT...).

Cette inflation de démarches et de documents, qui s'inscrit dans une « société de schémas » qui n'est en rien spécifique à l'énergie, pose une question centrale pour qui s'intéresse au pilotage de la transition énergétique : quels effets ont ces schémas sur l'action publique ? ne court-on pas le risque

qu'ils génèrent finalement des usines à gaz ingérables ? comment utiliser la diversité de points de vue et de mobilisations qu'ils expriment comme un atout pour l'action publique ? Trois principaux enjeux, que nous formulerons sous une forme dialectique, nous semblent devoir être au cœur de la réflexion des pouvoirs publics en la matière : quel équilibre trouver entre intégration et différenciation ? quelle valeur ajoutée peut-on tirer des différents schémas au regard des coûts de production et de coordination qu'ils induisent ? comment concilier le souci d'efficacité administrative et l'impératif de délibération démocratique ?

► Quel équilibre trouver entre intégration et différenciation ?

Le premier enjeu peut être appréhendé à travers le couple intégration / différenciation. Il s'agit de savoir quel degré d'autonomie on concède de fait aux démarches régionales et locales de planification stratégique. On parle beaucoup, aujourd'hui, de « territorialisation » des politiques publiques, en particulier depuis la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Mais ce mot-valise cache au moins deux projets institutionnels différents. « Territorialisation » peut être d'abord appréhendé dans une logique assez descendante. Dans ce cas, le territoire est vu comme un espace dans lequel les acteurs nationaux projettent leur propre rationalité et leur propre vision du système énergétique. Les stratégies locales doivent être alors étroitement subordonnées aux stratégies nationales. Elles en sont des déclinaisons, avec assez peu de latitude d'action finalement. « Territorialisation » peut être vue, sinon, de manière plus ascendante. Dans ce cas, on considère le territoire comme doté d'une vraie capacité stratégique à énoncer des choix, en fonction des aspirations politiques et des ressources locales. Pour l'observateur attentif de l'évolution des politiques énergétiques en France, il est clair que la première acception, descendante, prévaut encore largement, ce qui ne saurait surprendre dans un pays de tradition unitaire et centralisatrice comme la France. Beaucoup de participants aux SRCAE s'en sont fait l'écho, dénonçant d'assez faibles marges de manœuvre accordées aux acteurs en région, à partir du moment où ces schémas écartaient d'emblée toute discussion autour de la question du nucléaire ou de l'éolien off-shore.

Ce premier couple intégration-différenciation nous semble constituer un premier enjeu d'une stratégie de gouvernement par les schémas : jusqu'où doit aller la différenciation territoriale et la formulation de choix éventuellement alternatifs à ceux de l'État ? de quel espace stratégique doivent disposer les élus locaux, les entreprises et les citoyens, notamment au regard des outils et des instruments existants ? quelles formes d'expérimentation envisager et jusqu'où doivent-elles aller ? ont-elles ou non vocation à se généraliser (ce qui

pourrait paradoxalement étouffer certaines initiatives locales) ? est-il légitime d'évoquer une remise en cause du modèle de gestion unitaire et égalitariste qui a longtemps caractérisé le service public de l'énergie, au profit de modèles locaux différenciés ? Ce sont là un certain nombre de questions à caractère politique qui doivent être pleinement prises en compte.

► Quelle valeur ajoutée au regard du coût de la coordination stratégique ?

Le deuxième enjeu tourne autour du couple valeur ajoutée / coût de la coordination stratégique. Bâtir une stratégie à l'échelle d'un territoire est déjà, en soi, un exercice difficile car il nécessite de mobiliser des élus souvent réticents, de fédérer des acteurs très différents, de travailler avec des opérateurs qui ne sont pas toujours coopératifs. Mais si, en outre, se rajoute de la lourdeur dans l'articulation avec d'autres schémas et ce que les économistes appellent des « coûts de transaction » élevés, les choses deviennent autrement plus compliquées.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui, la multiplication des documents stratégiques est loin de faciliter la tâche de celles et ceux qui sont appelés à participer à la gouvernance de l'énergie. Il ne s'agit pas de revenir sur la valeur ajoutée que peuvent représenter ces différents schémas, nationaux, régionaux, locaux, en termes de mise en cohérence des actions des uns et des autres, de compréhension des dynamiques territoriales, d'interconnaissance et de mobilisation des acteurs autour de problématiques pas toujours perçues comme prioritaires. Mais il faut aussi dénoncer la « pensée magique » qui anime bien souvent celles et ceux qui proposent d'élaborer de nouveaux documents, lesquels se gardent bien de réfléchir aux efforts de « production administrative » qu'ils vont nécessiter de la part des acteurs censés les mettre en œuvre. Sur ce plan, le risque, bien réel, est de saturer l'espace administratif local.

Une enquête menée en 2013 sur les SRCAE a montré que les conseils régionaux chargés de co-élaborer ces schémas d'orientation stratégique ont trouvé l'exercice intéressant, pédagogique et utile pour appréhender les questions énergétiques de manière plus globale et partager des connaissances portées par des communautés d'acteurs souvent cloisonnées. Il a permis aux chefs de projet des conseils régionaux de mieux connaître leurs partenaires des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), surtout que celles-ci venaient juste de se mettre en place. Cependant, dans le même temps, les pilotes des SRCAE ont trouvé la démarche très chronophage. Travailler en interne avec les autres services a été pour le moins difficile, au regard de différences culturelles et professionnelles

souvent importantes. Travailler en externe, en co-élaboration État-conseils régionaux et avec les autres parties prenantes (démarche dite de « gouvernance à 5 »), l'a été également, en raison de la lourdeur du processus. D'où, au final, le sentiment, présent chez beaucoup, de s'être livrés à un exercice assez formel, du fait de délais trop serrés pour entamer une vraie démarche stratégique. Pour certains même, les effets d'apprentissage auront peut-être davantage bénéficié aux cabinets de conseil qu'aux administrations elles-mêmes, ces dernières se reposant assez largement sur l'expertise des consultants, que ce soit pour mener des études ou pour rédiger certaines parties des documents. Une autre enquête, portant quant à elle sur les communautés, montre que ces acteurs se saisissent progressivement des questions d'énergies-climat, y compris les « non-obligées » (moins de 50 000 habitants). Mais, dans le même temps, on perçoit des difficultés réelles de mobilisation : les fonctionnaires travaillant dans ces institutions intercommunales ne disposent pas toujours des moyens humains nécessaires pour mener à bien leurs missions ni de l'accès aux données nécessaires à l'établissement des diagnostics; les délais de mise en œuvre sont parfois trop serrés (pour les PCET); il existe des problèmes d'articulation avec les SRCAE, perçus comme compliqués, considérés comme trop peu précis ou donnant des orientations contradictoires avec la stratégie locale.

Ce deuxième faisceau d'éléments pose clairement la question de l'utilité des schémas : quel bon équilibre trouver entre la volonté, légitime, de vouloir couvrir de manière assez large le champ de l'énergie par des documents stratégiques et le souci de ne pas surcharger les agendas politiques et administratifs locaux, en étant attentif aux conditions concrètes de mise en œuvre ? comment lutter contre un réflexe désormais bien ancré, consistant, pour des raisons politiques et symboliques (ménager des partenaires dans des coalitions de gouvernement, montrer qu'on agit), à lancer parfois sans ménagement de nouveaux schémas, sans se soucier de leur portée réelle ? quelles formes de simplification envisager pour éviter d'engorger un appareil administratif par ailleurs soumis à de fortes contraintes (réforme de l'État territorial, mise en place des nouvelles régions, de nombreux d'autres documents stratégiques, réduction des dépenses publiques...) ?

► Comment concilier le souci d'efficacité administrative et l'impératif démocratique ?

Le troisième et dernier enjeu renvoie à un autre type débat, qui questionne le rôle joué par les citoyens et leurs représentants dans l'énonciation des choix stratégiques en matière d'énergie. Il s'agit de savoir comment on peut concilier le souci de produire, dans des conditions souvent très contraintes, ces schémas multiples, tout en permettant l'expression d'une vraie délibération démocratique. Le risque

avec la multiplication des schémas est, de ce point de vue, double.

La prolifération des documents stratégiques à laquelle on assiste depuis quelques années donne lieu à un système de gouvernance qui apparaît très lourd, ce qui laisse *de facto* peu de place aux débats démocratiques et ce qui réduit souvent la participation citoyenne à un simple exercice de pédagogie (il faut instruire le « grand public ») et de mobilisation (il faut l'enrôler), le tout dans une perspective assez descendante, sans vraie discussion de fond. Faute de marges de manœuvre stratégique, faute de temps et de moyens humains et financiers (on retrouve là des éléments évoqués précédemment), beaucoup d'acteurs chargés de « territorialiser » l'action publique peuvent être tentés, bon gré mal gré, de réduire la dimension participative à la portion congrue, et ce d'autant plus que l'énergie est un domaine dans lequel les points de divergence peuvent être nombreux et exiger un temps long de partage de connaissances et d'appropriation des problèmes. Cette faible part accordée aux démarches participatives a été déplorée à l'occasion de la mise en œuvre des SRCAE et des PCET, qui ont dû souvent être adoptés « au pas de charge ».

Le second risque avec la prolifération des schémas est de diluer la responsabilité politique dans la prise de décision. La mise en œuvre des orientations consignées dans les PCET, SRCAE et autres outils de planification stratégique renvoie souvent à une batterie de documents déjà élaborés ou devant l'être, de nature plus sectorielle (SCOT, PLU, PDU...).

[Pour en savoir plus]

Pascal Bosboeuf, Marie Dégremont et François-Mathieu Poupeau, « Les communautés et les politiques énergie-climat en France. Quelques enseignements autour d'une enquête de l'ADCF » in Gérard Marcou, Anne-Christine Eiller, François-Mathieu Poupeau et Carine Staropoli), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2015, pages 121-149.

François-Mathieu Poupeau, « 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, octobre-décembre 2013, pages 443-472.

François-Mathieu Poupeau, « Les schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », *Droit et gestion des collectivités locales*, Annuaire 2013 du GRALE, pages 183-193.

Podcast du séminaire du 10 septembre 2015 : Quelles gouvernances locales de la transition énergétique ?

Elle ne bénéficie d'aucune ressource spécifique, obligeant les acteurs qui les portent à rechercher des fonds gérés à d'autres niveaux (appels à projets nationaux, contrats de plan État Région, financements européens...). Ce faisant, peut prédominer un sentiment d'impuissance à agir ou de manque de transparence du système.

Se dessine à travers ces quelques constats un troisième enjeu majeur, qui renvoie à la clarification du système de gouvernance et aux questions de temporalité dans l'élaboration des schémas : quel pas de temps respecter afin de laisser place à l'expression de points de vue différents, tout en évitant d'enliser les discussions dans des débats interminables ? comment faire en sorte qu'à tout niveau, les citoyens puissent savoir si leur parole a pesé sur les choix opérationnels et, par suite, interpellier leurs représentants politiques ? quelles formes (légères) de « traçabilité » des décisions et de leur mise en œuvre envisager afin d'y parvenir, condition nécessaire à une vraie appropriation des questions énergétiques par les citoyens ?

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

Coordination

Bertrand Vallet

Rédaction

François-Mathieu Poupeau

Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

Chargé de l'action au Puca

François Ménard

Plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B

92055 La Défense cedex

Tel. : 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912

Demande d'abonnement auprès de : christophe.perrocheau@i-carre.net

