

## Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz, des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés

L'action publique comme la recherche développent un intérêt croissant pour les relations entre ville et énergie. Cette thèse porte sur la manière dont les opérateurs énergétiques de réseaux participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques énergétiques territoriales et sur la capacité des acteurs politiques urbains à les piloter en ce sens.

La question est abordée à partir d'acteurs alternatifs de la distribution d'énergie en France, les entreprises locales de distribution (ELD). Celles-ci assurent depuis plus de cent ans la distribution et la fourniture d'électricité et parfois de gaz et de chaleur dans les territoires de communes qui les possèdent. Autrement dit, un client présent dans le territoire d'une ELD voit son électricité distribuée par cette dernière et non par ERDF. Présents sur 5% du territoire français, ces 158 opérateurs publics locaux distribuent de l'électricité à 3,5 millions d'habitants dans 2 800 communes réparties dans 40 départements. Leur échelle locale d'organisation et leur capital majoritairement détenu par les communes<sup>1</sup> les font apparaître comme des leviers d'action innovants pour favoriser le développement de politiques énergétiques urbaines. Ce mouvement fait écho à des dynamiques de réappropriation des services urbains par les collectivités territoriales, avec la création de régies dans le service public de l'eau en France ou la valorisation des Stadtwerke allemands<sup>2</sup>. Les ELD constituent un ensemble très hétérogène, en ce qui concerne leur taille, leur caractère urbain ou rural ou l'étendue de leurs activités. Elles restent à ce jour peu étudiées<sup>3</sup>, tout comme les entreprises publiques locales dans leur ensemble. Centrée sur les opérateurs urbains, la thèse examine les situations de Gaz Électricité de Grenoble (GEG)<sup>4</sup> et d'Usine d'Électricité de Metz (UEM)<sup>5</sup>.

En termes d'outillage théorique, ce travail mobilise quatre ensembles de travaux de champs disciplinaires distincts. Les travaux sur la gouvernance urbaine des changements climatiques<sup>6</sup> permettent d'interroger la manière dont les villes se saisissent de la question énergétique et climatique. Ceux sur les grands systèmes techniques<sup>7</sup> partent quant à eux de l'importance des

---

<sup>1</sup> Elles ont pour la plupart un statut de régie et pour les plus importantes d'entre elles de sociétés d'économie mixte locales (SEML).

<sup>2</sup> Ces opérateurs locaux aux capitaux détenus en totalité ou en majorité par des communes assurent la gestion de plusieurs services urbains, notamment l'énergie et les transports en commun.

<sup>3</sup> BOUVIER, 2005, *Les collectivités locales et l'électricité*, thèse de géographie, Université Paris 8, 535 p ; POUPEAU, 2007, « Les entreprises locales d'énergie: la fin d'un levier d'action pour les villes françaises? », *Les annales de la recherche urbaine*, n°103, p. 153-158

<sup>4</sup> GEG distribue l'électricité et le gaz à Grenoble. Disposant historiquement d'un statut de régie, c'est une SEML depuis 1986, avec la ville de Grenoble comme principal actionnaire (50% +1) et Engie à 42,5 %.

<sup>5</sup> UEM assure la distribution d'électricité sur 1/5<sup>e</sup> de la Moselle et de chaleur à Metz. Régie jusqu'en 2008, c'est depuis une SEML, avec la CDC comme actionnaire à hauteur de 15% et la ville de Metz à 85%.

<sup>6</sup> EMELIANOFF, 2005, « Les agendas 21 locaux: quels apports sous quelles latitudes? », *Développement durable et territoires*, vol. 4 ; BULKELEY, KERN, 2006, « Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK », *Urban studies*, vol. 43, n° 12, p. 2237-2259 ; BÉAL, PINSON, 2015, « From the Governance of Sustainability to the Management of Climate Change: Reshaping Urban Policies and Central-local Relations in France », *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 17, n° 3, p. 402-419

<sup>7</sup> HUGHES, 1983, *Networks of power: electrification in Western society, 1880-1930*, Johns Hopkins University Press, 474 p ; COUTARD, RUTHERFORD, 2013, « Vers l'essor de villes 'post-réseaux': infrastructures, innovation sociotechnique et transition urbaine en Europe » dans FOREDT, HAMDOUCH (eds.), *L'innovation face aux défis environnementaux de la ville contemporaine*, PPUR

infrastructures et interrogent leur évolution. Leur mobilisation conduit à prendre en compte le poids intrinsèque des infrastructures de réseaux pour comprendre les politiques énergétiques. Les questionnements en termes de territorialisation de l'action publique<sup>8</sup> permettent de construire l'articulation entre secteur énergétique et territoire en interrogeant la remise en cause de la structuration très centralisée des politiques énergétiques par des logiques plus territoriales et déssectorisées. Les travaux relatifs au contrôle des entreprises publiques locales, complétés par les analyses du gouvernement urbain<sup>9</sup>, permettent d'approfondir l'analyse du fonctionnement de la relation entre ELD et communes.

Cette thèse accorde une importance équivalente au rôle des acteurs et des infrastructures, entendues comme les réseaux techniques et leur matérialité, mais incluant plus largement les dispositifs juridiques, réglementaires et économiques permettant leur fonctionnement. Elle aborde la question du pilotage par les villes en cernant l'épaisseur des positionnements des acteurs. En se centrant plus particulièrement sur les acteurs politiques urbains, il s'agit d'étudier si l'on peut considérer les ELD comme des outils de gouvernement énergétique urbain, autrement dit si l'on observe un pilotage autour d'objectifs énergétiques définis par les communes.

Pour répondre à ces questions, une recherche qualitative a été réalisée. 93 entretiens semi-directifs anonymes constituent le principal matériau de cette recherche. Ces entretiens auprès d'acteurs politiques et administratifs communaux, de cadres des ELD, de représentants de leurs associations nationales ainsi que d'EDF et d'ERDF permettent de comprendre les jeux entre acteurs et les rapports de pouvoir à différentes échelles. L'analyse d'une importante « littérature grise » (documents internes et de communication, rapports d'activité, etc.) permet de comprendre le fonctionnement du secteur et ses évolutions. Pour construire un regard sur le temps long, les recherches sur l'histoire de l'électricité ont été mobilisées, complétées par l'étude d'archives spécifiques aux ELD. Les résultats de ces travaux ont été présentés à plusieurs reprises aux acteurs interviewés, par exemple aux Rencontres nationales des ELD, ce qui nous a permis d'obtenir des retours et de discuter ces résultats avec les acteurs du terrain.

## **Les ELD, « nouveaux » acteurs urbains**

---

Cette thèse met en premier lieu en évidence que les ELD accordent seulement depuis quelques années une place importante à l'échelle urbaine dans leurs stratégies. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, dans un service public de l'électricité majoritairement concédé par les communes à des entrepreneurs privés<sup>10</sup>, le choix de la création d'ELD est lié à des critères locaux : la situation de l'Alsace et de la Moselle au moment de l'électrification ; les capacités locales de production ; le désintérêt des entrepreneurs privés à l'égard des zones rurales ; les dynamiques du municipalisme sur des territoires urbains. Mais bien qu'organisées à l'échelle locale et appartenant à des collectivités, les

---

<sup>8</sup> MULLER, 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33 ; FAURE, DOUILLET (eds.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, PUG, 300 p

<sup>9</sup> LORRAIN, 2000, « Gouverner les villes Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, n° 13, p. 27-40 ; PAYRE, 2008, *Ordre politique et gouvernement urbain*, HDR de science politique, Université Lyon 2, 196 p

<sup>10</sup> Dans l'entre-deux-guerres pour 20 000 concessions d'électricité, il y a 250 régies : PICARD, BELTRAN, BUNGENER, 1985, *Histoires de l'E.D.F.: comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Dunod, p. 11

ELD ont paradoxalement jusqu'à ces dernières années été structurées par les équilibres technico-économiques nationaux du service public de l'électricité<sup>11</sup>.

Les ELD fonctionnent dès l'origine dans des interactions avec des acteurs régionaux et nationaux du secteur énergétique concernant l'achat d'électricité à des fournisseurs externes et le contrôle croissant de l'État sur les tarifs de vente aux usagers. Cette dépendance extraterritoriale des ELD se renforce significativement en 1946 avec la nationalisation du service public de l'électricité et du gaz<sup>12</sup>. L'échelle nationale devient celle à laquelle la politique énergétique est définie<sup>13</sup>. L'instauration d'une économie de monopole avec la création d'EDF change profondément l'environnement institutionnel des ELD, qui deviennent des structures dérogatoires<sup>14</sup>. Au long de la période monopolistique, de 1946 à 2000, elles doivent négocier des adaptations aux mécanismes économiques nationaux, notamment en termes de tarifs d'achat d'électricité, pour disposer d'un modèle économique viable<sup>15</sup>.

L'ouverture des marchés, portée à partir des années 1990 par l'Union européenne et les États membres, consiste à introduire de la concurrence dans les marchés de l'énergie. Les ELD conservent leur situation de monopole sur leur territoire pour la distribution d'électricité et de gaz, mais peuvent être concurrencées pour leurs activités de production et de commercialisation. Cette extension des logiques de marché conduit à une différenciation accrue entre ELD. Les plus importantes sont les plus concernées par l'ouverture des marchés, car la Commission de régulation de l'énergie veut les considérer comme des opérateurs comme les autres, avec les mêmes exigences de transparence. Elles sont aussi les moins menacées, car leur taille est suffisamment importante pour trouver des relais de croissance. Pour autant, les élus locaux choisissent souvent d'adosser ces structures à des groupes de grande envergure, en changeant leur statut de régie en SEML<sup>16</sup>.

Cette recomposition des équilibres sectoriels, couplée aux opportunités de la montée en puissance de l'énergie-climat comme thématique d'action publique, amène les ELD à adapter leurs stratégies. On aurait pu faire l'hypothèse que les ELD chercheraient uniquement à sortir de leur cloisonnement territorial. Des éléments vont d'ailleurs dans ce sens, comme le développement d'offres de commercialisation et de production d'électricité par certaines ELD hors de leur territoire de concession. Mais plus globalement, elles ne font pas de la conquête du marché national leur objectif principal. À Metz, UEM accentue sa stratégie de développement du chauffage urbain. Ce choix est lié aux équilibres économiques locaux du réseau de chaleur et à la possibilité de disposer d'un tarif d'achat intéressant de l'électricité produite par sa nouvelle

---

<sup>11</sup> Bien que certaines d'entre elles assurent parfois la distribution de gaz et de chaleur en plus de l'électricité.

<sup>12</sup> AHEF, 1996, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, 595p

<sup>13</sup> Les collectivités y ont toujours une place limitée, quoique non négligeable : POUPEAU, 2004, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, CNRS Éditions, 246p

<sup>14</sup> L'article 23 de la loi de nationalisation de 1946 prévoit que les communes qui le désirent peuvent conserver leur régie. En revanche, les communes qui n'ont pas de régies ne peuvent pas opter pour cette solution et celles qui renoncent à la gestion directe ne peuvent plus y revenir, EDF reprenant automatiquement le service.

<sup>15</sup> Notons que sur la période, on observe beaucoup de disparitions d'ELD : d'environ 360 à la nationalisation, elles sont 158 aujourd'hui.

<sup>16</sup> 19 ELD ont aujourd'hui un statut de SEML, principalement les plus stratégiques et dont les tailles sont les plus importantes.

centrale biomasse. À Grenoble, GEG s'investit fortement dans des projets démonstrateurs de smart grids qui s'appuient également sur sa connaissance fine du territoire et des acteurs locaux.

Ces choix d'activités à fort ancrage territorial sont liés aux opportunités de la mise à l'agenda de l'énergie-climat, qui valorise une approche plus durable et territorialisée des systèmes énergétiques. Les ELD se saisissent des appels à projets nationaux et européens (EcoQuartier, EcoCité, Concerto) et de financements spécifiques (CSPE, Fonds chaleur, appels d'offres de la CRE) pour faire évoluer leurs stratégies d'entreprises. Leur territoire de concession devient une ressource centrale, un avantage concurrentiel de proximité, alors qu'il pouvait être considéré jusque-là comme un désavantage. En lien avec ces rapports au territoire, la plasticité des stratégies des ELD est illustrée par la diversité de leurs leviers de croissance (chauffage urbain, smart grids, services énergétiques, production d'EnR, commercialisation en offre de marché).

Les ELD deviennent donc de nouveaux acteurs urbains et ce jeu subtil de balancement entre leur positionnement sectoriel et territorial pourrait ouvrir des voies d'appropriation par les collectivités territoriales.

### **Des outils de politique énergétique partiellement appropriés**

---

Cet ancrage urbain renforcé des ELD ne fait pas pour autant de ces dernières des outils mécaniquement mobilisés par les collectivités territoriales dans le sens de leur politique énergétique. Peu de travaux en science politique ou en urbanisme traitent des SEML<sup>17</sup>. Un présupposé ancré tant dans la recherche que dans l'action publique consiste à appréhender automatiquement les entreprises publiques locales comme des outils pilotés par les communes, parce que ces dernières en possèdent la majorité des parts et sont autorités concédantes. Leur fonctionnement demande pourtant à être interrogé au regard d'une analyse non pas uniquement fonctionnaliste sur leur propriété, mais également de l'évolution des jeux d'acteurs dans lesquels elles évoluent. Le second résultat de cette thèse porte sur l'appropriation stratégique partielle des ELD par les villes. Que les ELD répondent aux demandes des villes supposerait de la part de ces dernières une capacité d'initiative et de pilotage sur les questions énergétiques, en fonction d'objectifs propres.

L'analyse des exemples de Grenoble et Metz montre une construction progressive et hétérogène de l'énergie comme enjeu au sein des systèmes politico-administratifs urbains. L'énergie était jusqu'à ces dernières années une question construite politiquement à l'échelle nationale – et non locale –, ce même dans le cas de communes disposant d'ELD. Dans la continuité de cette logique, le maire, les administrateurs et les services chargés du contrôle de gestion contrôlaient principalement les ELD sur des aspects industriels et économiques. La sécurisation des transferts

---

<sup>17</sup> CAILLOSSE, LE GALES, LONCLEMORICEAU, 1997, « Les sociétés d'économie mixte locales: outils de quelle action publique? » dans GODARD (ed.), *Le gouvernement des villes, Territoire et pouvoir*, Descartes, p. 23-97 ; DA ROLD, 2008, *Les sociétés d'économie mixte locales: acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales*, thèse d'urbanisme et aménagement de l'espace, Université Bordeaux 3, 506 p ; SINTOMER, HERZBERG, HOUDRET, 2010, *La participation des usagers dans la gestion de l'eau avec un focus sur les régies et entreprises municipales*, Centre Marc Bloch - ville de Paris ; CITRONI, LIPPI, PROFETI, 2014, « Representation through corporatisation: municipal corporations in Italy as arenas for local democracy », *European Political Science Review*, p. 1-30

financiers de ces opérateurs dans le budget communal primait sur une conception de ces structures comme levier d'action sur l'énergie.

Les enjeux énergétiques sont généralement portés depuis la fin des années 2000 par les élus et les services chargés de l'environnement, du développement durable ou encore de l'urbanisme en fonction de la structuration des projets engagés et des rapports de force internes. Cette « urbanisation des questions énergétiques » – c'est-à-dire leur intégration dans les politiques urbaines et l'accroissement des discours, actions et conflits concernant ces enjeux dans les villes<sup>18</sup> – entraîne un intérêt renouvelé pour les ELD, qui peuvent constituer en ce sens un outil contribuant aux objectifs portés par la collectivité.

Pour autant, les communes ne parviennent que de manière limitée à intégrer leurs préoccupations énergéto-climatiques dans le pilotage stratégique de leurs ELD. En effet, les acteurs historiquement au cœur des interactions avec les ELD conservent un regard lié en premier lieu à l'intérêt économique des ELD et ne sont pas ceux qui politisent la question énergétique comme thématique transversale, environnementale et urbaine. Ils contribuent à amender ces relations instituées au fil des années pour y ajouter des objectifs de politique énergétique territoriale.

Les directions Environnement ou Développement durable selon les cas tentent d'intégrer les instances de pilotage des ELD – conseils d'administration, instances de renouvellement de concessions – pour y insuffler des objectifs d'EnR ou d'efficacité énergétique. La fragmentation des systèmes politico-administratifs locaux rend cependant complexe le fait de peser sur la stratégie des ELD et ces tentatives sont peu fructueuses. La « territorialisation urbaine des systèmes énergétiques », c'est-à-dire le poids croissant des enjeux urbains et d'un rôle accru des autorités locales dans les décisions qui gouvernent ces systèmes<sup>19</sup>, est donc limitée. Par exemple, la place accordée à des objectifs énergie-climat est très restreinte dans les contrats de concession d'UEM et de GEG, pourtant renouvelés en 2008 et 2012. Attribuer aux ELD le qualificatif d'outil de politique énergétique territoriale pose donc problème quand on analyse le pilotage stratégique des communes. Le principal levier de changement semble devoir passer par une volonté politique forte, portée par les élus locaux en concertation, et seule à même d'intégrer davantage ces préoccupations hétérogènes.

### **Les ELD, partenaires opérationnels des politiques énergétiques urbaines**

---

La mise en évidence de relations entre villes et ELD davantage orientées sur le partenariat opérationnel que sur la régulation et le contrôle constitue le troisième résultat de cette thèse.

Face à la difficulté de s'immiscer dans les relations stratégiques avec les ELD, les acteurs municipaux qui mettent à l'agenda les questions énergétiques en lien avec le climat et la planification urbaine développent leurs propres relations avec ces structures, passant par

---

<sup>18</sup> JAGLIN, VERDEIL, 2013, « Énergie et villes des pays émergents: des transitions en question. Introduction », *Flux*, n° 93-94, p. 7-18

<sup>19</sup> *ibid*

notamment par des réponses communes à des appels à projets. Ce sont en effet les directions en charge du Développement durable et de l'Urbanisme qui répondent aux appels à projets auxquels les ELD contribuent. Par exemple, GEG et UEM participent aux consortiums d'EcoCité et GEG à un projet Concerto, principalement par des actions de production d'EnR. Elles représentent une ressource partenariale dotée d'une expertise importante dans le montage des candidatures et sont d'autant plus valorisées que les délais de réponse nécessitent une réactivité importante. Ces projets partenariaux assurent aux ELD des financements et sont un vecteur essentiel de leur légitimation comme acteurs de la transition énergétique. La thèse développe dans le détail ces deux projets urbains et la place qu'y prennent les ELD. Les changements dans les relations entre collectivités et ELD sont ainsi plus importants sur le plan opérationnel que dans les relations stratégiques. On observe davantage une coproduction d'actions liée à des projets partenariaux – plans climat-énergie territoriaux, réponses à appels d'offres nationaux et européens – qu'un pilotage lié au rôle d'actionnaire majoritaire des communes. Dans la continuité de ces projets partenariaux, la coordination des réseaux énergétiques – c'est-à-dire la recherche d'une organisation spatiale plus rationnelle des réseaux d'électricité, de gaz et de chaleur – s'impose progressivement au nom de l'intégration des enjeux énergéto-climatiques et des enjeux urbains, tout en préservant la rentabilité des opérateurs énergétiques locaux ainsi que leurs intérêts industriels. Cette dynamique illustre l'approfondissement progressif de la relation entre collectivités et ELD sur le plan opérationnel.

La construction urbaine des problèmes énergétiques apparaît incontestablement comme un nouvel enjeu, qui dépend d'une négociation entre ELD et collectivités en fonction de déterminants locaux. L'analyse du modèle énergétique territorial alternatif des ELD proposée dans la thèse montre que le statut local des opérateurs ne suffit pas à l'affirmation d'un gouvernement énergétique urbain et que l'énergie reste un champ d'action émergent des collectivités, marqué par des initiatives dispersées et des projets hétérogènes. Le premier objectif auquel les acteurs politiques urbains doivent s'atteler n'est donc pas tant de créer ou non une ELD que de politiser les questions énergétiques et de construire une expertise adaptée.

**Mots-clés :** politiques énergétiques urbaines, entreprises locales de distribution, sociétés d'économie mixte locales, gouvernement urbain