



Crédit photo : © StudioVU

La montée en puissance des territoires sur le marché de l'électricité

Projet collectif – Master STU 2018-2019

Une étude réalisée dans le cadre de la convention de partenariat recherche entre EDF R&D, Sciences Po, Centre d'études européennes et de politique comparée, et École urbaine sur "La transition énergétique en France : quelle(s) trajectoire(s) de changement ?"

Synthèse du projet

Juin 2019

Suivi par

Christophe **DEFUILLÉY** (EDF R&D)
Charlotte **HALPERN** (Sciences Po, CEE)

Sous la supervision de

Apolline **PRÊTRE** (AdCF)

SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

Auteurs

Chloé **CHEVALLEY**
Romane **DEMORY**
Pierre-Luc **LOPISTÉGUY**
Jérémy **RABALLAND**

« La bonne échelle pour aller le plus vite possible, le mieux et de manière efficace localement, c'est que les décisions se prennent localement. [...] À l'avenir, c'est sûrement les territoires qui seront les chevilles ouvrières pour développer la transition énergétique. »

— Thierry Wilm, directeur de la Mission énergie, Eurométropole de Strasbourg

Introduction

Les collectivités et métropoles ont vu leurs compétences s'accroître dans le champ de la transition énergétique, de la production d'énergies renouvelables (EnR), et plus largement, ont gagné la possibilité de s'investir sur le marché de l'électricité, en tant qu'autorités organisatrices de distribution. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi Maptam) de 2014 engage notamment une amorce de décentralisation de l'énergie en renforçant les compétences des collectivités territoriales, et tout particulièrement celles de gestion des politiques énergétiques locales. Cette montée en puissance concerne en particulier l'échelon des intercommunalités (communautés urbaines, d'agglomération, métropoles), et à travers elles, des syndicats d'énergie. L'objectif de l'étude est d'analyser la

montée en puissance des collectivités et métropoles sur le marché de l'électricité en France. Pour cela, il s'agit de comprendre leurs motivations et leurs modalités d'intervention. L'objectif de cette recherche est ainsi d'identifier par quels moyens les collectivités sont en mesure d'agir sur le marché de l'électricité, en dehors du simple exercice de leurs compétences, c'est-à-dire la manière dont elles envisagent la transition énergétique. Quelles actions et dispositifs mettent-elles en œuvre pour y contribuer ? En effet, si les derniers textes de lois relatifs à la transition énergétique dotent les collectivités de nouveaux champs d'action, il reste que la mise en œuvre est à la charge de celles-ci ; c'est pourquoi de multiples stratégies sont employées dans les territoires. Dès lors, il convient d'identifier les plus avancées et les plus viables.

Les résultats de la présente synthèse s'appuient sur un échantillon d'acteurs interrogés qui n'a pas vocation à être exhaustif. Une attention particulière a été portée aux collectivités les mieux investies dans la transition énergétique. Cette étude analyse donc les stratégies de collectivités avancées, et n'a pas la prétention d'être représentative de l'ensemble des collectivités et acteurs publics locaux en France.

Une méthodologie en trois temps

Septembre 2018 – Juin 2019

1

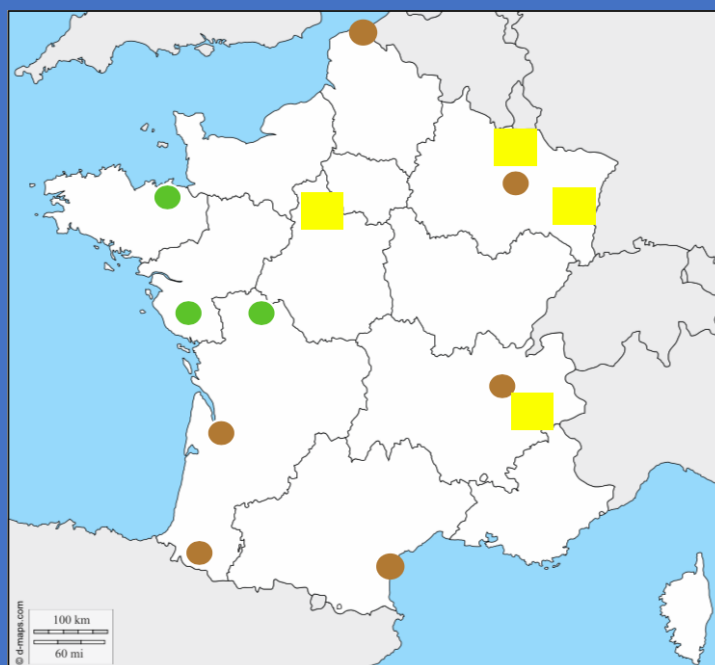
Recherches bibliographiques, appropriation de la problématique étudiée, rencontre avec des chercheurs

2

Réalisation de 13 entretiens semi-directifs auprès d'agents de communautés, métropoles et syndicats d'énergie

3

Réalisation de 2 études de cas et entretiens complémentaires auprès d'acteurs nationaux



Les territoires interrogés

- Communautés et métropoles
- Syndicats d'énergie
- Entreprises locales de distribution (ELD)

Les grands enseignements de la première phase d'entretiens

Des reconfigurations internes sont en cours au sein des collectivités

« Nous nous sommes réorganisés avec l'acquisition des nouvelles compétences en énergie au 1er janvier 2015. Concrètement, nous avons repris la gestion des concessions de quelques communes et créé une direction Transition énergétique. »

Hélène POIMBOEUF, directrice Transition énergétique, Grenoble-Alpes-Métropole

Un nouveau jeu d'acteurs et une nouvelle distribution des compétences est à l'œuvre, avec la volonté politique comme point clé

« Le pilote et la stratégie, ça doit être l'État ou la région, et le faiseur principal doit être l'intercommunalité. Après, le département peut être contributeur, partenaire, facilitateur, et sur la précarité énergétique il a un rôle à jouer. »

Thomas BAILLY, chef de projet Transition, Pays Terre de Lorraine

Les énergies renouvelables prennent une place croissante dans les stratégies locales

« Au niveau du groupe, on a vraiment la volonté de développer le mix énergétique et de le diversifier. On ne souhaite pas de monopole, car le passé nous a montré justement que ça ne marchait pas forcément [...] mais qu'on garde au contraire un maximum d'agilité. [...] Le marché de l'électricité étant très spéculatif, il ne faut surtout pas qu'on ne développe qu'un secteur seulement. »

Claire BRABAN-TICCHI, chargée de mission institutionnelle, syndicat Énergies Vienne

Les actions dans le cadre de la transition énergétique sont guidées par le maître mot de « maîtrise de la demande en énergie »

« [Les changements législatifs ont] mis les enjeux de transition énergétique au cœur des territoires, c'est sûr. Parce qu'il y a encore quelques années, c'était juste des territoires volontaires ou qui voulaient afficher une image verte ou proactive. Maintenant ça s'est quand même généralisé et tout le monde est embarqué. »

Charlotte SIMON, Pôle énergie, SDE 35 (syndicat Ille-et-Vilaine)

Les motivations et ambitions à moyen terme sont très importantes

« On aimerait aller beaucoup plus loin, beaucoup d'expérimentations sont en cours et on est dans l'attente d'un retour d'expérience pour la suite. »

Aurélié MUNIER, directrice Territoire durable, Metz Métropole

Les collectivités et métropoles sont confrontées à diverses entraves, notamment financières

« On a du mal, parce qu'on a des obligations de l'État de ne pas augmenter notre budget de fonctionnement. [...] On est à un niveau global de budget de fonctionnement stable, et donc pour développer de nouvelles politiques publiques, il faudrait en enlever d'autres. Or je pense qu'il y a peu de politiques publiques qui ne soient pas utiles, donc du coup c'est la difficulté : comment fait-on pour développer de nouveaux champs d'action publique ? »

Pauline GABILLET, chargée de mission planification énergétique, Métropole du Grand Lyon

Les communautés et métropoles considèrent majoritairement l'échelle intercommunale comme la plus efficace pour piloter la transition énergétique, et s'imaginent jouer un rôle central à l'avenir sur ces questions d'énergies. Cependant, l'investissement sur le marché de l'électricité n'est pas envisagé dans tous les territoires et même considéré complexe, risqué et lointain dans l'ensemble.

1

Il existe une distinction entre transition énergétique et secteur de l'électricité

D'après les études de cas réalisées, il semble que l'hypothèse stipulant que les collectivités opèrent une distinction entre le champ de la transition énergétique et celui du secteur de l'électricité soit vérifiée. En effet, le Grand Poitiers s'investit prioritairement sur la maîtrise de la demande énergétique, tandis que le syndicat de la Vienne s'investit de façon très sérieuse dans le champ du secteur de l'électricité. Les deux structures ont tendance à rester chacune dans leur domaine de prédilection, étant ainsi complémentaires sur le territoire. On observe également des stratégies variées au sein des communautés et métropoles, qui semblent encore aujourd'hui davantage centrées sur la transition énergétique que sur le secteur de l'électricité. On peut donc en conclure que les communautés et métropoles ont plutôt tendance à s'investir dans la transition énergétique que dans le secteur de l'électricité, qui reste le terrain de jeu des ELD et des syndicats d'énergies tels qu'Énergies Vienne. Cependant, il semblerait que cette situation ait vocation à évoluer, comme on peut l'observer dans le cas de la communauté urbaine de Dunkerque, qui tend à s'investir dans la production d'énergies renouvelables, encouragée par la politique régionale et le cadre législatif. Il semblerait donc qu'une fois les actions en matière de transition énergétique maîtrisées par les communautés et métropoles, ces dernières tendent à investir la production d'énergies renouvelables. La distinction entre ces deux secteurs aurait donc également une dimension chronologique, l'investissement dans l'un signifiant une progression, dans un second temps, vers l'autre.

Une fois les motivations d'investissement des collectivités locales dans la transition énergétique et le secteur de l'électricité identifiées, la deuxième hypothèse explorée grâce aux études de cas concerne le fait que les communautés et métropoles s'imposent comme des acteurs incontournables de la mise en œuvre de la transition énergétique. Il semble en effet que les mieux armées acquièrent l'expertise technique et réorganisent leurs services, se dotent d'outils spécifiques, travaillent davantage en transversalité et multiplient les partenariats, afin de répondre plus efficacement aux enjeux de la transition énergétique. Plusieurs éléments semblent en effet aller dans ce sens : les collectivités et métropoles interrogées suivent des stratégies et des programmations ambitieuses. Elles se dotent également de nouveaux outils, tels que les Sem, et disposent de davantage d'ingénierie, qu'elle soit humaine ou financière.

2

Les communautés et métropoles acquièrent une expertise technique et développent des outils

Enfin, la troisième hypothèse explorée dans cette étude avance que l'investissement des acteurs étudiés dans les actions de transition énergétique et la production d'énergies renouvelables se heurte à diverses difficultés, qui freinent leurs actions. Il s'avère, à travers les discours tenus par les différents acteurs de la communauté urbaine de Dunkerque et du syndicat Énergies Vienne, que ces difficultés sont principalement observables dans le champ de l'investissement dans le secteur de l'électricité. L'analyse porte ainsi principalement sur les freins rencontrés par les collectivités dans leur volonté d'investissement dans la production d'EnR, et non celui dans le champ de la transition énergétique en général, ce qui renforce la distinction entre ces deux champs, étudiée en première hypothèse. Une typologie de ces freins peut ainsi être dressée, et l'on distingue en premier lieu les freins inhérents au marché de l'électricité (prix de l'électricité, manque de visibilité et de cohérence dans l'orientation des politiques énergétiques, importance de la compréhension politique), avant de s'intéresser aux freins institutionnels, politiques et financiers.

3

Les collectivités sont confrontées à des freins de différentes natures

Conclusion

Les collectivités et métropoles usent de différentes stratégies à l'échelle locale pour mener à bien la transition énergétique. Les collectivités et métropoles de droit commun s'impliquent d'abord dans les actions d'économie d'énergie, puis saisissent les opportunités que représente la production d'EnR. Par ailleurs, des structures anciennes (syndicats, ELD) se retrouvent au centre du jeu, car leur échelle d'intervention et de décision est pertinente dans le contexte actuel. Enfin, de nouveaux outils permettent aux collectivités volontaires de s'impliquer directement sur le marché de l'électricité et d'interférer sur tous les segments de la chaîne de valeur de l'énergie, et en particulier de l'électricité.

Un bouleversement à court et moyen terme du marché de l'électricité de la part des collectivités et métropoles, remettant en cause les acteurs privés historiques, apparaît très improbable. Cependant, les acteurs publics locaux entendent bien jouer un rôle croissant et devenir de plus en plus parties prenantes des projets développés dans les territoires. À ce titre, des évolutions sont à prévoir, tant dans l'envergure des missions exercées et des projets mis en œuvre que dans leur gouvernance et le jeu d'acteurs publics intervenant dans le champ de la transition énergétique. Les collectivités et métropoles constituent désormais des interlocuteurs importants avec lesquels les développeurs devront compter à l'avenir.