

# — SIMPLES TERRITOIRES OU ACTRICES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ? LES VILLES FRANÇAISES DANS LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DE L'ÉNERGIE

François-Mathieu Poupeau,  
Chercheur  
CNRS et LATTS  
Université Paris Est

Courriel :  
fm.poupeau@enpc.fr

## RÉSUMÉ

Les villes occupent assurément une place centrale dans les processus de transition énergétique qui se dessinent depuis quelques années en France. Le sont-elles en tant que simples territoires, réceptacles de l'intervention de multiples protagonistes jouant leur propre stratégie ? Ou le sont-elles aussi en tant qu'actrices des transformations actuelles ? Et dans quelle mesure ? Cet article s'efforce de répondre à ces questions en replaçant l'action publique urbaine dans un contexte institutionnel plus large, celui d'un modèle de régulation où ni l'Etat ni les partisans d'une centralisation n'ont renoncé à occuper un rôle majeur dans le devenir d'un champ d'action, l'énergie, particulièrement stratégique.

## MOTS-CLÉS

Villes, énergie, action publique locale, gouvernance multi-niveaux, centralisation.

## ABSTRACT

Cities have been taking an increasing place in the so-called « energy transition » process in France. How may we think such a role? By considering cities just as territories, spaces where numerous actors play their own strategy? Or as actors too, who enjoy a real ability to influence the global transformation of energy field? In this article, we try to answer this question by replacing this intervention of cities in a broader institutional context. We stress the key position of the State and the supporters of centralization, who have not given up to play a leading role in the ongoing changes.

## KEYWORDS

Cities, energy, local public action, multi-level governance, centralization.

—

Souligner l'importance des villes dans les processus de transition énergétique est, pour ainsi dire, devenu d'une grande banalité. On ne compte plus les colloques, assises, forums, ateliers, travaux de recherche, appels à projets ou à manifestation, prix, distinctions, labels consacrés à la question depuis plus d'une dizaine d'années. On a peine à recenser l'ensemble des initiatives qui émanent des espaces urbains dans le domaine de l'efficacité énergétique, de la production décentralisée, de la lutte contre la précarité énergétique, des transports et de la mobilité, de la sensibilisation aux enjeux du changement climatique... L'actualité démontre à l'envi qu'avec l'ouverture des marchés à la concurrence et la mise sur l'agenda politique des questions climatiques et environnementales, les villes sont bien devenues l'un des lieux où se joue ce que d'aucuns présentent comme l'émergence d'une nouvelle gouvernance de l'énergie (Annales de la recherche urbaine, 2007 ; Bulkeley et Betsill, 2003 ; Monstadt, 2007 ; Newman et al., 2008 ; Coutard et Rutherford, 2010 ; Hodson et Marvin, 2010).

Mais de quoi parle-t-on au juste lorsqu'on évoque l'importance des villes ? Les villes en tant que *territoires*, espaces de concentration économique et démographique qui en font des lieux particulièrement stratégiques en matière de consommation et de production énergétique ? La réponse (par l'affirmative) à cette question ne fait guère débat. Les villes en tant qu'*acteurs* institutionnels qui, de par leurs atouts (connaissance des territoires et de leur potentiel productif, proximité avec les citoyens, synergies entre politiques publiques...), ont un rôle particulièrement important à jouer dans les mutations actuelles ? La réponse à cette seconde question mérite qu'on s'y attarde davantage car, derrière un apparent consensus sur la nécessité d'associer les villes au processus de transition énergétique, les ambitions diffèrent quant à la place qu'il convient de leur accorder.

Dans cet article, nous voudrions interroger, à l'aide du cas français, la réalité et la portée de cette capacité des villes à agir en mettant à jour les multiples contraintes institutionnelles, visibles ou moins visibles, qui la structurent, et qui n'apparaissent pas toujours avec clarté dans les analyses académiques. L'action publique énergétique urbaine s'inscrit en effet dans un contexte institutionnel qui est loin d'être neutre, héritage, pour le cas français, d'une centralisation progressive qui a toujours été marquée par une concurrence vive entre l'Etat et les collectivités territoriales (Poupeau, 2004). Partant, un travail sur les villes comme actrices de la transition énergétique ne peut faire l'économie d'une approche de type néo-institutionnaliste telle qu'elle a été proposée par James Mahoney et Kathleen Thelen, (2010). Cette approche nous semble heuristique en ce qu'elle pense le changement à la fois dans ses dimensions de

discontinuité et de continuité, prenant ses distances avec des analyses traditionnelles en termes de « dépendance au sentier » (Pierson, 2000). Discontinuité dans la mesure où tout système institutionnel (et la gouvernance énergétique en est un) est confronté à de nouveaux enjeux, à la fois endogènes et exogènes, qui tendent à remettre en question ses modes de régulation historiques. Le cas apparaît clairement s'agissant du processus de transition énergétique, avec la mise sur l'agenda politique de nouveaux problèmes qui tendent à reconfigurer la façon de faire l'action publique. Mais les éléments de continuité ne doivent pas pour autant être évacués. La continuité apparaît alors comme le résultat d'un processus dans lequel les acteurs dominants d'un système institutionnel ne sont pas passifs face au changement et savent mobiliser de nombreuses ressources (matérielles, cognitives...) pour soit y résister, soit s'y adapter à travers un processus de « conversion institutionnelle » (Thelen, 2003). Ce sont ces éléments de continuité que nous mettrons ici en évidence, en montrant en quoi l'action publique urbaine reste, en France, très fortement dépendante d'une coalition de « forces centralisatrices » qui entendent conserver une place centrale dans la régulation de l'énergie. Trois éléments de cette combinatoire complexe seront ici mis en évidence. Le premier est la prégnance d'un système de production qui reste très centralisé, et qui, de ce fait, place les villes – comme l'ensemble des collectivités territoriales – dans une situation de forte dépendance vis-à-vis des politiques étatiques. Le second élément renvoie au paradigme dominant qui structure actuellement le secteur énergétique, à savoir les théories néo-libérales qui, bien loin de promouvoir une forme décentralisée de gestion de l'énergie, tendent plutôt à perpétuer la tradition française de jacobinisme. Le troisième et dernier élément a trait quant à lui à la nature du système politico-administratif local dans lequel sont insérées les villes, système qui, accordant une place toujours importante au monde rural, réduit leur aptitude à faire entendre leurs revendications propres. Ces éléments, qui sont souvent ignorés lorsque l'on se focalise sur l'action publique urbaine, nous invitent non pas à dénier un quelconque statut d'« acteurs » aux villes françaises mais à en préciser les contours et les limites.

## — VILLES ET PRODUCTION ÉNERGÉTIQUE : UNE DÉPENDANCE À L'ÉTAT ET AUX GRANDS OPÉRATEURS

En France, la question de l'énergie a toujours été étroitement indexée à la nature même de la structure industrielle, en particulier au caractère plus ou moins centralisé du système de production. L'« âge d'or » des villes françaises en matière de politique énergétique, que l'on peut dater du tournant des 19ème et 20ème siècles, a pour cadre un contexte où les opérateurs privés

produisent et distribuent localement, faute de pouvoir transporter l'énergie sur de longues distances. Le paysage urbain est ainsi parsemé d'unités de production nombreuses : des petits générateurs à usage d'autoproduction privée, des centrales thermiques situées dans les villes ou dans leur proche périphérie, des « usines à gaz » qui fonctionnent à partir du coke. Entérinant, en France, ce caractère très local, la loi du 27 juin 1906 érige les communes en autorités concédantes de la distribution d'énergie, les mettant en première ligne dans les arbitrages et décisions qui sont prises par les opérateurs. Les travaux des historiens, nombreux sur cette époque<sup>1</sup>, nous fournissent de riches éléments sur ce que l'on peut ainsi appeler des formes de politiques énergétiques locales, qui portent sur la question des tarifs, des investissements à réaliser ou des zones à desservir.

Cette configuration politico-économique évolue considérablement dans les décennies qui suivent. Le transport d'électricité (puis, plus tard, du gaz) étant facilité par les avancées technologiques, l'interconnexion des réseaux progresse au lendemain de la Première guerre mondiale. Le réseau devient plus « maillé », d'abord par plaques régionales puis au niveau national, avec la construction de grandes infrastructures à partir des années 1920. Cet élargissement du périmètre de desserte se fait de concert avec la constitution de centrales thermiques et hydroélectriques de grande taille qui permettent de proposer aux consommateurs une électricité bon marché. Les équilibres institutionnels qui existaient jusqu'alors se modifient. Prenant appui sur les transformations à l'œuvre, poussé par de nombreuses forces politiques, économiques et sociales, l'Etat s'immisce dans la gestion du secteur, qui revêt un nouveau statut, celui de service public national. Son intervention croissante à partir des années 1930 puis la nationalisation des grandes sociétés privées de gaz et d'électricité (création d'EDF et de GDF) entraînent un certain isolement des villes, qui perdent considérablement en autonomie du fait d'une plus forte centralisation des décisions.

Il est utile de rappeler cette lente structuration pour montrer à quel point, historiquement, l'action des villes a dépendu fortement - mais de manière non univoque ni mécanique<sup>2</sup> - de la nature même du système de production-transport-distribution. Des modèles décentralisés ont tendu à lui donner

---

**1** On ne saurait tous les citer. Pour une synthèse, voir Caron et Cardot, 1991.

**2** En effet, ainsi que nous l'a enseigné Thomas Hughes dans son ouvrage incontournable sur le développement de l'électricité (Hughes, 1983), systèmes sociotechniques et systèmes institutionnels doivent être pensés de façon conjointe. Ainsi, la tendance à la centralisation des moyens de production décrite plus haut a donné lieu à des formes de régulation plus (France, Grande-Bretagne) ou moins (Allemagne, pays du nord de l'Europe) décentralisées, selon la nature du système institutionnel.

d'importantes marges de manœuvre. Des modèles plus centralisés les ont réduites. Qu'en est-il aujourd'hui dans un contexte marqué, précisément, par la place croissante occupée par les sources de production dites décentralisées et les systèmes de circuits courts (cogénération, réseaux de chaleur...) ? Deux remarques permettront de relativiser l'hypothèse d'une montée en puissance généralisée des villes, concomitante de cette nouvelle donne technologique. La première renvoie à l'importance – héritage du passé récent - encore écrasante du nucléaire dans le « mix énergétique français ». Il représente 76% de la consommation d'électricité, 17% de la consommation totale d'énergie si on inclut les transports<sup>3</sup>. Si la perspective de faire baisser la part de cette source de production d'énergie fait son chemin, il n'en demeure pas moins que celle-ci est encore très présente dans le « mix énergétique » français et sera vraisemblablement appelée à le rester dans les prochaines années. Soutenue par les gouvernements qui se sont succédés durant la Vème République, la question de l'énergie nucléaire a été écartée des débats relatifs au Grenelle de l'environnement et aux schémas régionaux air énergie climat (SRCAE) qui en ont découlé. Sa place a certes été remise en cause à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012 mais les prises de position du nouveau président de la République, François Hollande, conduisent à avoir une lecture des changements en terme d'inflexion progressive (et de diversification du mix énergétique) et non de rupture, comme certains le souhaitaient. Les choix de l'Etat restent encore fortement empreints du « paradigme » du nucléaire, considéré comme une source d'énergie bon marché qui participe(raît) de l'indépendance énergétique nationale et qui est mis en avant, qui plus est, pour sa contribution à la lutte contre le réchauffement climatique. Or, tout le système productif français (gaz, énergies renouvelables) dépend étroitement de l'importance du parc nucléaire, dont les coûts peu élevés déterminent fortement la rentabilité des autres sources d'énergie, notamment renouvelables<sup>4</sup>. Aussi, le maintien d'une industrie nucléaire forte nous donne une première indication sur la portée des productions dites décentralisées : si elles font leur apparition, elles restent toutefois dépendantes d'une énergie nucléaire bon marché, qui continue de « donner le *la* » au développement de sources alternatives. Autre élément – lié à ce premier constat –, l'Etat reste

---

**3** Selon les données de la Direction générale énergie climat du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

**4** Il ne s'agit pas ici de dire que ces coûts sont *réellement* bas, certains paramètres (par exemple les charges de démantèlement des centrales) faisant l'objet de contestations importantes de la part des détracteurs du nucléaire. Notre propos est plutôt de mettre en évidence que les coûts du nucléaire sont *comptablement* bas, ce qui affecte les croyances et représentations qui conditionnent l'acceptation du nucléaire par la société française.

très présent dans la planification énergétique des moyens de production, plaçant bon nombre d'unités dites décentralisées dans une situation de subordination vis-à-vis des choix politiques nationaux. Les tarifs d'achat, fixés par l'Etat, sont souvent indispensables à la bonne rentabilité des opérations. Avec le moratoire de décembre 2010 sur le photovoltaïque, on a vu en quoi leur remise en cause a pu déstabiliser le développement de certaines filières. En outre, le développement des énergies renouvelables doit s'inscrire dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qui conditionne en partie le soutien accordé par les pouvoirs publics à certaines filières. Comme l'ont souligné certains observateurs avertis (Lenoir, 2007), cet exercice reste encore fortement influencé par les grands opérateurs, dont EDF, qui souhaite maîtriser la croissance de sources alternatives. Enfin, par ses fonctions de réglementation, l'Etat reste un acteur important, au quotidien, dans le pilotage du développement des énergies renouvelables, notamment sur l'éolien maritime et terrestre (Noury, 2011). Au final, on voit bien en quoi l'action des villes est enserrée dans un système économique et institutionnel très puissant, qui conditionne leur capacité à se construire une stratégie, en usant notamment des productions dites décentralisées.

## — VILLES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES : L'EMPRISE DU PARADIGME NÉO-LIBÉRAL

Pour certains, l'avènement d'un nouveau mode d'organisation du secteur énergétique, fondé sur la remise en cause des grands monopoles nationaux, s'annonçait comme porteur d'un espoir : celui de « libérer » l'action des villes (et, plus généralement, des collectivités territoriales) du poids de l'Etat et d'un système décisionnel jugé par trop centralisateur. Bien qu'étant exprimé en des termes souvent feutrés du fait de la forte charge politique et symbolique associée à la notion de « service public<sup>5</sup> », cet espoir reposait sur l'idée, implicite, que le nouveau paradigme néo-libéral appelé à redessiner les contours du secteur énergétique pouvait s'accompagner d'une redistribution du pouvoir au profit des collectivités locales, et notamment des villes.

---

**5** En France, peu d'élus ont porté officiellement un tel discours « émancipateur » pour les collectivités locales, en raison de l'attachement d'une large majorité des citoyens à la conception du « service public » héritée de l'histoire, qui plaçait l'Etat en position centrale dans la régulation du secteur. Toutefois, certains débats au moment des lois de décentralisation de 1982-1983 (Bourjol, Le Lamer, 1984) ainsi que quelques prises de position de représentants des villes ou des régions au début des années 1990 (Poupeau, 2004) montraient qu'une remise en question de l'organisation par monopole était jugée indispensable pour donner aux villes des moyens d'action accrus, leur permettant de faire face à leurs nouvelles responsabilités.

Le constat que l'on peut tirer, à ce jour, d'une décennie de changements invite à revoir cette hypothèse, les préceptes néolibéraux ayant plus participé d'une forme de réactivation de la tradition jacobine française qu'ils ne l'ont mise à mal. Deux exemples peuvent permettre de l'illustrer. Le premier concerne la politique de libéralisation du secteur énergétique, qui s'est traduite par la mise en concurrence progressive des anciens monopoles publics. Bien que les villes aient pu voir leurs marges de manœuvre s'accroître (comme clientes notamment), elles n'ont guère été placées au cœur des nouveaux dispositifs de régulation. Pour le comprendre, il faut avoir en tête que, pour les économistes néolibéraux ayant façonné les réformes, les collectivités locales – plus encore que l'Etat – sont considérées comme une menace potentielle au bon fonctionnement du marché. L'idéal pour ces partisans de la mise en concurrence est de mettre en place un système économique où fournisseurs et clients sont en relation directe. L'intervention publique, nationale ou locale, doit être autant que faire se peut évitée, sauf pour définir les grandes missions confiées aux opérateurs (tarifs réglementés ou sociaux, objectifs de production d'énergies renouvelables...) et garantir une concurrence effective ainsi que des transactions économiques et financières équilibrées (mise en place d'autorités de régulation). Ces principes de mise à l'écart minimale des pouvoirs publics s'appliquent à l'Etat mais aussi aux collectivités locales, une trop forte intervention locale pouvant se traduire par des interférences brouillant les logiques de marchés. Cet aspect des choses, qui est peu ressorti en France, où les villes jouissaient de faibles marges de manœuvre historiques, l'a été davantage en Allemagne, où la tradition d'un service public local fort était beaucoup plus ancrée (Fender et Poupeau, 2007 ; Monstadt, 2007).

Ce credo d'un « impératif concurrentiel » a eu une forte influence sur la manière dont les villes se sont (ré)approprié des compétences en matière de production ou de distribution. Il a, d'une certaine manière, primé sur d'autres approches, qui auraient pu conduire, au nom de la lutte contre le changement climatique, contre la précarité énergétique, à modifier le modèle français de gouvernance énergétique et renforcer les prérogatives des collectivités locales, parfois contre les préceptes néolibéraux de mise en concurrence. En matière de production, les collectivités locales sont, certes, autorisées à investir dans des énergies renouvelables (lois de 2000 et de 2005 notamment). Mais, pour bénéficier d'aides (souvent indispensables), l'électricité qu'elles produisent doit être réinjectée dans le réseau national et racheté par EDF, ce qui les empêche, par exemple, de devenir, directement ou indirectement, des opérateurs pouvant proposer des services énergétiques à tout ou partie de leurs administrés (entreprises ou parti-



culiers<sup>6</sup>). Aussi, comme par le passé, la production dite décentralisée (on voit ici en quoi le terme est impropre) continue de nourrir un modèle qui n'offre aucune possibilité de différenciation territoriale. À l'autre bout de la chaîne énergétique, dans la distribution, les collectivités locales ont pu, certes, recouvrer en partie leurs fonctions d'autorités concédantes, héritées de la loi du 27 juin 1906, et qui avaient été mises à mal par un demi-siècle d'organisation sous forme de (quasi) monopole public. Elles ont pu négocier de nouveaux contrats avec EDF et GDF (Poupeau, 2004). Mais ce regain de pouvoir s'est fait en contrepartie d'une restriction du périmètre de la concession. Historiquement, la concession était un droit à transporter et à commercialiser l'énergie et, partant, les villes disposaient d'un droit de regard sur ces deux aspects. Avec la séparation entre infrastructures et fourniture (l'unbundling), la nature même de la concession s'est transformée. Celle-ci tend aujourd'hui à ne devenir plus, à quelques nuances près, qu'un droit à transporter, la commercialisation étant du ressort du marché. De ce fait, les villes n'ont pas recouvré de prérogatives en matière de fixation des tarifs, qui dépendent soit des fournisseurs, soit de l'Etat (pour les tarifs réglementés). En conséquence, elles n'ont que peu de poids pour peser sur ce qui constitue un élément essentiel des politiques énergétiques. Si l'on revient sur ce qui appartient désormais au périmètre de la concession (la gestion des infrastructures), les villes disposent là aussi de marges de manœuvre limitées. Bien que les lois découlant du Grenelle de l'environnement aient ouvert des possibilités de favoriser les réseaux de chaleurs, la capacité des villes à coordonner les réseaux (et donc à imposer aux citoyens une énergie plutôt qu'une autre) reste d'un usage limité, butant, in fine, sur le paradigme néolibéral de mise en concurrence, qui met en avant la liberté pour tout consommateur de pouvoir choisir librement son énergie.

Dans ce contexte, il est difficile pour les villes de mettre en avant un principe de gestion territorialisée de l'énergie et ce d'autant plus – et c'est un second élément de l'emprise des préceptes néolibéraux – qu'on observe une montée en puissance des formes d'action publique fondées sur une volonté de pilotage direct, de la part de l'Etat, des comportements des citoyens et des consommateurs. Le cas vaut par exemple pour les politiques de lutte contre le changement climatique, où de nouveaux instruments d'action publique fondés sur les incitations économiques (crédits d'impôts, aides directes, certificats d'économie d'énergie ...), les « guidelines » et labels divers (appels à projet) se

---

**6** Quelques exceptions existent mais elles sont assez rares car reposant sur des montages économiques pas toujours faciles à trouver. A noter toutefois que les collectivités locales sont autorisées à autoconsommer l'énergie produite.

sont considérablement multipliés ces dernières années. Correspondant à ce que certains chercheurs appellent une « individuation » des instruments de l'action publique (Borraz et Guiraudon, 2010), ils permettent, là encore, de « contourner » les villes, au profit de relations directes entre le « centre » (l'Etat) et les citoyens et consommateurs. Comme pour le paradigme de la mise en concurrence, une telle approche n'est guère synonyme de décentralisation accrue. Elle n'exclut certes pas les villes mais les pense comme des acteurs dont la fonction est surtout de relayer les politiques nationales, en mobilisant les citoyens et en intégrant dans les politiques publiques locales des priorités édictées par l'Etat et l'Union européenne.

## — VILLES ET SYSTÈME POLITIQUE LOCAL : LA PRÉGNANCE DU MONDE RURAL

Il serait quelque peu simpliste d'imputer la difficulté des villes à s'affirmer sur la scène institutionnelle française aux seules stratégies émanant de l'Etat, des réformes de l'Union européenne et des grands opérateurs. L'action des collectivités territoriales elles-mêmes constitue un important facteur de stabilité des formes de gouvernance de l'énergie. En effet, les collectivités territoriales ne constituent pas une catégorie monolithique, qui s'opposerait dans sa globalité aux « forces » de la centralisation. Elle est faite de segments multiples, dont certains rentrent en concurrence avec l'Etat, dont d'autres le soutiennent directement ou indirectement.

Parmi ces derniers acteurs, le monde rural joue un rôle éminent. Pour le comprendre, il faut remonter au processus historique de constitution du service public de l'énergie et au passage évoqué plus haut d'un service public « local » (au début du 20ème siècle) à un service public « national » (à partir des années 1930). Durant cette phase décisive, le monde rural s'est avéré être un soutien précieux pour l'Etat (Poupeau, 2004). Constatant qu'ils n'avaient qu'un poids très limité dans le système institutionnel hérité de la loi du 27 juin 1906, des élus locaux, regroupés à partir de 1933 en une Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), ont activement œuvré à ce que l'Etat intervienne plus fortement dans le secteur. Ils y voyaient le gage de tarifs plus favorables à leurs administrés et l'opportunité que des investissements plus conséquents ne soient réalisés dans des zones qui étaient quelque peu délaissées par les opérateurs privés, au profit des villes. Ce soutien s'est traduit au cours des années 1930-1970 par la mise en place d'une forme de « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976) accordant une place non négligeable aux représentants du monde rural dans la régulation du service public de l'énergie (Poupeau, 2004).

En témoignent la mise en place d'une péréquation nationale des tarifs et le maintien du régime de l'électrification rurale, qui draine d'importants fonds au profit des campagnes. Une telle alliance a été précieuse pour l'Etat et pour les grands opérateurs nationaux (EDF et GDF) lorsqu'a été mise sur l'agenda politique, dans les années 1980, la question de la constitution d'un grand marché européen de l'énergie et l'abolition des monopoles. Elle a permis d'éviter une accélération du processus de mise en concurrence, EDF et GDF négociant opportunément de nouveaux contrats de concession avec la FNCCR et ses adhérents locaux que sont les syndicats départementaux d'énergie, attachés au maintien d'un système centralisé dont ils tiraient profit (Poupeau, 2004).

Cette forte présence du monde rural a des conséquences importantes sur l'action des villes. Sur un plan local, beaucoup des villes font partie d'un syndicat départemental d'énergie, suite au lobbying exercé, dans les années 1990, tant par EDF que par la FNCCR auprès des élus locaux pour qu'ils adhèrent à un syndicat départemental d'énergie, perçu alors comme un rempart contre le démantèlement possible des monopoles nationaux. Partant, elles n'ont pas la pleine maîtrise d'un levier - la concession - non négligeable dans la conduite de politiques énergétiques locales, leurs marges de manœuvre étant souvent limitées par le poids des règles de décision propres aux structures intercommunales et par la tendance naturelle de ces dernières à privilégier des problématiques rurales (électrification des campagnes, enfouissement des réseaux dans les petites communes...). Pour les villes qui n'ont pas adhéré à de tels syndicats départementaux et qui ont conservé leur autonomie contractuelle (la plupart des grandes villes notamment), la latitude d'action est plus importante mais se heurte quant à elle à la capacité de la FNCCR, en tant qu'organisme national, à édicter, avec l'Etat et les grands opérateurs, des règles contraignantes. Malgré le principe de libre administration des collectivités locales, les cahiers des charges des concessions ne sont pas exempts d'un fort cadrage national, qui fait la part belle aux revendications de la FNCCR, association qui constitue un lobby très écouté par les pouvoirs publics. Celle-ci influence fortement les termes des négociations locales, en étant vigilante à ne pas trop différencier le traitement accordé aux villes par rapport aux communes rurales. Si le dossier de la mise en concurrence des concessions n'est aujourd'hui pas totalement réglé et devrait ressurgir dans les années qui viennent<sup>7</sup>, la position de force dans laquelle se trouvent les syndicats d'énergie et la FNCCR laissent à penser que le monde rural continuera de fortement structurer la gouvernance territoriale de l'énergie.

---

**7** Il est question d'instaurer une mise en concurrence des concessions, ce qui n'est pas le cas actuellement, ErDF et GrDF étant, avec les entreprises locales d'énergie, les gestionnaires des réseaux de distribution.

## — CONCLUSION

Considérer les villes comme des *acteurs* plus que de simples *territoires* de la transition énergétique ne saurait être envisagé sans se doter d'une clé de lecture robuste, qui fasse la part belle à une analyse multi-niveaux soucieuse de restituer avec précision la manière dont le « local » s'insère dans des jeux plus vastes, nationaux voire internationaux. Trop souvent absent des analyses qui se penchent sur le rôle des villes, un tel décentrage permet de mieux qualifier ce que l'on entend par « acteur » ou « autonomie », autant de concepts ou mots valises qui, utilisés sans discernement, pourraient faire penser que les villes sont désormais engagées dans une ère énergétique nouvelle, forme de retour vers un « âge d'or », le début du 20<sup>ème</sup> siècle, qui les avait vu occuper une place importante dans la gestion des systèmes énergétiques.

Or, comme nous l'avons montré, les villes n'agissent pas dans un vide institutionnel. Dans les mutations en cours, les « forces centralisatrices » n'ont guère abandonné le terrain, opérant elles aussi leur mue pour s'adapter à la nouvelle donne énergétique faite d'enjeux nouveaux et de façons différentes de produire l'action publique. La structure de l'appareil productif, la volonté de l'Etat de mener une stratégie énergétique qui lui soit propre, les ambiguïtés de la pensée néo-libérale sur la place à accorder aux collectivités locales, l'emprise du monde rural sont autant d'éléments qui attestent d'une forme de continuité dans la régulation du secteur énergétique en France. Dans ce contexte, si les villes apparaissent comme davantage que des « territoires » de la transition énergétique, leur statut oscille entre celui d'acteurs et d'agents. Acteurs dans la mesure où les changements institutionnels des vingt dernières années aidant (et qui ne sont pas spécifiques à l'énergie), elles disposent de marges de manœuvre qu'elles n'avaient pas auparavant, dans un modèle de service public organisé autour d'un monopole d'Etat. Leurs fonctions de clientes, d'aménageuses, d'autorités concédantes, de productrices, d'incitatrices, leur permettent de se mouvoir dans un environnement plus propice à l'affichage de stratégies énergétiques locales. Agents car, on l'a vu, de puissants verrous subsistent pour maintenir les villes, comme l'ensemble des collectivités locales, dans une situation de forte dépendance. Celles-ci sont certes valorisées, mais en tant qu'elles participent d'une stratégie nationale et internationale de gestion des problèmes énergétiques, plus qu'elles n'incarnent des modèles alternatifs, expression d'une décentralisation qui représenterait une vraie rupture.

## — BIBLIOGRAPHIE

- Annales de la recherche urbaine (2007).** La ville dans la transition énergétique (numéro spécial). *Annales de la recherche urbaine* (103).
- Borraz, O. et Guiraudon, V. (2010).** *Politiques publiques. Changer la société.* Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Bourjol M. et Le Lamer C. (1984).** *Energie et décentralisation.* Paris : Economica.
- Bulkeley H. et Betsill, M. (2003).** *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance.* New York: Routledge.
- Caron F. et Cardot F. (1991).** *Histoire de l'électricité en France. Tome 1 : 1881-1918.* Paris : Fayard.
- Coutard, O. et Rutherford, J. (2010).** "Energy transition and city-region planning: understanding the spatial politics of systemic change", *Technology Analysis & Strategic Management*, 22 (6), 711-727.
- Fender, A. et Poupeau, F.-M. (2007).** L'émergence d'un nouveau mode de gouvernance locale des réseaux en Allemagne. Une ville moyenne et son Stadtwerk face au processus de libéralisation, *Sociologie du Travail*, 49 (4), 366-382.
- Hodson, M. et Marvin, S. (2010).** *World cities and climate change: Producing urban ecological security.* Open University Press.
- Hugues T.P. (1983).** *Networks of Power.* Electrification in Western Society, 1880-1930. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Lenoir, D. (2007).** *Energie, changeons de cap ! Scénario pour une France durable.* Mens : Terre Vivante.
- Mahoney, J. et Thelen, K. (2010).** A Gradual Theory of Institutional Change. In J. Mahoney et K. Thelen (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Monstadt, J. (2007).** Urban governance and the transition of energy systems : institutional change and shifting energy and climate policies in Berlin. *International Journal of Urban and regional Research*, 31 (2), 326-343.
- Newman, P., Beatly, T., Boyer, H. (2008).** *Resilient Cities: Responding to peak oil and climate change.* Island Press.
- Noury A. (2011)** Les questions juridiques relatives à l'action des collectivités territoriales dans le domaine des énergies renouvelables, Séminaire GRALE, 25 octobre 2011.

**Pierson, P. (2000).** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.

**Poupeau, F.-M. (2004).** *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'Etat jacobin.* Paris : CNRS Editions.

**Thelen, K. (2003).** How Institutions Evolve: insights from comparative historical analysis. In Mahoney, J., Rueschemeyer, D. (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, (pp. 208-240). New York: Cambridge University Press.