



**HAL**  
open science

## Intercommunal structures and public policies in climate change in France.

Pascale Bosboeuf, Marie Degremont, François-Mathieu Poupeau

► **To cite this version:**

Pascale Bosboeuf, Marie Degremont, François-Mathieu Poupeau. Intercommunal structures and public policies in climate change in France.: Quelques enseignements autour d'une enquête de l'ADCF. L'Harmattan. Marcou, Gérard, Eiller, Anne-Christine, Poupeau, François-Mathieu, Staropoli, Carine (dir.), Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales ?, pp.121-149, 2015, 9782343073521. hal-01264584

**HAL Id: hal-01264584**

**<https://enpc.hal.science/hal-01264584>**

Submitted on 29 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## « Les Communautés et les politiques énergie-climat en France.

### Quelques enseignements autour d'une enquête de l'AdCF »

*Pascale Bosbœuf (chargée d'études à l'AdCF), Marie Dégremont-Dorville (doctorante au CSO, Sciences Po), François-Mathieu Poupeau (chercheur CNRS à l'Université Paris-Est)*

## INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, des dynamiques nouvelles transforment le système énergétique français, historiquement piloté de manière centralisée. La progressive ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz, les politiques environnementales, la lutte contre le réchauffement climatique, les mouvements de décentralisation institutionnelle conjuguent leurs effets pour donner davantage de pouvoirs aux collectivités territoriales dans le domaine de l'énergie, notamment dans sa composante climat.

Dans la nouvelle gouvernance locale qui se dessine, les Communautés<sup>1</sup> sont en passe d'occuper une place de plus en plus importante, au regard des atouts dont elles disposent *a priori* pour répondre aux défis que représente la transition énergétique, en termes de décentralisation du mix énergétique - recours croissant aux énergies renouvelables - ou de maîtrise des consommations. Agissant au niveau du bassin de vie, elles sont à même de développer une vision plus fine de l'économie et du tissu d'entreprises locales, ainsi que des flux de transport. Impliquées dans la gestion publique de leur territoire, elles sont en mesure de produire une bonne connaissance de l'état du patrimoine bâti local et des ressources énergétiques, humaines et techniques disponibles. Acteurs de proximité enfin, elles peuvent jouer un rôle important en matière de démocratie locale et de mobilisation territoriale, qu'il s'agisse de mettre en place les conditions d'un développement plus soutenu des énergies renouvelables ou de faire participer les citoyens à la définition de leur cadre de vie.

De la loi POPE (2005) aux récentes lois Maptam (2014) et TEPCV<sup>2</sup> (2015), la légitimité, les compétences et moyens d'action des Communautés se sont considérablement renforcés. Aujourd'hui, ils sont mobilisés pour élaborer si ce n'est des politiques publiques, du moins des actions structurantes sur les territoires urbains et ruraux. L'objectif de cette contribution est de voir dans quelle mesure les Communautés se sont saisies de ces contraintes et opportunités pour investir les politiques énergétiques et climatiques. Elle s'appuie sur une enquête menée de décembre 2014 à février 2015 auprès de l'ensemble des membres de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), en collaboration avec

---

<sup>1</sup> Nous utiliserons dans cette contribution le terme de « Communautés » pour désigner les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) dont la création et la transformation ont été favorisées par les lois ATR (1992) et Chevènement (1999). Les différents statuts en sont : les Communautés de communes, d'agglomération, les Communautés urbaines ainsi que les Métropoles et les Syndicats d'agglomération nouvelle.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) ; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; loi de transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) non encore définitivement adoptée au moment où nous écrivons ce chapitre mais qui devrait l'être d'ici la fin 2015.

l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la fédération des Agences locales de l'énergie et du climat (FLAME) et l'association des Agences agréées de surveillance de la qualité de l'air<sup>3</sup> (ATMO France).

Cette contribution est articulée autour de quatre thèmes principaux rendant compte de cette montée en puissance des Communautés dans les politiques locales d'énergie-climat. Le premier thème est consacré aux domaines d'intervention des Communautés (I). Il montre une implication de plus en plus importante des institutions intercommunales, même si celle-ci doit être doublement relativisée : du point de vue des effets de ces politiques (que l'enquête ne donne pas à voir précisément) et de la disparité des engagements locaux. Le second item est relatif aux outils mobilisés pour le pilotage de ces politiques ou, pour être un peu plus fidèle à la réalité, de ces actions territoriales (II). Il permet de voir dans quelle mesure le plan climat énergie territorial (PCET), qui est souvent présenté comme un outil clé de l'action publique locale dans ces domaines, est concrètement mobilisé par les élus et leurs services. La question des moyens et de l'expertise déployés par les Communautés est abordée dans une troisième partie (III). Elle assure une prise de recul avec les intentions affichées dans l'enquête, dans la mesure où elle met en évidence que les ressources internes consacrées restent encore limitées, dépendant notamment de l'implication effective des élus sur ces sujets. Enfin, une quatrième partie replace l'action des Communautés dans un contexte plus large, celui de la gouvernance locale de l'énergie-climat (IV). Elle permet de cartographier les réseaux d'acteurs dans lesquels celles-ci sont insérées et de soulever la question importante de la coordination des actions locales, tant avec l'Etat qu'avec les autres collectivités territoriales.

## **I. QUE FONT LES COMMUNAUTES EN MATIERE D'ENERGIE-CLIMAT ?**

L'énergie-climat constituait il y a encore dix ans un domaine assez peu investi par les Communautés. Depuis, il a fait l'objet d'une appropriation croissante, par les élus et par les services internes. L'enquête donne tout d'abord à voir les premières formes de cette appropriation, via l'entrée par les champs d'intervention.

### **1.1. Pourquoi s'engager ? Quelques facteurs explicatifs**

L'engagement en matière d'énergie-climat est loin d'être identique et homogène d'une Communauté à l'autre. Deux principaux facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer ces différences : d'une part, les contraintes réglementaires qui pèsent sur les Communautés, d'autre part l'importance qu'occupe ce domaine dans les agendas politiques intercommunaux.

---

<sup>3</sup> L'annexe 1 précise les conditions dans lesquelles a été menée cette étude, qui succède à une étude précédente menée en 2011 (ADCF, 2011).

Le premier facteur renvoie, dans une logique descendante, à l'ensemble des contraintes légales et réglementaires qui encadrent l'action des Communautés, et qui les obligent ou non à engager un certain nombre de politiques structurantes. Ce sont notamment les dispositions découlant des lois dites POPE et Grenelle<sup>4</sup> qui ont fait entrer les institutions intercommunales dans la gouvernance de l'énergie-climat. La loi POPE a introduit une compétence de « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ». Elle est obligatoire pour les Communautés urbaines (comptant plus de 250 000 habitants) créées antérieurement à la loi du 12 juillet 1999 et facultative pour les Communautés de communes et d'agglomération (article L.5216 5 du CGCT). Les lois Grenelle (2009 et 2010) ont élargi ces compétences à la question du climat. Ces textes ont instauré l'obligation pour les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants d'adopter un PCET avant le 31 décembre 2012<sup>5</sup>. Les collectivités non visées explicitement par la loi peuvent aussi utiliser cet outil, à titre volontaire. Les PCET visent à décliner au niveau territorial les objectifs européens dits « 3x20 »<sup>6</sup>, à travers leurs deux dimensions, l'atténuation et l'adaptation. Pour cela, ils doivent inclure un bilan des émissions de GES générées par l'exercice des compétences de la collectivité et le patrimoine qu'elle contrôle, qui peut être complété par une évaluation des émissions de GES du territoire, des consommations d'énergie, voire de la vulnérabilité aux effets du changement climatique. Ils doivent aussi présenter une stratégie chiffrée, opérationnalisée par des actions concrètes. Celles-ci relèvent notamment de la sensibilisation et de la mobilisation des acteurs locaux, du suivi et de l'évaluation. A l'été 2011, on comptait déjà 65 Communautés de communes, d'agglomération ou urbaines ayant entrepris une démarche PCET, soit le tiers des projets en cours<sup>7</sup>. Quatre ans plus tard, leur nombre a quasiment triplé, s'élevant au moins à 191<sup>8</sup>. Ce premier facteur explicatif nécessite d'opérer une première typologie autour de deux groupes de structures. Un premier groupe, que nous nommerons « les Obligées<sup>9</sup> », comprend l'ensemble des Communautés qui se voient assigner un certain nombre de missions explicites et d'obligations légales et réglementaires, dont l'adoption d'un PCET. Le second, « les Non obligées », désigne les Communautés n'ayant pas de compétence réglementaire particulière mais qui peuvent toutefois s'engager à divers titres, sur tout ou partie des actions en faveur de l'énergie-climat.

L'engagement des Communautés ne se réduit néanmoins pas à ce seul facteur juridique. S'il est vrai que l'obligation réglementaire reste la première motivation pour 49% des Obligées, bien d'autres dimensions interviennent également (**fig. 1 et 2**), comme la volonté de limiter l'empreinte environnementale du territoire<sup>10</sup> (deuxième rang des motivations pour toutes les répondantes). La volonté de répondre aux enjeux sociaux, par exemple la précarité énergétique, est un autre motif fort d'engagement, de même que

---

<sup>4</sup> Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (I) et loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (II).

<sup>5</sup> Les régions et les départements sont également concernés par cette disposition.

<sup>6</sup> Gain de 20% d'efficacité énergétique en 2020 par rapport au tendanciel, diminution des émissions de GES de 20% par rapport à 1990 en 2020, 20% d'énergies renouvelables dans les consommations finales en 2020.

<sup>7</sup> Assemblée des Communautés de France (ADCF), « Les Communautés au cœur des politiques de l'énergie », septembre 2011, page 17.

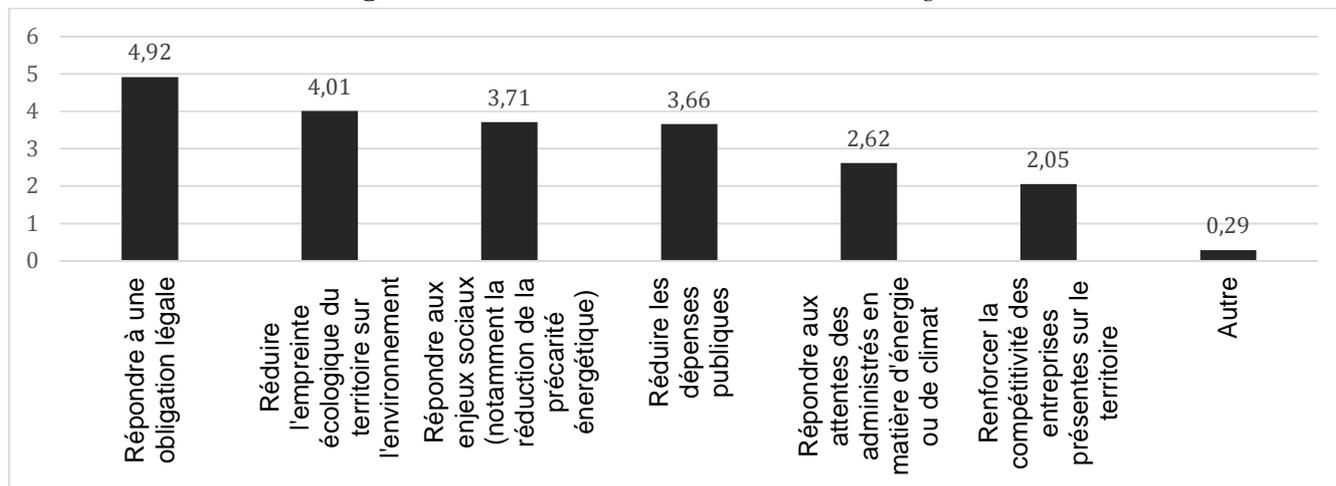
<sup>8</sup> Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Observatoire des PCET, juin 2015.

<sup>9</sup> Terminologie utilisée par le ministère de l'Ecologie et l'ADEME.

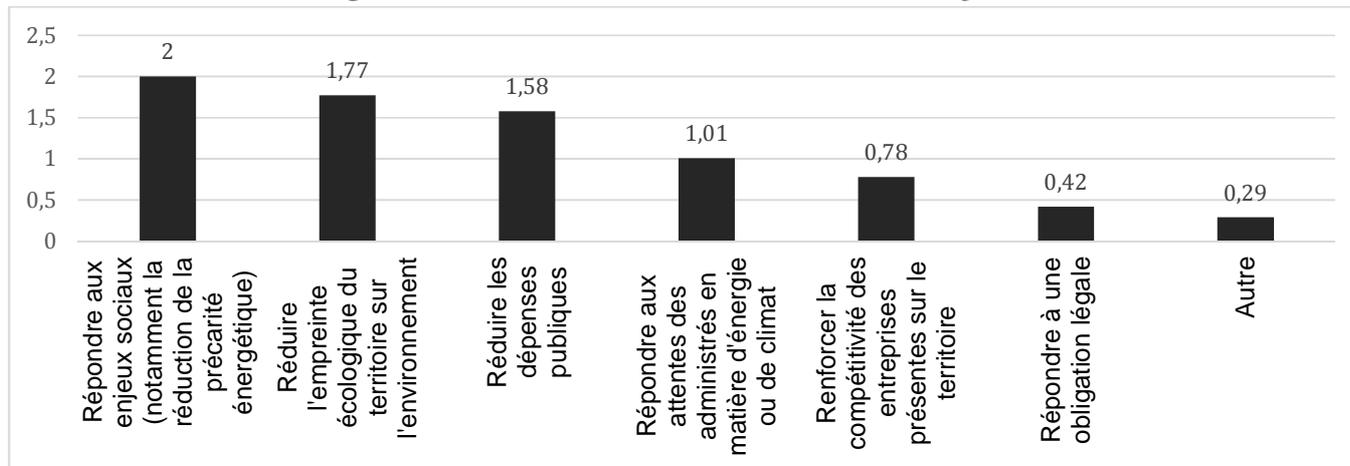
<sup>10</sup> Il était demandé aux Communautés de classer leurs sources de motivation en utilisant sept critères. Les réponses multiples étaient possibles.

les dimensions financières (réaliser des économies budgétaires). Ces raisons dépendent fortement du « substrat » territorial et de la volonté des élus de répondre à une problématique spécifique, en fonction de leur sensibilité politique et des demandes dont ils sont saisis.

**Fig. 1. Les motivations des Communautés Obligées<sup>11</sup>**



**Fig. 2. Les motivations des Communautés Non obligées**



## 1.2. Les grands domaines d'intervention

Les graphiques qui suivent (**fig. 3 et 4**) recensent l'ensemble des domaines mentionnés par les répondantes. En moyenne, les Communautés Obligées disent s'investir dans neuf domaines, les Non

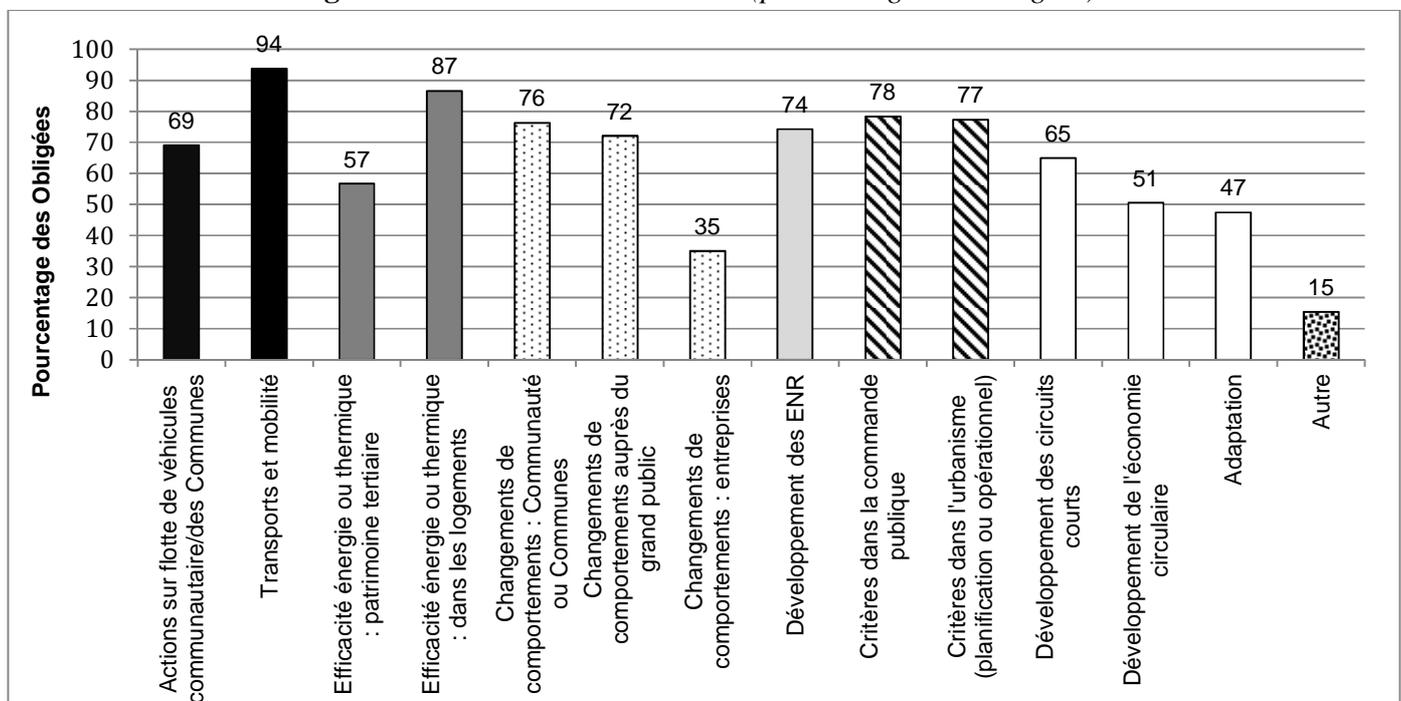
<sup>11</sup> Dans l'enquête, les Communautés étaient appelées à classer ces motivations par ordre d'importance. Puisqu'il y avait 7 items, la note 7 a été attribuée au rang 1 (plus important), puis la note 6 au rang 2 et ainsi de suite. Par exemple, pour les Obligées, la réponse à une obligation légale apparaît 48 fois en rang 1, 8 fois en rang 2, 5 fois en rang 3, 6 fois en rang 4, 7 fois en rang 5, 11 fois en rang 6, 1 fois en rang 7 :  $(48 \times 7) + (8 \times 6) + (5 \times 5) + (6 \times 4) + (7 \times 3) + (11 \times 2) + (1 \times 1) = 477$ . Il y a 97 Obligées dans notre échantillon :  $477/97 = 4,9175...$

obligées dans trois, différence qui constitue une première indication sur le degré d'investissement respectif. Il faut toutefois noter que cela ne présume pas du niveau d'engagement réel des Communautés : certaines collectivités Obligées ont pu se doter d'axes stratégiques dans de nombreux secteurs sans s'avancer dans leur déclinaison opérationnelle, alors que d'autres ont pu se concentrer sur un nombre restreint de sujets pour développer des actions concrètes. La disparité des ressources humaines et financières dont les collectivités disposent explique en partie ces différences. Les grandes collectivités peuvent généralement s'appuyer sur davantage de moyens que les petites Communautés pour élaborer ces plans, et sur des champs de compétences plus larges pour agir<sup>12</sup>. Il faut enfin préciser que le questionnaire autorisant les répondantes à formuler plusieurs réponses sans les hiérarchiser, il n'est pas possible d'identifier les grandes priorités fixées par les Communautés. Nous nous attacherons donc simplement à définir les principaux domaines d'intervention.

#### *Quatre grands domaines d'intervention des Communautés*

Pour les Obligées, quatre grands domaines d'intervention ressortent assez clairement dans l'enquête : le transport et la mobilité (94% des Obligées) ; l'efficacité énergétique dans les logements (87% des Obligées) ; les changements de comportement au sein des Communautés ou de leurs Communes membres (76%) et auprès du grand public (72%) ; les énergies renouvelables (74%). Les sujets relatifs à l'aménagement et à la planification urbaine sont également très présents, mais dans une moindre mesure.

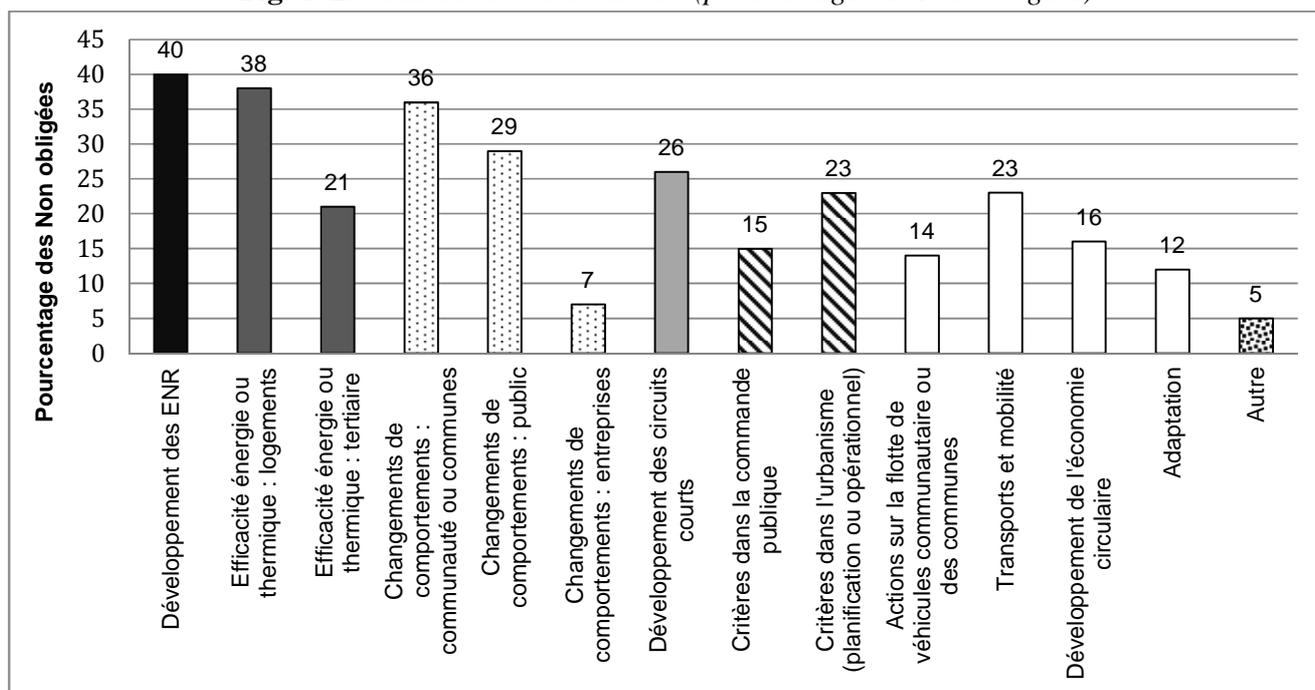
**Fig. 3.** *Les domaines d'intervention (pourcentage des Obligées)*



<sup>12</sup> Voir partie III.

Pour les Non obligées, le développement des énergies renouvelables (ENR) et l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel apparaissent en tête (respectivement 40% et 38% des Communautés), suivies du changement de comportements au sein des Communes et de leurs regroupements (36% des cas) et auprès du public (29% des cas).

**Fig. 4. Les domaines d'intervention (pourcentage des Non obligées)**



#### *Un engagement qui dépend en partie de l'existence de leviers d'action*

Au-delà des contraintes légales et réglementaires, la nature de l'engagement des Communautés dans les politiques d'énergie-climat dépend aussi de leurs leviers d'action et des ressources spécifiques à leur territoire. L'implication notable des Communautés dans le domaine de l'efficacité énergétique, surtout dans le résidentiel, est à rapprocher avec le fait qu'elles disposent de nombreuses compétences en la matière : la délégation de la gestion des aides à la pierre ou encore leur connaissance du bâti, en particulier pour le parc de logements sociaux. De même, les actions développées sur le volet « changement des comportements » tiennent en grande partie aux relations de proximité entretenues avec les citoyens, notamment au travers des communes membres, ou à l'existence d'espaces info énergie ou d'agences locales de l'énergie avec lesquels certaines Communautés ont noué des liens historiques (Poupeau, 2008).

Les deux tableaux précédents montrent que les collectivités de plus de 50 000 habitants (Obligées) se différencient des plus petites (Non obligées) par la priorité qu'elles accordent aux transports, beaucoup moins traités par les secondes. On peut expliquer ces différences par le fait que les premières maîtrisent

mieux l'organisation des déplacements, ayant davantage de possibilités de mise en place des transports alternatifs dans des zones densément peuplées. Inversement, si les collectivités de moins de 50 000 habitants se distinguent par la priorité donnée au développement des énergies renouvelables, c'est probablement parce qu'elles ont davantage d'espace et qu'elles cherchent à valoriser au mieux leurs ressources.

Pour conclure sur les champs d'intervention, il faut noter que l'adaptation aux changements climatiques ainsi que les actions en direction des entreprises sont des domaines encore peu arpentés, que ce soit par les Obligées ou par les Non obligées. Si 32% des Communautés ont investi le domaine de l'adaptation, celui-ci représente seulement 5% de l'ensemble de leurs actions. Pourtant, les PCET ont une double vocation : l'atténuation du réchauffement climatique et l'adaptation à ses conséquences. Cette moindre implication peut s'expliquer par l'entrée plus tardive de ce sujet dans le débat public, parce qu'il nécessite la mobilisation d'une expertise d'un type nouveau et peut-être aussi parce qu'il a été très peu traité dans les Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) (Poupeau, 2013a), documents avec lesquels les PCET se doivent d'être compatibles<sup>13</sup>.

### 1.3. Un chantier encore en friche : la fin des TRV

L'un des sujets importants, à très court terme, pour les Communautés comme pour l'ensemble des collectivités territoriales est la fin des Tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>14</sup>. Les TRV concernent les consommations de moyennes et grandes puissances, (supérieures à 36 kVA, c'est-à-dire les tarifs jaunes et verts) liées au fonctionnement des bâtiments administratifs ou des équipements sportifs, sociaux et culturels dont les Communautés sont propriétaires ou dont elles ont la gestion. La disparition prochaine des TRV nécessite de trouver des solutions rapides pour que les Communautés puissent être en mesure de répondre aux obligations légales et de bénéficier des tarifs les plus avantageux.

Au moment de l'enquête, début 2015, le dossier des TRV reste encore en suspens dans beaucoup de Communautés (**fig. 5**), celles-ci n'ayant pas encore pleinement pris en charge ce dossier (27% des répondantes). Une analyse plus détaillée des réponses permet d'observer que c'est tout particulièrement le cas des petites Communautés (36% de celles-ci). Celles d'entre elles qui se sont tout de même saisi du dossier passent surtout par des groupements d'achat, via des syndicats d'énergie ou d'autres structures (l'UGAP par exemple<sup>15</sup>). Ces groupements présentent en effet deux atouts : une certaine expertise en matière d'achats d'énergie et une capacité de massification de l'achat favorisant un vrai pouvoir de

---

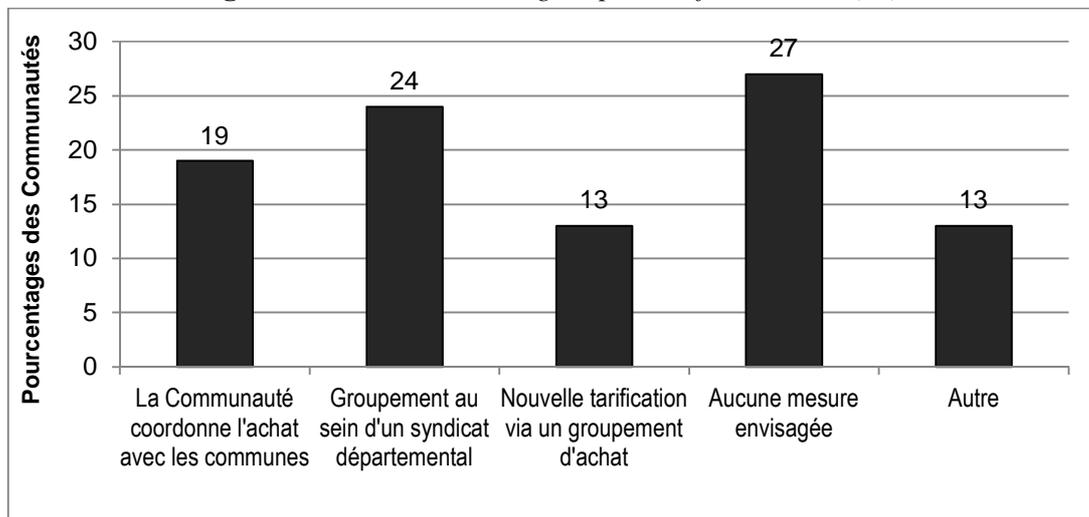
<sup>13</sup> Nous reviendrons plus loin sur l'articulation entre PCET et SRCAE.

<sup>14</sup> Conformément aux dispositions de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant Nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME. Une disposition similaire existe pour les contrats de fourniture de gaz, qui devaient être quant à eux renouvelés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>15</sup> L'Union des groupements d'achats publics (UGAP) est une centrale d'achat créée en 1985 et placée sous la double tutelle du Ministère de l'économie et des finances d'une part, du Ministère de l'éducation nationale d'autre part.

négociation vis-à-vis des fournisseurs potentiels. Si les Obligées recourent également à ces solutions, elles montent plus facilement des groupements d'achat (29% d'entre elles) ou passent leurs marchés seules.

**Fig. 5.** Les solutions envisagées pour la fin des TRV (%)<sup>16</sup>



## II. Les outils de pilotage stratégique des politiques énergie-climat

Par leur caractère transversal, les politiques d'énergie-climat exigent la mobilisation de nombreux instruments, et tout particulièrement ceux qui ont une vocation de cadrage et d'orientation stratégique, comme le PCET. Le PCET permet en effet d'appréhender les problèmes à l'échelle de tout le territoire, et ce en co-construction avec les acteurs issus du monde associatif et économique. L'enquête donne à voir dans quelle mesure les Communautés se sont appropriées cet outil et permet d'identifier quelques-uns des freins qu'elles peuvent rencontrer<sup>17</sup>. Elle met aussi en évidence la mobilisation d'autres instruments de pilotage stratégique existant en la matière.

### 2.1. L'appropriation progressive des démarches de pilotage de l'énergie-climat

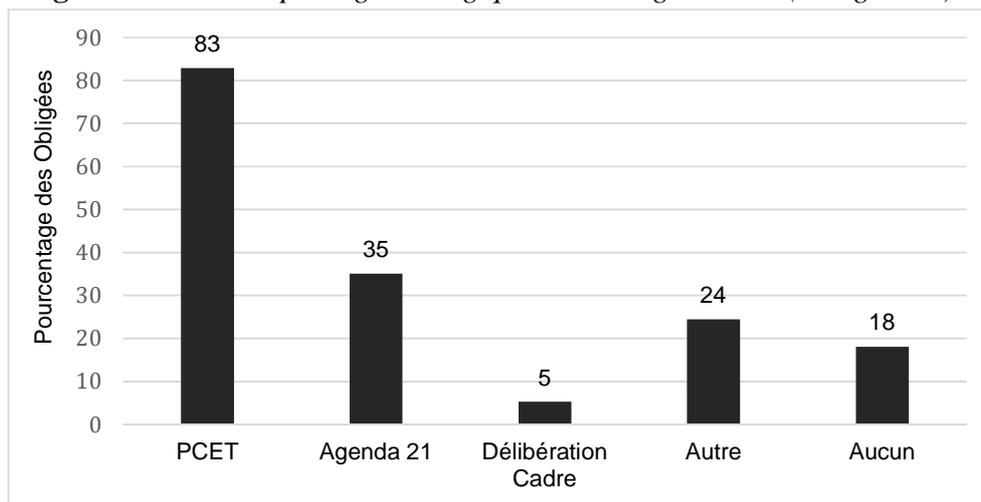
Les PCET constituent aujourd'hui l'instrument principal de pilotage des questions d'énergie-climat dans les Communautés (52% des répondantes en ont adopté un). Mais il n'est pas toujours le seul (cf **fig. 6 et 7**). L'Agenda 21, outil plus ancien et de nature moins prescriptive, se situe en deuxième position pour donner du contenu à ces politiques (25% des répondantes), en remplacement ou en complément d'un

<sup>16</sup> Résultats d'une question à choix multiples, en pourcentage des répondantes ayant coché chaque item.

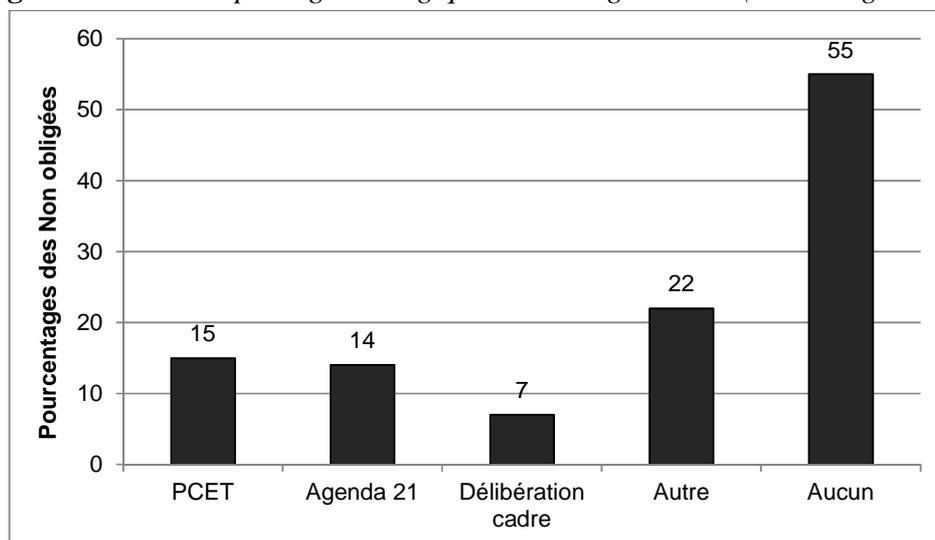
<sup>17</sup> Nous n'évoquons pas ici les outils de nature plus opérationnelle, qui permettent de mettre en œuvre les grandes orientations stratégiques définies par les Communautés. L'enquête ne comprenait aucune question en ce sens.

PCET. La démarche de planification semble pleinement intégrée par de nombreuses collectivités, 62% des répondantes ayant mis en place un PCET, un Agenda 21 ou une délibération cadre. Sans présumer de la portée réelle et opérationnelle de ces outils, ces chiffres montrent la diffusion des démarches stratégiques en matière d'énergie et du climat.

**Fig. 6.** Les outils de pilotage stratégique de l'énergie-climat (Obligées %)<sup>18</sup>



**Fig. 7.** Les outils de pilotage stratégique de l'énergie-climat (Non obligées %)<sup>19</sup>



Il faut noter qu'une partie assez significative de l'action des Communautés s'exerce toutefois en-dehors de ces dispositifs de pilotage stratégique. En effet, 33% des répondantes n'ayant pas de document structurant (18% des Obligées, 55% des Non obligées) déclarent avoir lancé des initiatives,

<sup>18</sup> Résultats d'une question à choix multiples, en pourcentage des Obligées ayant coché chaque item.

<sup>19</sup> Résultats d'une question à choix multiples, en pourcentage des répondantes ayant coché chaque item.

principalement dans les domaines de l'efficacité énergétique des logements, du développement des ENR, de l'exemplarité de leurs pratiques. Avec ou sans ces documents, les Obligées s'engagent en faveur de la mobilité durable. Ce résultat étonnant pourrait être questionné à l'avenir, d'autant plus que les Non obligées ont investi un nombre de domaines supérieur en moyenne à celui affiché par les collectivités dotées d'un document structurant. Des raisons telles que la volonté de contourner le formalisme des PCET pourraient expliquer ce constat.

## **2.2. Etablir un diagnostic territorial : des pratiques très différentes**

Dans le processus d'élaboration des PCET ou des autres documents de cadrage stratégique, la phase de diagnostic occupe une place importante, dans la mesure où elle conditionne en grande partie les actions qui seront ensuite menées. Le diagnostic permet aux Communautés de mieux connaître les problématiques locales, de repérer les grands enjeux collectifs, d'identifier les ressources disponibles, de chiffrer les besoins : autant d'éléments qui permettront ensuite de bâtir une stratégie et de mobiliser les acteurs du territoire.

Si l'on s'intéresse aux pratiques de diagnostic, plusieurs différences ressortent de l'enquête, notamment en fonction des obligations légales et réglementaires qui pèsent sur les Communautés (**fig. 8 et 9**). 85% des Communautés de plus de 50 000 habitants réalisent un bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES<sup>20</sup>) communautaire, ce qui est le cas de seulement 12% des Non obligées. Cela montre l'importance du caractère obligatoire dans la réalisation de cette étape clé.

Réalisé par 50 % des Communautés, le diagnostic des consommations d'énergie du patrimoine (bâtiments, parc de véhicules) permet d'identifier des potentiels d'économies et de prioriser les mesures à entreprendre en faveur, par exemple, de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Des diagnostics territoriaux de consommations d'énergie sont menés par 46 % des Communautés. Ils permettent d'évaluer les besoins énergétiques engendrés par les activités locales : consommations des entreprises, des logements privés, des déplacements, ...

Ensuite, faisant écho aux éléments relatifs aux domaines d'intervention des Non obligées<sup>21</sup>, l'enquête montre que ces collectivités accordent une réelle attention à l'évaluation des potentiels d'énergies renouvelables de leur territoire, qui représentent 15% des diagnostics menés par les petites Communautés, contre seulement 7% pour les Communautés de plus de 50 000 habitants.

Enfin, on remarque de nouveau le faible traitement de l'enjeu de la vulnérabilité climatique (seules 35% des répondantes ont entrepris un diagnostic territorial sur cet aspect), qui reste avant tout abordé par les

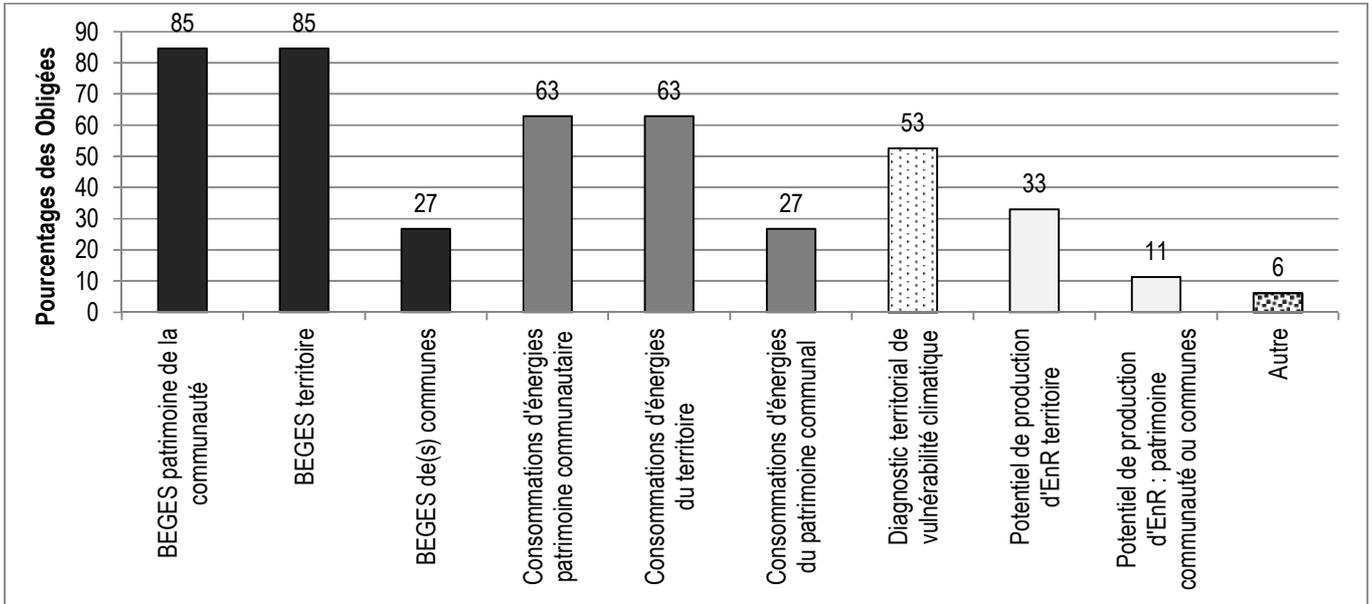
---

<sup>20</sup> L'ADEME a établi des « modes d'emploi » pour la réalisation de ces bilans. Ceux-ci sont notamment consultables sur le site [www.bilans-ges.ademe.fr](http://www.bilans-ges.ademe.fr). Les différents périmètres à prendre en compte y sont explicités.

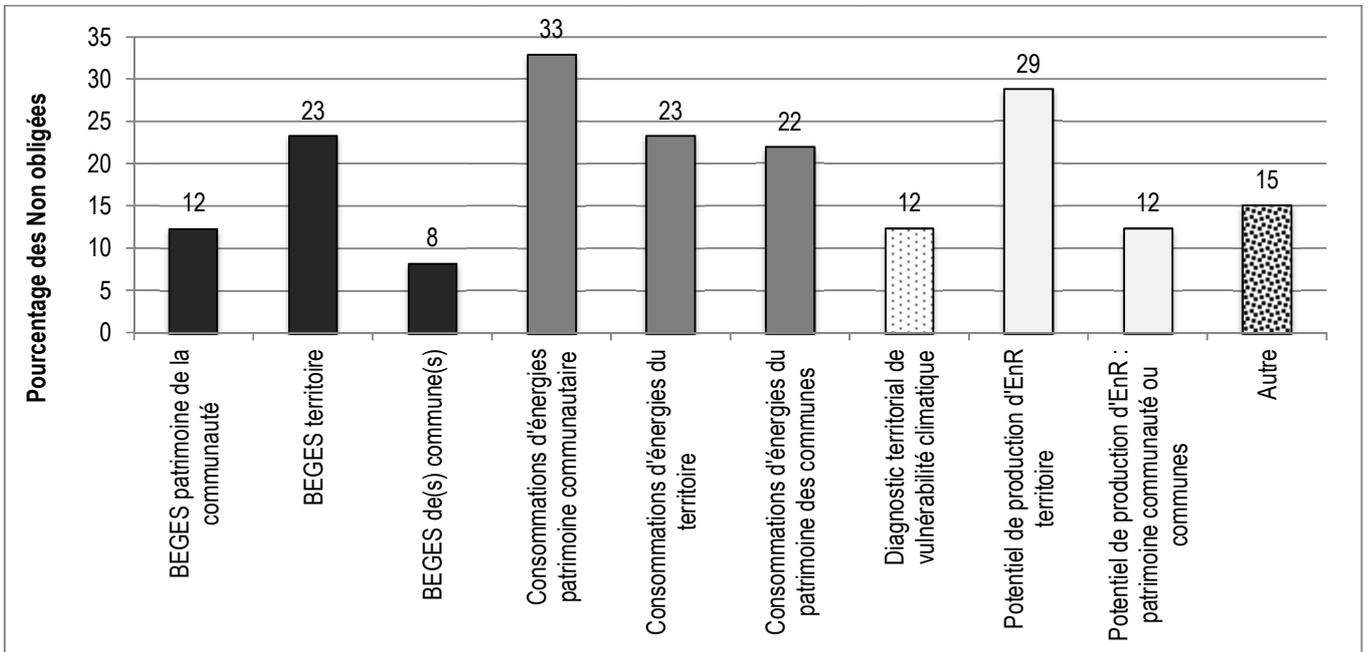
<sup>21</sup> Voir la partie I.

Communautés les plus grandes (85% sont des Obligées). Ces résultats conduisent à penser que les PCET ont jusqu'ici été moins vus comme des dispositifs de lutte contre les changements climatiques par les collectivités que comme un outil de gestion de l'énergie à l'échelle locale.

**Fig. 8. Les diagnostics (Obligées)**<sup>22</sup>



**Fig. 9. Les diagnostics (Non obligées)**



<sup>22</sup> Question à choix multiples

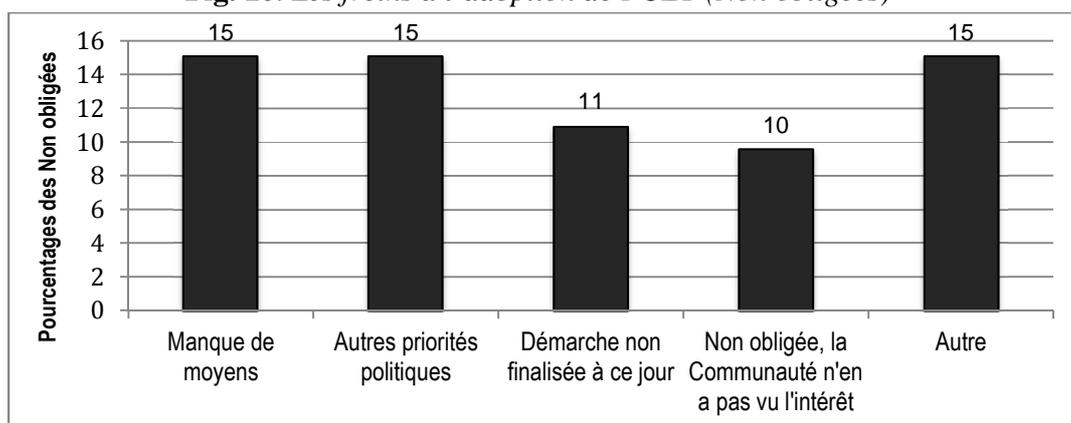
### 2.3. D'importants freins à la mobilisation de l'outil PCET

Si l'on note une appropriation progressive des outils territoriaux de pilotage stratégique de l'énergie-climat, leur mobilisation n'est pas toujours aisée. L'enquête permet de repérer quelques freins à l'usage des PCET et des difficultés que peuvent rencontrer élus et services à les mettre en œuvre (fig. 10).

Lorsque les grandes Communautés rencontrent des difficultés pour l'élaboration de leur PCET, les raisons sont surtout conjoncturelles (17 cas sur 19), liées à un calendrier difficile à tenir : du fait des élections locales ou de l'adoption tardive du SRCAE qui ont pu retarder les validations du Plan Climat Energie en Conseil communautaire, ou par le franchissement récent du seuil des 50 000 habitants<sup>23</sup> rendant obligatoire l'adoption d'un PCET (ainsi que la prise en main d'un certain nombre d'autres compétences). De fait, même si un manque d'engagement politique peut être mentionné par un répondant, il n'est guère représentatif de leur situation. Dans un processus où interviennent de multiples acteurs, « sortir » un PCET s'avère être un processus long, qui contraint parfois à dépasser les délais légaux.

Plus intéressants et significatifs nous semblent être les freins identifiés par les Non obligées. Si l'on retrouve, comme pour les Obligées, la question des délais, d'autres difficultés interviennent. Elles tiennent en premier lieu à un manque de moyens humains et financiers (38% des cas), cette démarche pouvant être assez coûteuse en temps et en énergie. En second lieu (34% des cas), ces thématiques ne font pas toujours partie des priorités politiques des élus communautaires. Les deux difficultés sont d'ailleurs liées : le manque de moyens mobilisés s'explique en grande partie par l'absence de portage politique fort. Soulignons enfin que certaines Communautés indiquent ne pas avoir élaboré de PCET pour ne pas faire double emploi avec une initiative similaire portée à un autre niveau territorial (à l'échelle d'un Pays ou du Parc naturel régional le plus souvent)

Fig. 10. Les freins à l'adoption de PCET (Non obligées)<sup>24</sup>



<sup>23</sup> Cette explication est avancée en commentaire de l'item « Autre » de la fig. 10.

<sup>24</sup> Ici, l'item « Autre » regroupe le plus souvent des Communautés pour lesquelles le PCET est porté à une échelle territoriale supérieure : Pays, Parc naturel régional, etc.

### III. LES MOYENS ET CHOIX D'ORGANISATION MOBILISES

Nombre de remarques précédentes nous renvoient, directement ou non, à des problématiques très concrètes d'organisation interne, de moyens, de portage politique. Il s'agit à présent de rentrer un peu plus dans la « boîte noire » des Communautés et voir comment elles se mettent en ordre de marche pour gérer les différentes actions que nous venons d'évoquer. Dans l'enquête, les questions portant sur ces points ont été posées sous forme ouverte, ce qui en rend le traitement quantitatif délicat et l'interprétation des résultats malaisée. Ce sont donc quelques tendances assez générales que nous dégagerons dans cette troisième partie.

#### 3.1. La place de l'énergie-climat dans les organisations internes

Les questions d'organisation interne peuvent être appréhendées sous deux angles. Celui du portage politique des thématiques énergie-climat tout d'abord, notamment au travers des portefeuilles de délégations. Celui de l'organisation interne ensuite, qui se penche sur les moyens déployés par les Communautés et la façon dont elles intègrent le pilotage des questions d'énergie-climat dans l'organigramme de leurs services.

*Les choix de délégation : qui porte politiquement les questions d'énergie-climat ?*

Les groupements de plus de 50 000 habitants ont tous au moins un élu en charge des thématiques climat air et/ou énergie, quelle que soit sa délégation, tandis que les Communautés de taille inférieure n'ont pas toutes de porteur clairement identifié : 30% n'ont pas indiqué quel élu porte ces démarches et 11% ont même précisé n'avoir désigné aucun référent politique au climat, à l'air et/ou à l'énergie.

Néanmoins, parmi les Non obligées, 7% font porter ces dossiers directement et uniquement par leur Président(e). Dans leur majorité, les délégations des élus en charge de la politique énergie-climat au sein des Communautés Non obligées ne sont pas spécifiques à ces thématiques et regroupent couramment des champs transversaux ou plus généraux, comme l'environnement (10% d'entre elles), l'aménagement (10%) ou le développement durable (8%).

Les Obligées confient elles aussi généralement les thématiques énergétiques et climatiques à des Vice-président(e)s dont les délégations sont transversales : développement durable (39 % d'entre elles) ou environnement (23 %). Dans le cas de délégations multiples (54% des Obligées), les thématiques généralement associées sont le développement durable et les questions climat air énergie. Les Obligées ont tout de même assez fréquemment établi des délégations spécifiques (30% de ces Communautés).

### *Les moyens administratifs engagés : aspects humains et organisationnels*

Du côté des services techniques, ces thématiques sont suivies généralement par des chargé(e)s de mission ou des chef(fe)s de projet PCET ou climat énergie (27% des Obligées et 8% des Non obligées<sup>25</sup>). La plupart des Communautés de moins de 50 000 habitants n'ont pas d'agents assignés à la gestion de l'énergie et du climat ou ne l'ont pas signalé dans l'enquête.

En moyenne, les Communautés consacrent 1,08 équivalent temps plein (ETP) à la politique climat, air et/ou énergie. Là encore, ce chiffre doit être considéré avec prudence car, sans surprise, la taille des Communautés donne lieu à des disparités importantes quant aux moyens engagés sur ces thématiques. Ainsi, les regroupements de plus de 250 000 habitants y ont en moyenne affecté 2 ETP. Ce chiffre décroît ensuite, jusqu'aux Communauté de moins de 20 000 habitants qui dédient 0,16 ETP aux questions énergétiques ou climatiques.

L'enquête révèle enfin que le budget alloué à l'élaboration de ces politiques et à leur mise en œuvre est aussi très variable<sup>26</sup>, même au sein de Communautés de taille similaire. 54% des Obligées n'ont pu ou su indiquer les montants engagés pour la politique climat, air, énergie (question non renseignée ou montants inchiffrables car dispersés au sein de plusieurs des directions). Cette difficulté à chiffrer l'engagement budgétaire pose la question de l'évaluation des politiques publiques, encore peu développée pour ces thématiques. Nous constatons cependant que les Obligées portent avant tout leurs efforts sur l'investissement (en moyenne, 637 000 € par an), qui bénéficie de budgets cinq fois supérieurs aux dépenses de fonctionnement dans ce domaine, ce qui requiert de fortes capacités de financement. Le facteur est de trois pour les Non obligées. Sans surprise, plus la taille des répondantes est importante, plus les montants qu'elles ont indiqués sont élevés.

### **3.2. L'expertise des Communautés en matière d'énergie-climat**

L'expertise est un thème fréquemment mentionné par les répondantes, lorsqu'elles s'interrogent sur les facteurs clé de succès dans le pilotage des politiques d'énergie-climat, notamment pour l'élaboration des PCET. Il n'est pas sans lien avec ce qui a été mentionné précédemment sur les moyens humains et financiers que les Communautés sont prêtes à engager.

---

<sup>25</sup> 48% des Non obligées n'ont pas renseigné cette question ou n'ont pas donné de précision quant aux attributions des agents en charge. Aussi les résultats doivent être interprétés avec une très grande prudence.

<sup>26</sup> Il était demandé aux Communautés de préciser le budget alloué à la politique climat énergie lors du dernier mandat. Or, certaines ont donné leur réponse sur un an, d'autres n'ont pas précisé leur réponse mais les montants indiqués jettent le doute sur la façon dont elles ont interprété la question. En conséquence, de très grandes précautions doivent être prises dans l'interprétation de ces résultats, qui ont malgré tout l'avantage de donner un ordre d'idée.

### *Des besoins en expertise à tous les stades, particulièrement au moment du diagnostic*

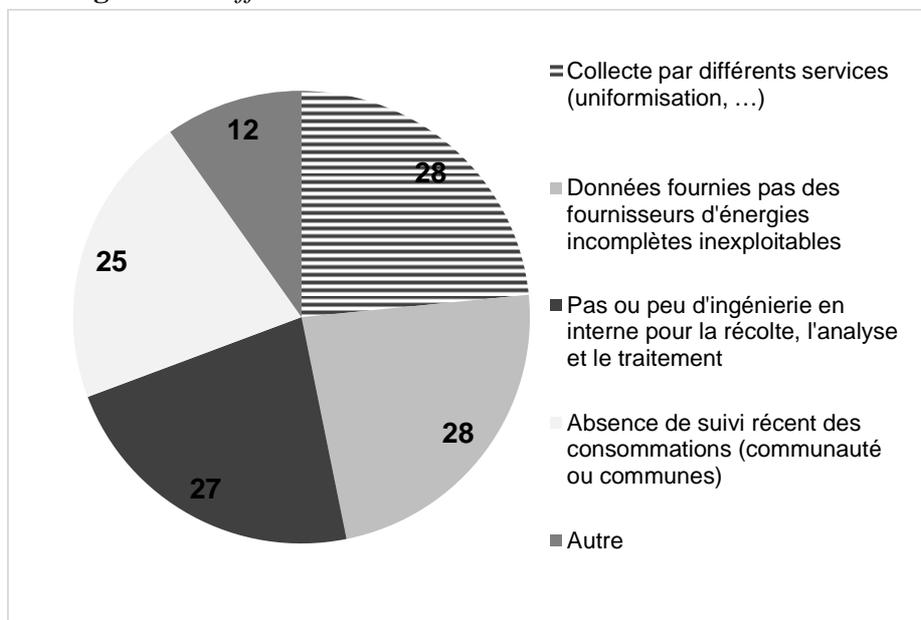
Pour 53% des Communautés interrogées, le moment du diagnostic est l'étape qui nécessite le plus important besoin d'expertise externe. L'exercice du BEGES, en particulier, sollicite des compétences et la maîtrise d'outils spécifiques. Les petites Communautés ont signalé des besoins en expertise répartis de manière homogène sur l'ensemble des phases de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs politiques énergie-climat, ce qui semble révéler l'insuffisance globale de leurs capacités internes.

En contrepoint, les grandes Communautés paraissent mieux outillées pour mener à bien les phases « aval » de l'élaboration des PCET. Elles sont deux fois moins nombreuses à solliciter un appui extérieur que pour la phase amont.

### *L'enjeu de la collecte des informations*

Eu égard à l'importance qu'occupe la phase de diagnostic dans l'élaboration des politiques d'énergie-climat, la question de l'accès à l'information constitue un enjeu majeur. Elle conditionne en effet très largement la capacité des Communautés à identifier les enjeux sur leur territoire et, partant, à s'engager dans les domaines où leur intervention est la plus à même d'avoir une réelle portée. L'enquête permet également de voir les difficultés rencontrées en la matière (**fig. 11**).

**Fig.11.** Les difficultés rencontrées dans la récolte des données<sup>27</sup>



<sup>27</sup> Question à choix multiples. Pourcentage des répondantes ayant rencontré chacun des types de difficultés.

Ces dernières années, les Communautés, comme l'ensemble des collectivités territoriales, ont été très critiques à l'égard des gestionnaires de réseaux de distribution, accusés de ne pas livrer des données suffisamment précises pour établir des diagnostics de consommation ou des BEGES. Ce point a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses prises de position au moment du débat national sur la transition énergétique, les principales associations d'élus déplorant l'absence de réelle coopération en la matière<sup>28</sup>. Depuis, des compromis ont été trouvés, notamment dans le cadre de la discussion du projet de loi TEPCV. Sans surprise, l'enquête se fait l'écho de ce type de problème récurrent (28% des répondantes).

Mais il est toutefois intéressant de constater que les difficultés les plus nombreuses<sup>29</sup> sont associées à des problèmes d'organisation interne, sur lesquels les Communautés disposent de leviers *a priori* relativement faciles à mobiliser (à condition que les services soient à même de se doter des compétences nécessaires). Elles sont relatives à la collecte et à l'harmonisation des données entre les différents services concernés (28% des répondantes), au manque d'ingénierie pour les analyser (27%) ainsi qu'à l'absence d'un suivi régulier (25%). Ces problématiques concernent de manière similaire grandes et petites Communautés. Un chantier interne est donc à entreprendre, parallèlement à l'amélioration des relations d'échanges d'informations avec les gestionnaires de réseaux de distribution.

#### **IV. LES COMMUNAUTES ET LEURS PARTENAIRES**

Les questions énergie-climat ont la particularité de toucher un large éventail de domaines, requérant une approche transversale et multi-niveaux. Elles exigent des Communautés qu'elles articulent au mieux leurs actions avec celles d'un nombre important de partenaires publics et privés : services de l'Etat (ADEME, DREAL, DDT(M)<sup>30</sup>), autres collectivités territoriales, syndicats d'énergie, représentants du monde économique, chambres consulaires, associations, citoyens... Ces partenaires peuvent intervenir à divers titres et à différents moments dans les politiques énergie-climat des Communautés. Après avoir dressé un état de lieux général des relations existantes, nous ferons porter l'analyse sur deux acteurs plus particuliers. Les Régions tout d'abord, à travers le regard que portent les répondantes sur l'utilité et la portée de l'exercice de construction des Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE). Les syndicats d'énergie ensuite, acteurs historiques de la gestion locale de l'énergie (Poupeau, 2004), qui font actuellement l'objet d'un réel investissement de la part des Communautés, afin de mieux coordonner leurs actions respectives.

---

<sup>28</sup> Voir ACUF, ADCF, AMGVF, ARF, AMORCE, FLAME, FNCCR, RARE, « Proposition de Schéma d'organisation et de mise en œuvre de la transition énergétique territoriale », 10 avril 2013.

<sup>29</sup> Mais pas nécessairement les plus décisives, l'absence de données précises venant des fournisseurs étant un préalable à toute action stratégique sur l'énergie-climat.

<sup>30</sup> DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer).

#### 4.1. Les principaux partenaires des Communautés

Dans la mesure où elles ne sont qu'un acteur de la gouvernance locale de l'énergie parmi d'autres, les Communautés ne peuvent travailler sans coopérer avec d'autres institutions. Cette enquête contribue à cartographier ces relations.

##### *Le maintien d'un rôle central pour les services de l'Etat*

Le besoin d'appui technique étant fréquemment mis en avant par les Communautés, il convient maintenant d'explicitier vers qui elles se tournent pour le satisfaire. Si l'on excepte les bureaux d'étude privés<sup>31</sup> et que l'on s'intéresse aux partenaires dits institutionnels, on peut voir que l'Etat dans ses différentes composantes constitue toujours un interlocuteur central pour les Communautés (**fig. 12**). Ce constat n'est guère étonnant si l'on considère que l'énergie a longtemps été un domaine d'intervention clé pour l'Etat, notamment à travers l'action des grandes entreprises publiques (EDF, Engie<sup>32</sup>) dont il a la tutelle. Il le demeure aujourd'hui, dans le contexte de la transition énergétique, sous des formes renouvelées (Poupeau, 2004 ; Poupeau, 2013 ; Dégremon, 2014). Parmi les acteurs étatiques, l'ADEME fait sans surprise figure d'interlocuteur privilégié, à travers ses délégations régionales (citées par 28 % des répondantes) mais aussi ses services centraux (39%). Elle joue actuellement un rôle important dans les politiques publiques de transition énergétique, via les appels à projets qu'elle peut lancer autour des Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ou des Investissements d'Avenir. Les DREAL et DDT(M), nouveaux services déconcentrés de l'Etat issus de la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), sont également mentionnées comme étant des partenaires réguliers. Les premières ont co-piloté les SRCAE avec les conseils régionaux (Poupeau, 2013b). Elles sont également très fortement mises en avant par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) dans sa stratégie de « territorialisation » du Grenelle. Bien qu'étant plus en retrait, les DDT(M) sont souvent des interlocuteurs de proximité, notamment autour des projets d'énergies renouvelables.

Les chambres consulaires restent des partenaires importants des Communautés (elles sont citées par 27% des répondants), notamment pour les plus grandes. Par leur intermédiaire, les Communautés essaient de travailler avec le monde économique, chantier qui reste encore assez largement en friche<sup>33</sup>. Néanmoins, le dynamisme des relations entre grandes Communautés en charge du développement économique de proximité, administrant des territoires sur lesquels se trouvent d'importants bassins d'activités, et chambres consulaires est réel. Il se traduit par le partage d'expériences et de données, soutenu par des intérêts communs. Les chambres consulaires peuvent ainsi mieux s'engager dans les politiques de transition énergétique et inciter les entreprises à en faire de même. Elles ont d'ailleurs été

---

<sup>31</sup> Ils n'ont pas fait l'objet de questions explicites lors de l'enquête.

<sup>32</sup> Nouveau nom de GDF-Suez depuis le printemps 2015.

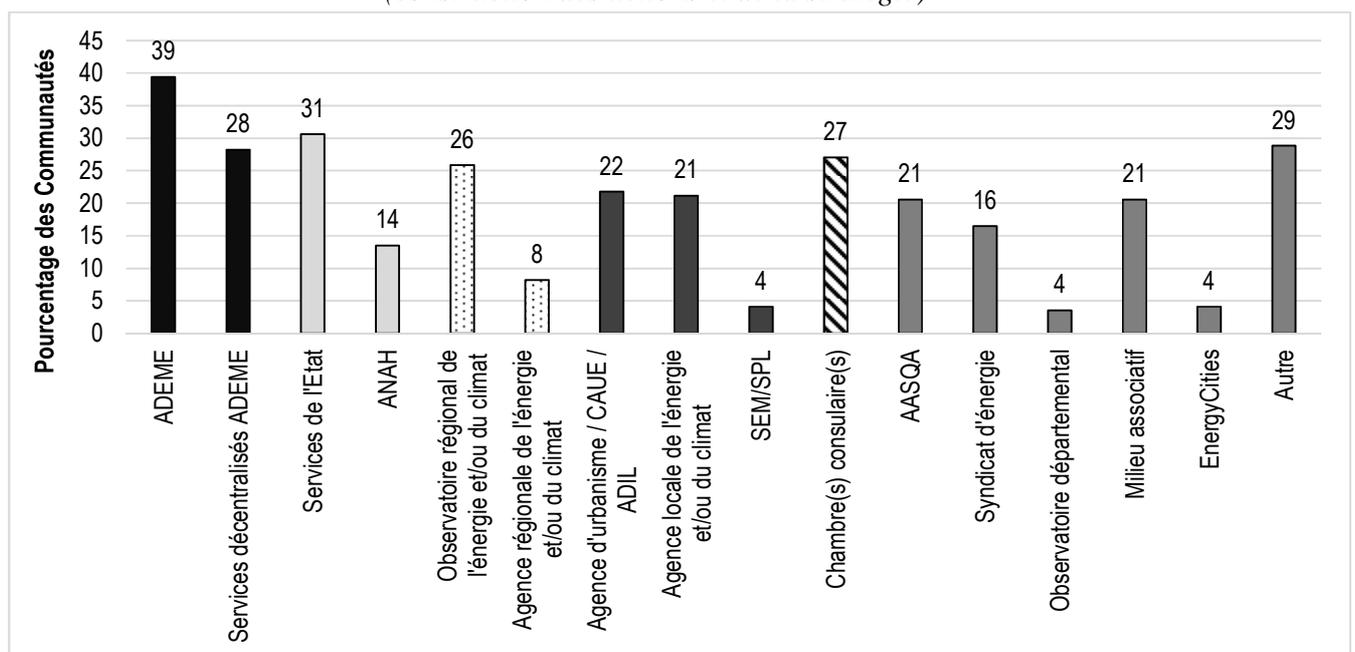
<sup>33</sup> Voir la partie I consacrée aux domaines d'intervention.

largement associées aux discussions décentralisées qui ont été menées en parallèle du Débat National sur la Transition Energétique (DNTE) de 2013, et certaines d'entre elles ont été des contributeurs importants des plans climat locaux. L'un des exemples les plus marquants a été la co-élaboration du plan de Troisième révolution industrielle (TRI), qui a fait l'objet d'un portage financier et politique important par le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et la Chambre régionale de commerce et d'industrie, appuyée par ses antennes locales (Dégremont, 2014).

De leur côté, les Communautés de moins de 50 000 habitants ont privilégié le recours aux agences locales de l'énergie et du climat (ALEC, que sollicitent 25% des Non obligées) et aux associations (22%), peut-être parce qu'elles investissent moins les enjeux économiques.

Les relations nouées avec les institutions régionales et les syndicats d'énergie seront évoquées ultérieurement (parties 4.2. et 4.3.).

**Fig. 12.** *L'aide des partenaires institutionnels (construction des actions et de la stratégie)<sup>34</sup>*



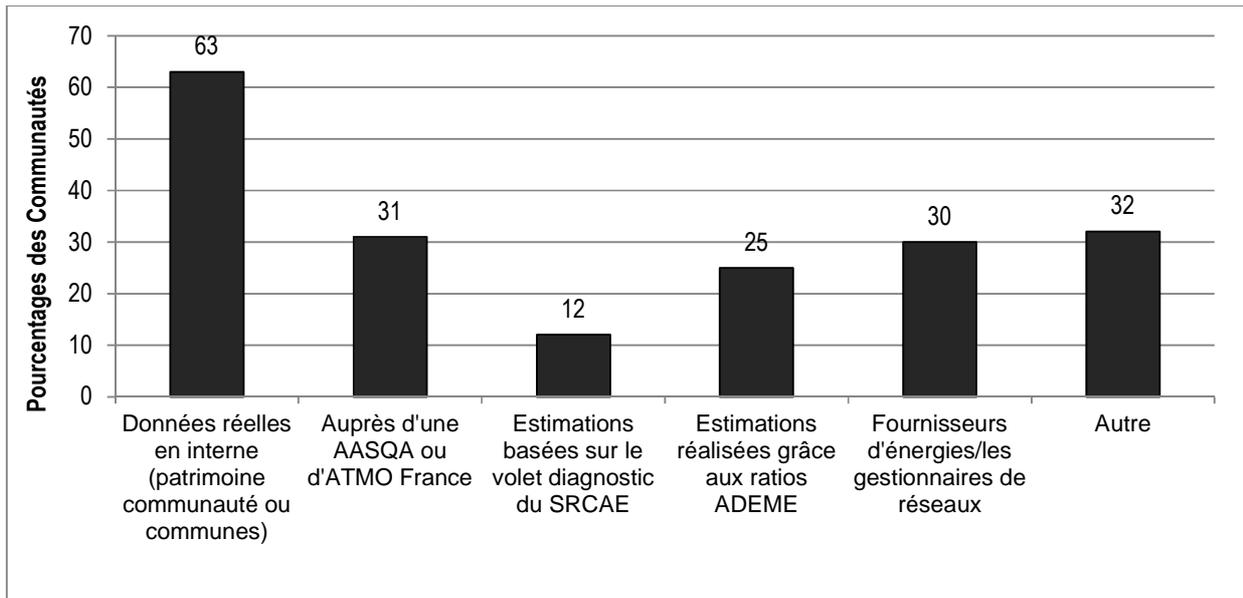
#### *Le cas particulier de la collecte des données*

Les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), les fournisseurs d'énergie et l'ADEME sont les premiers partenaires des Communautés pour la récolte de données (**fig. 13**). En

<sup>34</sup> L'item « Autre » regroupe majoritairement des bureaux d'études, des Espaces Info Energie et des acteurs locaux, à travers des conseils de développement et des ateliers. Il s'agissait d'une question à choix multiples.

revanche, les répondantes se sont peu appuyées sur les informations issues des SRCAE, peut-être en raison d'un calendrier contraint (disponibilité tardive des données SRCAE au regard des obligations liées aux PCET), de la difficulté de les territorialiser voire d'une faible mise en relation des différentes démarches de planification. Les grandes et les petites Communautés travaillent à partir des mêmes sources d'information. Elles sont 63% à s'être appuyées sur des données recueillies en interne.

**Fig. 13.** *La source des données mobilisées*



L'item « Autre » permet de préciser le recours à des sources plus diversifiées, telles que les observatoires régionaux de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (15% des « Autres »), et d'autres échelons de collectivité (Pays, Départements, Régions) ou des bureaux d'études. Ces derniers ont été peu mobilisés par les collectivités de petite taille, les trois quarts des sollicitations ayant été le fait d'Obligées.

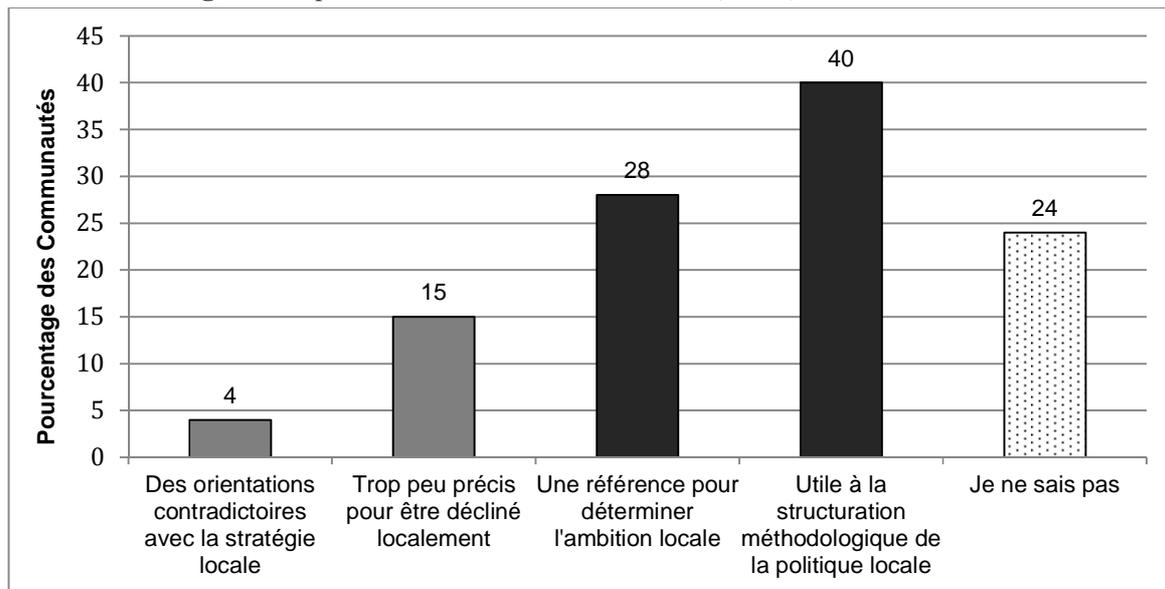
#### **4.2. Quel rôle des SRCAE et quelles complémentarités avec les PCET ?**

Depuis les lois Grenelle I et II, le SRCAE constitue l'instrument de cadrage régional des politiques locales d'énergie-climat<sup>35</sup>. Il peut servir d'outil pour orienter les actions territoriales, renforcer et structurer les dynamiques relatives à des sujets complexes et parfois peu mobilisateurs. Connaître la manière dont s'articulent PCET et SRCAE pour cette première génération de plans climat énergie territoriaux permet de mieux appréhender les relations entre les différents échelons d'action publique.

<sup>35</sup> Les PCET doivent être compatibles avec les SRCAE.

Pour 68% des répondantes, le SRCAE a joué un rôle positif dans le processus d'élaboration d'un PCET (fig. 14). Néanmoins, 19% des répondantes considèrent que ce rôle a été négatif. La concomitance des calendriers d'élaboration peut expliquer ces problèmes de coordination. Soulignons des résultats très contrastés en fonction des régions, des cas qu'il faudrait approfondir pour comprendre de manière plus fine les formes d'articulation entre niveaux régional et intercommunal.

**Fig. 14.** Le point de vue des Communautés (en %) sur les SRCAE<sup>36</sup>



### 4.3. Quelle nouvelle relation avec les syndicats d'énergie ?

Il faut enfin évoquer les relations que les Communautés entretiennent avec les syndicats d'énergie, acteurs historiques (Poupeau, 2004) dont la place dans le paysage institutionnel local est discutée depuis quelques années, notamment dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe<sup>37</sup>. Certains de nos développements précédents montrent que des collaborations existent d'ores et déjà, autour du dossier des TRV notamment. 16% des Communautés mentionnent d'ailleurs les syndicats d'énergie comme faisant partie de leur champ relationnel (fig. 12). L'AdCF s'étant à plusieurs reprises positionnée pour approfondir cette coopération et exiger l'entrée des Communautés dans la gouvernance des syndicats, il est intéressant de voir le degré de mobilisation réelle des répondantes sur le sujet (fig. 15).

Si beaucoup d'entre elles ne se prononcent pas<sup>38</sup> (ce qui peut être interprété comme une position non arrêtée ou encore un manque de connaissances sur le sujet), on peut remarquer que les Communautés

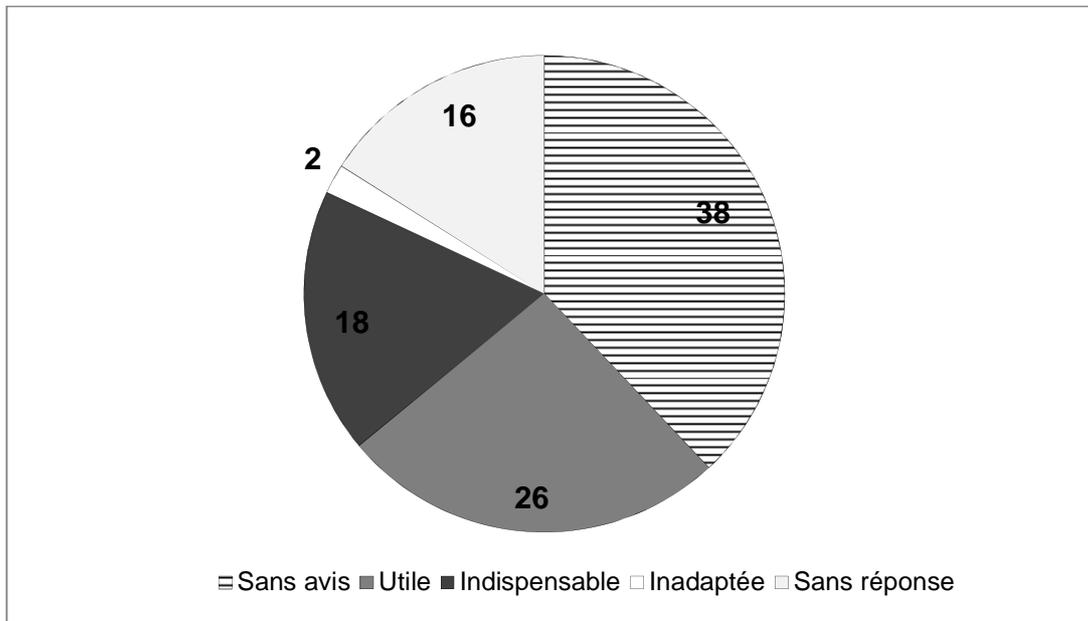
<sup>36</sup> Ces éléments correspondant à une question à choix multiples, l'ensemble des réponses dépasse donc les 100%.

<sup>37</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (en discussion au Parlement). On trouvera dans cet ouvrage une contribution de François-Mathieu Poupeau sur le sujet.

<sup>38</sup> Proportion que l'on peut chiffrer à 54% si l'on compte la part de « sans réponse » (16%) et des « sans avis » (38%).

sont 44% à souhaiter une entrée dans la gouvernance des syndicats, 26% d'entre elles affirmant même qu'elle est indispensable. Fait intéressant, les proportions sont similaires quelle que soit la taille des Communautés répondant. Elles sont très minoritaires (moins de 2%) à considérer cette entrée inadaptée.

**Fig. 15.** *L'entrée des Communautés (en %) dans la gouvernance des syndicats d'énergie*



## CONCLUSION

L'enquête confirme la montée en puissance des Communautés en matière de politique énergie-climat. Les obligations législatives et réglementaires jouent un rôle essentiel dans ce processus. En témoigne l'implication des Communautés dites Obligées, qui se sont le plus fortement emparées de cette thématique, répondant ainsi aux contraintes réglementaires qui pèsent sur elles. Ces contraintes permettent aussi de justifier des interventions dans des domaines n'étant pas toujours considérés comme prioritaires au sein des collectivités et de structurer des démarches innovantes.

Mais si l'obligation légale apparaît comme une condition nécessaire à l'engagement, elle n'est en rien suffisante pour l'expliquer. Un nombre important de Communautés obligées s'engage au-delà de ces prescriptions réglementaires, saisissant cette opportunité pour marquer leur dynamisme en la matière. Les Communautés Non obligées prennent aussi part à ce mouvement, avec des actions plus ciblées, en fonction des spécificités de leur territoire.

On peut voir dans ce succès croissant l'un des effets du travail mené au sein même de l'AdCF à travers ses différentes commissions, lesquelles diffusent expériences et formes d'expertise. Il est aussi le signe d'une prise de conscience accrue des élus communautaires sur les enjeux climatiques et énergétiques.

Sensibilisés par les médias et les politiques publiques impulsées par l'Etat, ceux-ci s'intéressent davantage aux questions d'efficacité et de sobriété énergétiques, de développement des énergies renouvelables, voire de précarité énergétique.

Néanmoins, l'engagement des Communautés nous semble encore fragile et à conforter. Si l'enquête ne permet pas de mesurer les résultats concrets des actions qui sont menées, elle donne un aperçu des nombreuses difficultés rencontrées. Sans surprise, celles-ci relèvent avant tout du niveau des ressources consacrées à ces thématiques, dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de tentation, pour les élus, de se recentrer sur quelques compétences jugées prioritaires. Les Communautés devront se montrer inventives pour trouver de nouveaux moyens d'action, peut-être plus coopératifs ou transversaux. Cette remarque renvoie à un second problème, celui de la gouvernance locale et de sa coordination. La multiplication des acteurs et des « parties prenantes », des instances de discussion, des cénacles de décision reflète certes le dynamisme de l'échelon infranational. Mais elle peut aussi générer des dysfonctionnements, une certaine confusion et des retards dans la mise en œuvre d'actions concrètes et structurées. Elle peut entraîner des coûts de coordination élevés. Enfin, alors qu'elles pourraient bénéficier du concours du secteur privé, qui dispose d'importants leviers d'action, les Communautés se focalisent encore surtout sur le secteur public et les partenaires « institutionnels ». L'étude indique que les entreprises ont été peu associées au processus d'élaboration des PCET, alors que leurs ressources (expertise, technologies, financement) pourraient apporter une contribution considérable à la transition énergétique que les Communautés tentent d'amorcer. Ces trois éléments constituent aujourd'hui des chantiers sur lesquels existent de réelles marges de progression.

## SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ACUF, ADCF, AMGVF, ARF, AMORCE, FLAME, FNCCR, RARE, « Proposition de Schéma d'organisation et de mise en œuvre de la transition énergétique territoriale », 10 avril 2013.

Assemblée des Communautés de France (ADCF), *Les communautés au cœur des politiques locales d'énergie*, ADCF, septembre 2011.

Dégremont-Dorville, Marie, *La territorialisation des politiques publiques, une articulation entre le local et le national*, Mémoire de Sciences Politiques dirigé par Olivier Borraz, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2014, 120 p.

Poupeau, François-Mathieu, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'Etat jacobin*, Paris, CNRS Editions, 2004.

Poupeau, François-Mathieu, *Gouverner sans contraindre. L'agence locale de l'énergie, outil d'une politique énergétique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 2008.

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

Poupeau, François-Mathieu, « Quand l'Etat territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et Management Public*, 30, 4, 2013b, pages 443-472.

## ANNEXE METHODOLOGIQUE

L'objectif de l'enquête diligentée par l'AdCF en partenariat avec d'autres institutions était de dresser un bilan de l'action des Communautés en matière d'énergie-climat, quatre ans après l'entrée en vigueur des lois Grenelle et l'avènement des Plans Climat Energie Territoriaux, obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. Les actions engagées, les moyens mobilisés et les méthodes mises en œuvre ont été notamment interrogés. Ces trois grands thèmes ont été repris dans le plan de ce chapitre, les auteurs estimant toutefois utile d'y ajouter des développements relatifs aux relations des Communautés avec les autres institutions locales. La grille de questions a été élaborée en concertation avec les membres du comité de pilotage et partenaires de l'étude AdCF, à savoir : l'ADEME, la Fédération nationale des agences locales de l'énergie et du climat (FLAME), l'Association nationale des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air, ATMO France. La Direction générale de l'énergie et du climat, attachée au Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie, a été également membre de ce comité. Enfin, un conseil scientifique a été associé à l'enquête, afin d'apporter un point de vue académique sur ce travail dont l'objet intéresse de nombreuses dimensions sociales voire sociétales.

L'enquête a été menée de décembre 2014 à février 2015 auprès de l'ensemble des membres de l'AdCF. 170 d'entre elles (sur un total de 2133) ont répondu au questionnaire. Le taux de réponse moyen a été de 76% par question, hors questions conditionnées (par exemple : « Si vous avez répondu "Autre" à la question précédente, pouvez-vous préciser ? » ou « Si votre Communauté n'a pas encore adopté de PCET, pourriez-vous en expliquer la ou les raison(s) ? »). Ce chiffre déjà assez satisfaisant s'élève à 82% lorsque l'on discrédite les réponses aux questions ouvertes, pour lesquelles le taux de réponse moyen est de 52%. Les données récoltées ont été complétées par des informations envoyées par une douzaine d'autres institutions locales (Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, Parc naturel régional, communes, Conseil départemental), avec lesquelles les Communautés peuvent être en contact dans le cadre de leurs actions ou politiques publiques. Enfin, l'analyse de quelques PCET a également permis d'identifier des expériences innovantes et de comprendre les logiques selon lesquelles les Communautés s'approprient des domaines d'actions et de responsabilités relativement nouveaux pour la plupart d'entre elles.