



HAL
open science

Les collectivités territoriales participent-elles à la détermination de la politique énergétique ?

Maylis Douence

► To cite this version:

Maylis Douence. Les collectivités territoriales participent-elles à la détermination de la politique énergétique ?. Revue Lexsociété, 2024, Revue LexSociété. hal-04457004

HAL Id: hal-04457004

<https://hal.science/hal-04457004>

Submitted on 14 Feb 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Les collectivités territoriales participent-elles à la détermination de la politique énergétique ?

in A. RAINAUD, *Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions d'actualité*, Universités d'été de la décentralisation du GRALE par F. Crouzatier-Durand et V. Donier, Facultés de droit et de science politique de Nice et de Toulon, 2023

MAYLIS DOUENCE

Maître de conférences HDR

UMR TREE (UPPA CNRS 6031)

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Résumé : La détermination de la politique énergétique apparaît comme l'apanage de l'État. Cependant, les collectivités territoriales y prennent une part de plus en plus active en étant dotées de compétences de planification sur les questions air-énergie-climat. Pour autant, peuvent-elles être associées à la détermination des objectifs territoriaux de la politique nationale ?

Mots-clés : politique énergétique ; PPE ; SNBC ; LPEC ; SRADDET ; SRCAE ; PCAET ; comité régional de l'énergie ; zones d'accélération des énergies renouvelables

À première vue, la définition de la politique énergétique semble être l'apanage de l'État. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les premières dispositions du Code de l'énergie. Dans son livre 1^{er} relatif à l'organisation générale du secteur de l'énergie, le code s'ouvre en effet par un titre préliminaire énonçant « les objectifs de la politique énergétique »¹ dans les termes suivants :

« I.- Avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les 5 ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique.

Chaque loi prévue au premier alinéa du présent I précise :

1° Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 3 périodes successives de 5 ans ;

2° Les objectifs de réduction de la consommation énergétique finale et notamment les objectifs de réduction de la consommation énergétique primaire fossile, par énergie fossile [...];

3° Les objectifs de développement et de stockage des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant, le gaz ainsi que l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, pour deux périodes successives de cinq ans. [...];

4° Les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour 2 périodes successives de 5 ans ;

5° Les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, [...]

6° Les objectifs permettant d'atteindre ou de maintenir l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer »².

La politique énergétique est donc inscrite dans le code de l'énergie (« jeune » code issu de l'ordonnance du 9 mai 2011³) et elle est définie plus précisément tous les cinq ans par une loi qui en couvre toutes les dimensions, comme le démontre l'énumération précédente. Cette maîtrise par l'État de la définition de la politique énergétique n'est d'ailleurs pas une nouveauté,

¹ C. énergie, art. L. 100-1 A à L. 100-5.

² C. énergie, art. L. 100-1 A, I. C'est nous qui soulignons.

³ Ord. n°2011-504, 9 mai 2011, portant codification de la partie législative du code de l'énergie, ratifiée par la loi n°2013-619, 16 juill. 2013, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, JO 17 juill. 2013.

renforcée comme elle l'a été depuis 1946 par la nationalisation des secteurs de l'électricité et du gaz : « *sont nationalisés : 1° La production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité ; 2° La production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de gaz combustible* »⁴. La cause est donc entendue : l'énergie est une « affaire d'État », si l'on peut dire !

En conséquence, et en accord avec ces objectifs fixés par la loi dans le code de l'énergie, l'État élabore divers documents tendant à fixer sa politique énergétique. Le code de l'énergie les identifie et les énumère dans les termes suivants dans son article L. 100-1 A, II :

« 1° La programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-1 ;
; 2° Le plafond national des émissions de gaz à effet de serre, dénommé "budget carbone", mentionné à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ;
3° La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée "stratégie bas-carbone", ainsi que les plafonds indicatifs des émissions de gaz à effet de serre dénommés "empreinte carbone de la France" et "budget carbone spécifique au transport international", mentionnés à l'article L. 222-1 B du même code ;
4° Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat et la stratégie à long terme, [...] ;
5° La stratégie de rénovation à long terme, mentionnée à l'article 2 bis de la directive 2010/31/ UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments »⁵.

Cette énumération des plans et documents qui viennent détailler et préciser la politique énergétique de l'État souligne, une fois de plus, que c'est bien l'État qui détermine et précise la politique énergétique de la France dans toutes ses dimensions.

⁴ L. n° 46-628, 8 avr. 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, JO 9 avr. 1946.

⁵ C. énergie, art. L. 100-1 A, II. C'est nous qui soulignons.

Pour autant, on sait aussi que les collectivités territoriales ont de longue date des compétences et attributions en matière énergétique. Historiquement, les communes, réunies le plus souvent en syndicats, sont les autorités concédantes de la distribution d'énergie. Avec les départements, ce sont elles qui ont mené l'électrification des territoires et, plus largement, la création des réseaux d'électricité sur leurs territoires.

À ces compétences historiques, se sont ajoutées à l'époque contemporaine des attributions nouvelles, plus particulièrement relatives à la transition énergétique. Une succession de lois récentes, particulièrement les lois NOTRe⁶ et TEPCV⁷ en 2015, a amplifié et diversifié les compétences des collectivités en matière énergétique. Amplifié et diversifié car ces lois leur ont reconnu des compétences nouvelles et les ont attribuées à différents échelons : régions, intercommunalités, communes, et même départements.

Alors, est-il aujourd'hui possible d'en déduire que les collectivités territoriales participent à la définition de la politique énergétique en France ? Pour répondre à cette problématique générale, on apportera des éléments de réflexion en se penchant sur trois questions : les collectivités territoriales ont-elles des compétences telles en matière énergétique qu'elles leur permettent de prendre part à la définition de la politique énergétique (I) ? Si oui, disposent-elles d'un degré d'autonomie suffisant pour y voir la définition d'une politique énergétique territoriale (II) ? Et enfin, les collectivités territoriales peuvent-elles aussi être associées à la détermination des objectifs de la politique énergétique nationale (III) ?

⁶ L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO 8 août 2015. Ci-après Loi NOTRe.

⁷ L. n° 2015-992, 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JO 18 août 2015. Ci-après Loi TEPCV.

I. Les collectivités ont-elles des compétences permettant de définir une politique énergétique ?

Les attributions dont les collectivités territoriales disposent en matière énergétique sont-elles « seulement » des compétences opérationnelles ou permettent-elles de définir des objectifs, des orientations, une stratégie ? Cette question, en d'autres termes, est celle de savoir si elles ont des compétences de planification en matière énergétique. La réponse est positive, évidemment, quant à la compétence des collectivités pour élaborer des documents de planification en matière d'aménagement du territoire, d'usage des sols. Mais depuis 2015, cette compétence traditionnelle de planification reconnue aux collectivités a été dupliquée dans le domaine énergétique.

En effet, dans la volonté que la transition énergétique soit menée à tous les niveaux, l'État a investi les collectivités et leurs groupements de compétences d'élaboration d'instruments de planification en matière énergétique ; il les a dotés de la compétence d'élaborer des outils qui s'éloignent de la norme juridique traditionnelle, impersonnelle et générale, élaborée unilatéralement, revêtue d'un caractère impératif. Désormais, les collectivités territoriales et leurs groupements sont en charge de l'élaboration concertée de plans, schémas, etc. qui concernent directement ou partiellement la transition énergétique. C'est tout particulièrement le cas de la région avec le SRADDET (A) et des intercommunalités avec les PCAET (B).

A. L'élaboration du SRADDET par la région, une compétence de planification climat-air-énergie

En toute logique pour la collectivité chef de file du développement économique et de l'aménagement du territoire, le législateur a choisi de confier et renforcer ses compétences de planification dans les domaines du climat, de l'air et de

l'énergie. Depuis la loi NOTRe d'août 2015⁸, la région est ainsi chargée d'élaborer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Dans la logique de réforme de la loi NOTRe, ce schéma a été conçu pour être un schéma intégrateur. Il a ainsi pour rôle d'intégrer les éléments de planification relatifs à l'air, l'énergie, le climat. Par exemple, l'ancien schéma régional climat air énergie (SRCAE) en constitue désormais un volet (sauf en Ile-de-France).

Apparaît bien ainsi la possibilité pour la région d'élaborer une stratégie en matière énergétique, et ce, dans une logique bien plus large puisque aux termes du code général des collectivités territoriales, le SRADDET fixe « *les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises* » mais aussi « *de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* »⁹.

Si la région, dans le SRADDET, définit la stratégie climat-air-énergie de son territoire, elle est plus largement le chef de file « *chargé d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives [...] au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie* »¹⁰. Cela fait donc de la région la collectivité en charge de la compétence stratégique sur les questions énergétiques. On peut donc y voir la capacité à définir une politique énergétique. Parallèlement, les intercommunalités se sont aussi vues reconnaître des compétences qui semblent comparables.

⁸ L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO 8 août 2015. Ci-après Loi NOTRe.

⁹ CGCT, art. L. 4251-1.

¹⁰ CGCT, art. L. III-9, II, 3°.

B. L'adoption du PCAET, traduction de la coordination de la transition énergétique par les intercommunalités

En 2015, les intercommunalités à fiscalité propre (communautés et métropoles) ont été officiellement reconnues comme « *coordinateurs de la transition énergétique* »¹¹. La traduction visible de cette mission nouvelle est la systématisation de l'adoption d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET)¹². Avant l'intervention de la loi TEPCV en 2015¹³, la loi prévoyait déjà l'existence de « *plans climat-énergie territoriaux* » dits PCET. C'est la loi dite Grenelle 1 qui avait posé que « *l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climat-énergie territoriaux » avant 2012* »¹⁴. La Loi Grenelle 2¹⁵ inscrira ensuite ces plans dans le code de l'environnement sous une forme un peu plus contraignante en prévoyant que « *Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie [...], les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012* »¹⁶.

¹¹ CGCT, art. L. 2224-34.

¹² C. envir., art. L. 229-26. L'adoption d'un PCAET est obligatoire pour les métropoles et les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

¹³ L. n° 2015-992, 17 août 2015, préc.

¹⁴ L. n° 2009-967, 3 août 2009, programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF 5 août, art. 7.

¹⁵ L. n° 2010-788, 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF 13 juillet, art. 75.

¹⁶ C. envir., art. L. 229-26.-I.

Il reste que dans ces deux textes, le Plan climat énergie même devenu obligatoire concernait tous les niveaux de collectivités territoriales. Dans ces conditions, il était extrêmement difficile d'établir une cohérence entre les différents documents, plans et schémas. Et, de fait, les PCET ont rencontré un succès mitigé. Ils ne se sont pas révélés les outils d'une stratégie énergétique territoriale.

La rénovation de ces plans par la loi TEPCV a, à l'inverse, vocation à en faire des outils d'une politique énergétique menée par les intercommunalités. En effet, la loi TEPCV, outre qu'elle a ajouté un volet relatif à l'air transformant ainsi les PCET en PCAET, a surtout choisi un échelon et un échelon unique pour leur élaboration : l'intercommunalité. Elle a attribué une compétence exclusive aux communautés et métropoles (dont la métropole de Lyon) pour élaborer ces plans et fixé des délais précis et impératifs pour ce faire. De démarches globalement volontaires et disséminées sur l'ensemble du territoire, aux différents échelons, les PCAET sont passés à des instruments obligatoires mais surtout des outils à disposition des intercommunalités pour mettre en place leur stratégie air-énergie-climat.

Désormais, après la réalisation d'un diagnostic du territoire, le PCAET « nouvelle génération » va définir des « *objectifs stratégiques et opérationnels* »¹⁷, établir un plan d'actions à réaliser et prévoir un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats. La loi prévoit que son programme d'actions doit permettre « *d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l'empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique* »¹⁸.

¹⁷ C. env. art. L. 2229-26, II

¹⁸ *Ibid.*

Il apparaît donc que les intercommunalités dotées de cet outil de planification englobant en matière air-énergie-climat peuvent développer une politique (objectifs stratégiques + programme actions) énergétique, au même titre que la région.

On relèvera qu'en outre les intercommunalités ont également des compétences de planification en matière d'urbanisme qu'elles doivent aussi mobiliser pour traiter des questions énergétiques. Ainsi, le plan local d'urbanisme, qui tend à se généraliser au niveau intercommunal, comporte dans la partie projet d'aménagement et de développement durables (PADD) les orientations générales « *concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie* »¹⁹, etc.

De la même façon, le schéma de cohérence territoriale (SCoT), soumis aux objectifs du développement durable posés par le code de l'urbanisme tels que « *la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* »²⁰ définit lui aussi des orientations générales relatives aux transitions écologique et énergétique²¹. En août 2021, la loi Climat et résilience²² a d'ailleurs nettement renforcé le rôle du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT en matière de transition énergétique et climatique.

Que ce soit donc par un instrument dédié, le PCAET, ou des documents d'urbanisme, PLUi et SCoT, les intercommunalités ont visiblement les compétences nécessaires pour planifier une stratégie dans le domaine énergétique et ainsi mener une politique énergétique à l'échelle de leur territoire.

Conclusion intermédiaire

¹⁹ C. urb. art. L. 151-5.

²⁰ C. urb., art. L. 101-2.

²¹ C. urb. art. L. 141-4.

²² L. n°2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF 24 août.

Ces documents, SRADDET et PCAET, sont bien des documents de planification, fixant des « objectifs stratégiques », et pas seulement des programmes d'action, sur des questions énergétiques (développement des énergies renouvelables, implantation des installations, rénovation énergétique, maîtrise de l'énergie, etc.)

On pourrait en conclure que les collectivités et leurs groupements participent effectivement à l'élaboration de la politique énergétique ou, au moins y contribuent. Cependant, une deuxième question découle de cette première conclusion : les collectivités territoriales peuvent-elles, par l'élaboration de ces documents de planification, développer leur politique énergétique ? En d'autres termes, disposent-elles d'un degré suffisant de liberté ?

II. Quel est le degré d'autonomie des collectivités pour la détermination des objectifs dans leurs documents de planification ?

Il ressort de l'étude de la première question que les collectivités, ou du moins les régions et intercommunalités, disposent d'outils de planification en matière énergétique. Mais sont-elles libres, au travers de cette planification territoriale, de fixer leurs propres objectifs concernant les questions énergétiques ? Peuvent-elles déterminer une politique territoriale de l'énergie ou sont-elles liées par les objectifs de la politique énergétique nationale ?

Ces questions se posent immédiatement à la lecture du code de l'énergie puisqu'il prévoit le principe d'une détermination « en cohérence » entre État et collectivités des moyens pour atteindre les objectifs énoncés par ledit code. En effet, c'est « *en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements*

et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens »²³ que l'État veille à maîtriser la demande d'énergie, favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques, diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, etc.

En creux, cela apporte quand même déjà une première réponse : c'est bien l'État qui est chargé d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés dans le code de l'énergie « en cohérence » avec les collectivités. L'État est donc celui qui trace le chemin. Tout l'enjeu est de déterminer ce que cette exigence de « cohérence » laisse comme marge de manœuvre aux collectivités.

Les éléments de réponse à cette question se trouvent dans l'examen de deux autres questions :

- Qui sont précisément les auteurs de ces plans et schémas ?
- Quels sont les rapports juridiques entre eux et avec les documents élaborés par l'État ?

A. La question de l'auteur du document de planification territoriale

Cette question de l'auteur du document de planification se pose principalement pour le SRADDET en raison des conditions de son élaboration et de son adoption. En effet, celui-ci est élaboré par le conseil régional, après une large procédure de concertation²⁴, mais il est néanmoins arrêté par le préfet. Plus exactement, le SRADDET est adopté par délibération du conseil régional et, ensuite, approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région²⁵.

Ainsi, le conseil régional est formellement l'auteur du SRADDET mais le préfet doit l'approuver par arrêté et il peut refuser cette approbation « *en raison de sa non-conformité, en tout ou partie, aux lois et règlements en vigueur*

²³ C. énergie, art. L. 100-2.

²⁴ CGCT, art. L. 4251-1 : « *La région, [...] élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* ».

²⁵ CGCT, art. L. 4251-7.

*ou aux intérêts nationaux »*²⁶. Le préfet peut donc refuser l'approbation en cas de contrariété, de « non-conformité », par exemple avec les objectifs nationaux de la politique énergétique, ou avec la programmation pluriannuelle de l'énergie ou la stratégie nationale bas carbone. Le préfet est donc ici doté d'un pouvoir de tutelle sur la région, ce qui n'est tout de même plus si courant depuis la nouvelle décentralisation en 1982.

B. La question des rapports juridiques entre documents de planification

La question des rapports juridiques entre documents est révélatrice du degré de liberté des collectivités dans la détermination des orientations et objectifs de « leur » politique énergétique. Sont-elles chargées d'élaborer une stratégie à leur échelle ou de décliner la politique de l'État sur leur territoire ?

La réponse est délicate car ces rapports ont été largement revus et réformés à plusieurs reprises depuis moins de 10 ans. Les lois NOTRe et TEPCV ayant profondément rénové les plans et schémas locaux et régionaux, il s'en est suivi un absolu besoin de rationalisation, notamment entre documents d'urbanisme et autres documents de planification. A ainsi été adoptée l'ordonnance du 17 juin 2020 « *relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme* »²⁷.

Si le dessin général de ces rapports juridiques est encore très complexe, il en ressort cependant une certaine logique de déclinaison progressive des documents.

En commençant « par le bas », c'est-à-dire par les intercommunalités, et en s'en tenant aux documents dédiés aux questions air-énergie-climat, on relève que les PCAET doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET et

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ord. n°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, JORF 18 juin.

prendre en compte son rapport d'objectifs²⁸. Même si compatibilité et prise en compte ne semblent pas aussi contraignantes qu'une obligation de conformité, il en ressort néanmoins que les intercommunalités ne peuvent pas s'éloigner des orientations énergétiques de la région.

À l'échelon au-dessus, c'est-à-dire au niveau de la région, le même type de rapports juridiques s'établissent avec les documents de planification de l'État. Le SRADDET doit ainsi respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme²⁹ (ce qui justifie notamment le pouvoir d'approbation du préfet qui doit y veiller), prendre en compte la stratégie bas-carbone³⁰ et, enfin, être compatible avec la programmation pluriannuelle de l'énergie³¹.

La région se retrouve donc, lors de l'élaboration de son schéma, dans l'obligation de ne pas aller à l'encontre des orientations fixées par l'État en matière énergétique.

Conclusion intermédiaire

Ce pouvoir d'approbation du préfet sur le SRADDET, ces obligations de conformité (ou « respect »), de compatibilité ou de prise en compte entre les documents élaborés par les collectivités et leurs groupements et les documents traduisant la politique énergétique de l'État peuvent faire pencher en faveur d'une interprétation médiane : les collectivités et leurs groupements seraient plutôt chargées, pour leur territoire, de décliner les objectifs de l'État que de définir leur propre politique énergétique. Dans cette logique descendante, leurs documents de planification énergétique apparaîtraient ainsi comme une déclinaison territoriale de la politique énergétique de l'État.

²⁸ CGCT, art. L. 4251-3.

²⁹ C. urb., art. L. 102-4.

³⁰ CGCT, art. L. 4251-2.

³¹ CGCT, art. L. 4251-2. .

Dans une telle conception, une logique ascendante serait-elle envisageable ? À défaut de définir leur propre politique énergétique, les collectivités territoriales et leurs groupements, pourraient-elles être associées à la définition de la politique énergétique nationale ?

III. Les collectivités peuvent-elles être associées à la détermination des objectifs de la politique énergétique nationale ?

Cette question de l'association des collectivités territoriales à la détermination des objectifs de la politique énergétique nationale est une question plutôt nouvelle. Elle semble issue des changements et nouveautés apportés par la loi Climat et résilience d'août 2021³², et plus récemment encore par la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023³³.

Par leur approche nouvelle de la concertation entre l'État et les collectivités territoriales en matière énergétique, ces lois soulèvent cette question d'une logique ascendante dans la conception de la politique énergétique, mouvement qui viendrait compléter et, peut-être, rendre plus solide le couple « détermination nationale des objectifs / déclinaison territoriale ».

A. La logique ascendante de détermination des objectifs de la politique énergétique dans la loi Climat et résilience

La Loi Climat et résilience, très vaste, touchant à tous les domaines de la vie dans le but de traiter de tous les impacts humains sur le climat, comporte bien évidemment des dispositions directement relatives à la politique énergétique. Elle ajoute de nouvelles dispositions dans le code de l'énergie visant

³² L. n°2021-1104, 22 août 2021, préc.

³³ L. n° 2023-175, 10 mars 2023, relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, JORF 11 mars.

à renforcer la déclinaison territoriale de la stratégie énergétique de l'État. Mais ce faisant, elle entre aussi dans une logique ascendante de détermination de ces objectifs territoriaux. Le nouvel article L. 141-5-1 du code de l'énergie pose ainsi que « *des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables sont établis par décret pour le territoire métropolitain continental, après concertation avec les conseils régionaux concernés* » dans le but de contribuer aux objectifs prévus par le code (art. L. 100-4), dans la loi de programmation énergie-climat (dite LPEC) ainsi que dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (adoptée par décret).

Or, pour la détermination de ces objectifs « régionaux », la loi Climat et résilience a institué un nouvel organisme : le comité régional de l'énergie (surnommé CRÉ)³⁴. Ce comité régional est officiellement « *chargé de favoriser la concertation, en particulier avec les collectivités territoriales, sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région* »³⁵, mais surtout il doit obligatoirement être consulté par le ministre chargé de l'énergie. En effet, ce dernier doit lui demander d'élaborer une proposition d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables de la région³⁶.

Dès lors qu'il est composé, outre les représentants de l'État et de ses établissements publics, de représentants de la région, des départements, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes et des autorités organisatrices de la distribution publique d'énergie³⁷, il devrait effectivement contribuer à associer les collectivités territoriales à la détermination d'objectifs régionaux de la politique énergétique nationale.

Cependant, cette association des collectivités à la définition des objectifs régionaux contribuant à la politique nationale demeure très limitée. Tout d'abord, il ne s'agit que des objectifs de développement des énergies

³⁴ C. énergie, art. L. 141-5-2.

³⁵ *Idem*.

³⁶ C. énergie, art. L. 141-5-2, I.

³⁷ V. le décret relatif à sa composition : D. n° 2023-35 du 27 janvier 2023 relatif aux comités régionaux de l'énergie.

renouvelables et de récupération³⁸. Cela ne concerne donc qu'un aspect, certes important mais limité, de la politique énergétique. Ensuite, si l'avis doit obligatoirement être sollicité par le ministre, il n'est que consultatif. La loi pose que « *à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la demande, la proposition du comité régional est réputée élaborée* ». Et le décret prévoit une procédure particulière relative à cette proposition. En principe, les coprésidents du comité, préfet de région et président du conseil régional, ont voix prépondérantes. S'ils s'abstiennent ou ont des votes opposés, la disposition en débat est rejetée. Mais, « en cas de désaccord sur la proposition d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables », les coprésidents peuvent transmettre au ministre en charge de l'énergie une synthèse des débats sur la proposition³⁹. Il s'agit donc bien uniquement d'éclairer le ministre qui seul décidera. L'association des collectivités se révèle ainsi limitée.

B. La logique ascendante de participation des collectivités territoriales à la politique énergétique dans la loi APER

La loi dite APER⁴⁰ poursuit dans la même voie que la loi Climat et résilience mais, cette fois, en cherchant à associer plus spécifiquement les communes à la définition de la politique énergétique. Dans ce but, elle institue non pas un nouvel organisme mais un nouveau zonage : les « *zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables* »⁴¹ dont elle confie, au moins « visuellement », la délimitation aux communes.

Ces zones doivent présenter « *un potentiel permettant d'accélérer la production d'énergies renouvelables* » pour atteindre, encore une fois, les objectifs posés dans le code (art. L. 100-4), ceux de la LPEC et de la PPE. Elles doivent aussi « *contribuer à la solidarité entre les territoires et à la sécurisation*

³⁸ C. énergie, art. D. 141-2-1.

³⁹ C. énergie, art. D. 141-2-4.

⁴⁰ L. n° 2023-175, 10 mars 2023, préc.

⁴¹ C. énergie, art. L. 141-5-3.

de l'approvisionnement » et prévenir et maîtriser les atteintes à l'environnement. Enfin, concrètement, « *elles sont définies, pour chaque catégorie de sources et de types d'installation de production d'énergies renouvelables, en tenant compte de la nécessaire diversification des énergies renouvelables en fonction des potentiels du territoire concerné et de la puissance d'énergies renouvelables déjà installée* »⁴².

Et ce sont bien les communes qui sont chargées, « *après concertation du public selon des modalités qu'elles déterminent librement* » d'identifier ces zones par délibération du conseil municipal⁴³. Cependant, la procédure prévue pour établir ce qui n'est finalement qu'une cartographie fait appel à de très nombreux acteurs et, surtout, à un nouveau représentant de l'État : le référent préfectoral⁴⁴. Et « au bout du bout » de la procédure qui fait intervenir parmi les acteurs publics, outre la commune, l'EPCI, la région et le comité régional de l'énergie, la cartographie finalement établie sera simplement « *transmise pour information au ministre chargé de l'énergie* »⁴⁵.

Malgré ces louables efforts du législateur, on est donc encore loin d'une réelle association ascendante des collectivités territoriales à la définition des objectifs de la politique énergétique nationale. Au mieux, celles-ci donnent un avis, un éclairage aux autorités de l'État sur des objectifs énergétiques territoriaux.

L'avenir de plus en plus brûlant de la planète nous dira si l'État peut durablement conserver une telle mainmise : est-ce la bonne stratégie pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique ? La volonté d'associer toutes les parties prenantes, tous les acteurs et surtout tous les citoyens, premiers concernés par la dégradation des conditions de vie, ne suppose-telle pas de s'appuyer sur des élus de proximité tels que les élus locaux ?

⁴² C. énergie, art. L. 141-5-3, I.

⁴³ C. énergie, art. L. 141-5-3, II.

⁴⁴ C. envir., art. L. 181-28-10.

⁴⁵ C. énergie, art. L. 141-5-3, II.