



HAL
open science

Recension - Poupeau FM. L'Etat en quête d'une stratégie énergie-climat

Antoine Fontaine

► **To cite this version:**

Antoine Fontaine. Recension - Poupeau FM. L'Etat en quête d'une stratégie énergie-climat. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2024. hal-04491573v2

HAL Id: hal-04491573

<https://hal.science/hal-04491573v2>

Submitted on 11 Mar 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 - ShareAlike 4.0 International License

Référence :

Poupeau F.M., 2023, *L'Etat en quête d'une stratégie énergie-climat*, Paris, Presses des Mines, Collection Sciences Sociales, 340p.

Référence électronique

Antoine Fontaine, « François-Mathieu Poupeau, L'Etat en quête d'une stratégie énergie-climat », Géocarrefour [En ligne], Comptes rendus, mis en ligne le 05 mars 2024. DOI : [10.4000/geocarrefour.23109](https://doi.org/10.4000/geocarrefour.23109)

Depuis la loi Transition Énergétique pour une Croissance Verte (TECV, 2015), l'État français est tenu de rédiger et de mettre à jour tous les 5 ans deux documents cadres établissant ses objectifs en matière de climat et d'énergie à court et moyen terme ainsi que les moyens financiers mis en œuvre pour les atteindre. Ces deux documents – la Stratégie nationale Bas Carbone (SNBC) et la Programmation pluriannuelle de l'Énergie (PPE) – constituent les deux piliers principaux de la stratégie énergie-climat qui doivent notamment permettre à la France d'atteindre son objectif de neutralité carbone en 2050. La rédaction de ces deux documents, pilotée par le ministère de la Transition Écologique sous la supervision de Matignon, constitue un exercice de discussion et de négociation de grande ampleur entre l'ensemble des services de l'État, les grandes entreprises de l'énergie et les représentants des filières industrielles, les ONG environnementales et la société civile. Ainsi, alors qu'éclate l'Affaire du siècle en 2018, à l'origine de la condamnation de la France pour inaction climatique en 2021, ce dernier s'active à la rédaction de sa feuille de route pour atteindre les objectifs ambitieux inscrits dans la loi TECV qu'on l'accuse de ne pas prendre au sérieux.

Dans cet ouvrage, François-Mathieu Poupeau (DR CNRS, UMR LATTs) propose une analyse fine du processus de concertation et de rédaction de la SNBC et de la PPE entre 2018 et 2019. Il fait le pari d'étudier la gouvernance énergie-climat non pas à travers l'application d'une réglementation, ou autour d'une controverse sociotechnique localisée comme c'est souvent le cas, mais en se focalisant sur la phase de concertation et de construction d'un document stratégique. Il s'appuie pour cela sur un travail de terrain de longue haleine mené au sein du ministère de la Transition Écologique, et en particulier de la Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC). Son analyse s'appuie sur un corpus de plus de 70 entretiens menés auprès des acteurs engagés dans la rédaction de ces documents. Son analyse porte sur les rouages de l'État, les rapports de force entre ministères, les demandes de médiation de la part des secteurs industriels qui se sentent trop lourdement mis à contribution, les arbitrages menés par Matignon ou l'Élysée, les passages en force, les compromis et les renoncements autour de la construction de la stratégie énergie-climat française. Au fil de l'ouvrage, l'auteur livre des éléments-clés de compréhension qui éclairent les coulisses de la relance nucléaire en France, de l'échec de la mise en œuvre d'une taxe carbone ambitieuse, de la promotion de l'éolien en mer ou de la mobilité individuelle électrique, des exonérations climatiques à destination du secteur de l'agriculture ou de la lutte contre les passoires thermiques en analysant le travail des services de l'État et les arènes de discussion où ces choix ont été construits.

Le livre est organisé en 5 chapitres et suit un plan chrono-thématique. Le premier chapitre présente l'ensemble des parties prenantes de la négociation et les grandes lignes initiales du calendrier de rédaction et d'adoption de la SNBC et de la PPE. Au sein de la DGEC, le Service du Climat et de l'Efficacité Énergétique (SCEE) pilote la rédaction de la SNBC, un document

dont la portée est considérée comme davantage politique que normative et qui établit notamment les budgets carbone pluriannuels, la répartition de ces budgets par filières et leur évolution pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Au sein de cette même DGEC, la Direction de l'Énergie (DE) pilote la rédaction de la PPE, un document considéré comme beaucoup plus normatif dans la mesure où il fixe les budgets attribués à chaque filière énergétique. A ce titre, la DE doit composer avec l'implication beaucoup plus marquée des services du ministère de l'Économie et des Finances attentifs à l'équilibre des budgets et aux effets des mesures proposées sur l'économie du pays. Les deux chapitres suivants décryptent la complexité des négociations entre des services de l'État qui défendent des intérêts qui ne convergent pas toujours. Au cours de ces interactions, chaque partie tente d'imposer sa propre expertise ou celle d'acteurs jugés extérieurs à l'État et dont les arguments seraient objectivables. Dans ce cadre, l'entreprise Réseau et Transport d'Électricité (RTE) qui publie régulièrement des études prospectives sur l'état et l'avenir des infrastructures énergétiques en France parvient à s'imposer comme une structure experte de référence retenant l'attention à la fois du ministère de la Transition Écologique et du ministère de l'Économie et des Finances, à la place par exemple de l'ADEME dont l'expertise est jugée trop militante. Cette position acquise par RTE renforce alors le tropisme électrique français qui tend à systématiquement privilégier l'option nucléaire ou les énergies renouvelables électriques (éolien, photovoltaïque) au détriment des énergies renouvelables thermiques ou des filières gazières. Au même titre, les gaziers qui se considèrent comme les grands perdants de la PPE apparaissent en échec lorsqu'il s'agit de mobiliser leurs canaux traditionnels pour faire entendre leurs revendications. Les deux derniers chapitres portent sur les débats autour du financement de la politique française énergie-climat. Suite au mouvement des Gilets Jaunes et à l'effondrement d'un dispositif de taxe carbone ambitieux mais maladroitement dimensionné et défendu, les discussions s'avèrent d'autant plus tendues lorsqu'il s'agit de mener des arbitrages entre filières. Dans ce cadre, l'ouvrage décrypte par exemple le rôle de l'Agence des Participations de l'État (APE) chargée de défendre les intérêts de l'État actionnaire et de protéger les « champions nationaux », notamment EDF et AREVA, contre une application trop rapide des objectifs de dénucléarisation issue de la loi TECV, voire de poser les jalons pour une relance du nucléaire.

De manière plus générale, François-Mathieu Poupeau livre une analyse renouvelée de la gouvernance énergie-climat en France et du rôle du ministère de la Transition Écologique. Loin de la perception souvent relayée d'un « ministère de l'impossible » qui doit défendre seul des mesures contraignantes et qui vont à l'encontre des intérêts des autres ministères, ce dernier apparaît au contraire en capacité de trouver de nombreux relais au sein des autres services de l'État et de parvenir à négocier des compromis pour garder son cap. Les ambitions climatiques de l'État apparaissent néanmoins largement mises à mal au fil des négociations interministérielles. Ce manque d'ambition est manifeste lorsque l'adoption des mesures les plus contraignantes est laissée à la charge de futurs gouvernements à un horizon temporel volontairement flou. La conclusion de l'ouvrage souligne que si la rédaction et l'adoption de la SNBC-PPE ont essentiellement été un exercice technocratique et centralisé, les parlementaires et les collectivités territoriales, qui ont été largement tenus à la marge des discussions, appellent à changer d'approche et à en faire à l'avenir un exercice plus ouvert et davantage démocratique.

Pour conclure, cet ouvrage dresse un panorama très clair et très pédagogique de la production de la loi et de la gouvernance énergie-climat en France vue depuis les services centralisés de l'État. En cela, ce livre de sciences politiques et de sociologie intéressera largement étudiant.es, chercheur.es et professionnel.les qui s'intéressent aux politiques publiques de l'énergie et du climat en France alors que la concertation autour de la nouvelle PPE, amorcée au printemps 2023, doit aboutir en 2024.