



Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 700 fonctionnaires, haut-fonctionnaires, expert.e.s, consultant.e.s, acteurs et actrices des politiques publiques, convaincu.e.s que la transformation publique est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociale.

CAHIER D'ACTEUR

CAHIER D'ACTEUR
N°29 Fev 2022

Mobiliser et investir dans la force publique pour engager, dès aujourd'hui et pour la décennie à venir, les solutions sans regrets de la transition énergétique

L'objectif de « neutralité carbone » en 2050 va entraîner un bouleversement sans précédent des politiques et acteurs publics. Cet horizon tracé par la loi et la future Stratégie Française Energie Climat (SFEC) ne sera atteignable que si les pouvoirs publics s'organisent, adoptent et adaptent les normes, mobilisent de nouvelles ressources, pour se conformer à la trajectoire notamment définie à moyen-terme par la programmation pluriannuelle de l'énergie 2024-2033.

REUSSIR 2030 POUR REUSSIR 2050

En 2021, RTE, l'ADEME, negaWatt et l'AIE, entre autres, ont publié leurs scénarios énergétiques. S'ils divergent sur certains points, ils présentent des caractéristiques communes dont tout acteur public peut se saisir. La première réside dans la nécessité de réduire notre consommation d'énergie finale pour les trente prochaines années : autour de 40 % selon le scénario central de RTE et jusqu'à plus de 55 % selon negaWatt ou certains scénarios de l'ADEME. Tous impliquent en premier lieu un changement d'habitudes vers la sobriété, et une mise en place rapide d'équipements et de procédés plus efficaces, en particulier dans le bâtiment, l'industrie et la mobilité.

L'électrification devra en deuxième lieu s'accélérer pour permettre la sortie des énergies fossiles au profit d'énergies décarbonées. La fermeture définitive des dernières centrales à charbon et au gaz devra s'opérer tout comme la conversion des transports et de l'industrie. La production d'électricité devra ainsi augmenter de 15 % à 60 % en fonction du degré de réindustrialisation du pays à l'heure où l'autonomie stratégique de l'Europe devient une préoccupation majeure.

Troisième élément, tous les scénarios, qu'ils incluent ou non du nucléaire convergent vers un déploiement des énergies renouvelables le plus rapidement possible et l'investissement massif dans les infrastructures de réseaux pour les accueillir. Dès lors, retarder leur déploiement remettrait en question la sortie des énergies fossiles et la sécurité énergétique du pays à court, moyen et long-terme.

Le minimum de nouvelles capacités à créer dans la décennie revient à multiplier la puissance installée de l'éolien terrestre par 2,5, de l'éolien en mer par 12, du photovoltaïque par 7, de la biomasse par 2,5 et du biogaz par 10. La production d'énergies d'origine renouvelables et distribuées hors des réseaux (bois énergie, biocarburant, chaleur renouvelable issues des pompes à chaleur, géothermie) augmentent également dans tous les scénarios.

L'organisation d'un débat démocratique ouvert sur l'ensemble des choix possibles pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 apparaît en quatrième lieu nécessaire, en particulier en ce qui concerne relance d'un programme de construction de centrales nucléaires.

Mais les jalons précités se présentent comme des mesures « sans regrets » pour construire une société décarbonée, et impliquent pour être concrétisés une action immédiate de la part de pouvoirs publics, désormais placés devant l'obligation d'atteindre ces objectifs climatiques et énergétiques par le juge administratif.

Retarder les prises de décisions structurantes font en effet peser un risque important sur la sécurité d'approvisionnement, sur les coûts de la transition énergétique, et sur l'image de la France déjà seul pays à ne pas avoir atteint ses objectifs européens pour 2020¹.

Notre contribution anticipe les écueils et propose des solutions institutionnelles pour garantir l'efficacité de l'action publique.

EVITER LA COMPETITION ENTRE LES CHANTIERS ET LES TERRITOIRES PAR LA GOUVERNANCE

Les délais de mise en œuvre des projets d'infrastructures nécessaires à la transition énergétique sont incompressibles dans une société démocratique où les procédures de participation du

public et d'évaluation environnementale sont des facteurs de succès. En moyenne, un projet d'infrastructure prend de 5 à 10 ans dont la moitié liée à des procédures de participation et d'éventuel recours devant la justice.

Il est primordial d'engager ces chantiers en parallèle, de ne pas les séquencer ni et de les opposer les uns aux autres. A titre d'exemples, l'éolien à terre ou la méthanisation, qui subissent des contestations minoritaires mais audibles et parfois légitimes, ne peuvent être stoppés, ou être remplacés par de seuls efforts de sobriété. Les besoins en énergie seront quant à eux encore plus importants s'ils ne s'accompagnent pas dès à présent d'un plan massif de rénovations énergétiques.

Aussi, les différents scénarios insistent sur l'interdépendance croissante des territoires pour la bonne conduite de la transition énergétique². Or, la territorialisation de l'action publique conduite ces dernières années, en particulier pour l'énergie a emporté quelques confusion en termes de répartition des compétences et des responsabilités qui endiguent l'action publique³. Le caractère intrinsèquement décentralisé des énergies renouvelables, mais aussi des gisements de sobriété et d'efficacité dans tous les secteurs, représente l'occasion d'engager davantage les territoires dans la transition, d'autant plus dans un contexte de hausse des prix de l'énergie. En particulier, le développement de la production locale d'énergie, laissant davantage la place à l'actionnariat des collectivités et citoyens, est un vecteur de résilience et d'acceptabilité territoriales⁴.

Une précision des compétences énergétiques et climatiques faciliterait la montée en responsabilité, politique et juridique, des collectivités territoriales pour remplir des objectifs publics mieux coordonnés. En contrepartie de la responsabilité portée par les collectivités territoriales, l'intensité prescriptive de la

¹ [Renewable energy statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://eur01.safelinks.https://www.eurostat.ec.europa.eu/fr/statistiques)

² De nombreux travaux soulignent l'importance des échelons infranationaux pour les systèmes énergétiques et métabolisme urbain (AIE, IRENA, GIEC, etc.) ou encore dans le livre *Où Atterrir?* de Bruno Latour (2021)

³ Voir [Refonder l'organisation de l'État local et mettre fin à la libéralisation des politiques publiques environnementales consécutive aux vagues de décentralisation - Institut Rousseau \(institut-rousseau.fr\)](#)

⁴ [FEP_Lierre-NouveauVirageEcolo.pdf \(le-lierre.fr\)](#)

planification énergétiques territoriales devra augmenter. Il faut supposer que le caractère commun de la responsabilité administrative et politique nouvellement portée par les collectivités territoriales, ne pourra que renforcer la solidarité entre les territoires concernés par la concrétisation de la planification énergétique, et embarquer plus facilement les populations dans un dialogue local et une gouvernance partagée⁵.

Assumer cette responsabilité nécessite de nouveaux moyens et des compétences plus précises. La logique de résultat engagée par le Conseil d'Etat depuis le 1^{er} juillet 2021 doit être suivie par la définition d'un pouvoir de sanction administrative plus étendu⁶. De même, la planification écologique devra être renforcée par le renforcement du contrôle de conformité avec celle de l'échelon territorial supérieur pour assurer sa nécessaire coordination à l'échelon national⁷.

Ainsi consolidée, la responsabilité de l'administration publique renforcerait en contrepartie la légitimité des multiples procédures de participation du public rendue obligatoires (SCOT, PLUi, mais aussi PCAET, SRADDET) et à travers lesquelles les citoyens subissant la contrainte de la conversion de l'énergie, du bâtiment et de la mobilité, seront invités à s'exprimer.

ASSURER LE SUIVI ET LA COHERENCE ECOLOGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La politique énergétique nationale ne pouvant se limiter à la définition d'objectifs climatiques et énergétiques, au risque de ne rester qu'une politique publique « virtuelle » ou incantatoire⁸, les pouvoirs publics doivent également aussi se porter garants du suivi de leur réalisation, et pour cela veiller à ce qu'aucune loi nouvelle ni aucun règlement ne

contrecarrent les différents chantiers engagés.

Dans cette direction, la future loi de programmation énergie-climat devra adapter les politiques publiques existantes en faveur de la transition énergétique afin de ne pas laisser les administrations confrontées à des injonctions contradictoires. Il en va par exemple de la politique de protection des 44 000 monuments historiques⁹, politique à laquelle sont attachés les mouvements écologistes, qui tend à « figer » l'environnement alors que des accommodements ont été trouvés pendant des décennies pour les infrastructures et aménagements dépendant de l'utilisation des énergies fossiles, soulignant au passage une nécessaire promotion d'un paysage de l'après-pétrole dans les décisions publiques¹⁰. Un effort de conciliation sera donc nécessaire afin d'éviter un *statu quo* tendant vers « l'invisibilisation de l'énergie »¹¹. A l'inverse, un excès de simplification en matière d'évaluation environnementale, d'artificialisation des sols, de prévention des risques, serait contre-productif. En effet, une pollution, même mineure, à l'image de celle intervenue sur le chantier du parc éolien de Saint-Brieuc, ou un accident industriel lié à des infrastructures nécessaires à la transition énergétique peuvent avoir des effets dévastateurs dans l'opinion publique.

REMPORTER L'ADHESION SOCIALE PAR UNE COMPENSATION JUSTE ET UN DROIT PARTICIPATIF

Le nouveau mix énergétique entraîne un processus de « destruction créatrice »¹² d'activités qu'il conviendra d'anticiper et de compenser. La fermeture des dernières centrales fossiles et de certaines centrales nucléaires ne pourra se faire sans proposer une transition juste aux bassins d'emplois dans lesquels ils sont insérés. Au lendemain de la crise des Gilets jaunes, qui a

⁵ [La transition énergétique, un levier de coopération interterritoriale. Le cas de Brest et de la pointe bretonne \(strategie.gouv.fr\)](#)

⁶ Un dispositif de sanction qui pourrait s'inspirer par exemple du dispositif issu de la loi SRU en matière de logement social

⁷ [Note-37-Communes-et-climat-VF-2.pdf \(lafabriqueeecologique.fr\)](#)

⁸ Jacques Theys, « Nous n'avons jamais été "soutenables" : pourquoi revisiter aujourd'hui la notion de durabilité forte ? » ([openedition.org](#))

⁹ Exemple : [Comment concilier respect des abords des monuments historiques et rénovation énergétique ? \(lagazettedescommunes.com\)](#)

¹⁰ Voir *Villes et Territoires de l'après-pétrole, le paysage au cœur de la transition*, Collectif du Paysage de l'Après-Pétrole, septembre 2020.

¹¹ Le remplacement progressifs de moyens de production locaux par d'autres centralisés a conduit à effacer les contacts avec les populations « invisibilisant l'énergie », voir notamment [« Rendre à l'énergie sa matérialité dans le paysage est un enjeu fondamental de la transition écologique » \(lemonde.fr\)](#)

¹² L'ADEME prévoit la création de 340 000 emplois nette en dépit d'une baisse des emplois dans les secteurs dépendant des énergies fossiles.

rappelé la nécessité de conserver des services publics locaux et une capacité d'accompagnement des publics dans les territoires, il est essentiel de penser l'impact économique et social des mesures adoptées avec le souci de la justice sociale. Pour y répondre, le fonds de transition juste adopté par le Pacte Vert européen pourrait être transféré et abondé au niveau régional.

Aussi, les questions de mobilité, de chauffage et de précarité énergétique, qui concernent des millions de personnes, apparaissent comme centrales. Le montant des financements à affecter à cette politique sont aujourd'hui largement en-dessous des besoins¹³ tout comme l'utilisation des outils à mettre en place (aides à la conversion des systèmes de chauffage et des mobilités, rénovation, taxe carbone, suppression des niches fiscales).

Tous les scénarios reposent certes sur des changements de comportement qui ne pourront s'obtenir par décret. Si l'injonction administrative fonctionne bien en droit, elle est moins durable en fait¹⁴. Il n'y aura donc pas d'état d'urgence crédible pour inscrire les effets de la transition énergétique dans la durée. L'indispensable participation citoyenne passera donc par des innovations sociétales comme la coopérative carbone territoriale expérimentée dans le cadre du TIGA à la Rochelle¹⁵, ou encore à Paris¹⁶. Ces coopératives représentent des laboratoires juridiques et sociaux et portent en eux l'espoir de l'adhésion sociale, car ils ne proposent pas seulement de dédommager les exclus, mais offrent la possibilité à tous les citoyens de participer à l'effort national¹⁷.

RECRUTER, SOUTENIR ET FORMER LES EFFECTIFS PUBLICS

La mobilisation de tous les opérateurs en charge de la transition énergétique (ministère, ADEME, ANAH, ALEC, collectivités, etc.) est indispensable pour assurer l'instruction et la mise en œuvre des différents chantiers.

Pour assumer les conditions de réussite précitées, les opérateurs publics devront grandir en nombre et en compétence. La baisse constante des effectifs, combinée à un recul de l'ingénierie publique dans des domaines clés de l'environnement est à ce titre à contre-courant des prérogatives supplémentaires dont bénéficient le ministère, par exemple en matière de déploiement de l'éolien en mer dont l'Etat a le pilotage¹⁸.

Le recours régulier à des cabinets externes apparaît d'autre part comme une pratique délétère pour le secteur public¹⁹. Il est prioritaire de mettre en œuvre une politique volontariste d'affectation d'agents publics à des postes directement liés aux enjeux écologiques et énergétiques, avis partagé par ce rapport parlementaire²⁰. L'attractivité du secteur public est une condition nécessaire au succès d'une transition écologique et énergétique.

La formation des agents actuels et futurs dans aux enjeux de la transition écologique et énergétique dans un socle commun est décisive. Plusieurs organismes l'appellent de leurs vœux, à l'instar de l'association Sens du Service Public²¹, un collectif d'élèves issus d'écoles de la haute fonction publique (ENA, INET, corps de l'Etat...)²², du Lierre, réseau écologiste de l'action publique ou encore le think thank The Shift Project²³. Le défi concret consiste à trouver le bon équilibre entre une compétence technique multi-disciplinaire, qui quantifie des objectifs pour prioriser des actions, et une compétence sociétale (économique, sociologique et juridique). Les usages de l'énergie pourront en effet être mieux transformés par la mobilisation des multiples leviers d'action constructive proposés par le droit, au-delà des actions contentieuses qui interviennent en dernier ressort.

Par ailleurs, si l'accès à la justice en matière d'environnement est une garantie constitutionnelle et un levier d'action dans la lutte contre le changement climatique à l'image du recours dit

¹³ [IACE Défis pour le prochain quinquennat](#) précise que pour le seul financement des passoires thermiques le budget global devrait passer d'environ 5 mds € à 11,6 € par an.

¹⁴ Voir les travaux [Morin Guerry, Anaïs | Sciences Po École de droit](#)

¹⁵ [Cit'ergie et TIGA : la voie du zéro carbone \(larochelle.fr\)](#)

¹⁶ [Devenez associé de la Coopérative Carbone - Ville de Paris](#)

¹⁷ Cf. Morin Guerry, Anaïs. Ibid.

¹⁸ [Au ministère de la transition écologique, l'éolien en mer navigue à vue - 22/11/2021 - La Lettre A](#)

¹⁹ Voir [rapport](#) Commission des Finances de l'Assemblée Nationale

²⁰ [Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018](#)

²¹ [Communiqués \(sens-du-service-public.fr\)](#)

²² [« Nous, élèves de la haute fonction publique, demandons à être formés à la transition écologique » \(lemonde.fr\)](#)

²³ <https://theshiftproject.org/article/decarboner-ladministration-publique-rapport-octobre-2021/>

« Commune de Grande-Synthe »²⁴, la rapidité de traitement des recours contre les décisions publiques concernant la transition énergétique est un enjeu fondamental²⁵. La lenteur de la justice, phénomène reconnu par les pouvoirs publics eux-mêmes²⁶, relève surtout d'un manque chronique d'affectations de moyens humains et matériels dégagés par la comparaison européenne²⁷. Face à l'urgence écologique, il apparaît nécessaire de redonner à la justice les moyens d'agir vite.

La recherche publique remplit enfin un rôle d'accompagnateur et d'accélérateur pour rassembler des partenaires privés et publics pour rassembler des partenaires privés et publics pour dérisquer industriellement et financièrement les technologies indispensables à la transition énergétique (hydrogène, batteries, éolien flottant, SMR, etc.). Des efforts de R&D conséquents sont attendus pour débloquer les gains financiers à prolonger des infrastructures existantes (nucléaire et réseaux) tout en maîtrisant les risques associés. Les sciences sociales méritent quant à elles de davantage de soutien financier pour favoriser d'abord l'adhésion de la société à l'effort national dès la conception des politiques.

TRANSVERSALITE ET CONTROLE

En dépit de l'effort de décentralisation qui a marqué la dernière décennie et des consultations entreprises, la définition des politiques énergétiques relève encore presque exclusivement de l'initiative du ministère de la Transition écologique et en particulier sur la direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC). Au-delà des moyens, le dialogue et les arbitrages interministériels sont très limités dans le domaine de politique publique de la transition énergétique. La Cour des comptes appelle à la création d'un comité interministériel pour assurer la montée en puissance des administrations en matière d'énergie et le bon alignement des politiques des ministères concernés (recherche,

industrie, agriculture, etc.)²⁸ afin d'éviter la simple accumulation d'objectifs. Pour pérenniser le contrôle au fil des alternances, on propose d'instituer un « contrôle du suivi »²⁹: scientifique par le HCC, sociétal par le CESE, représentatif par le Parlement, et sociétal spécialisé par le CNTE.

CONCLUSION

La condition de succès réside dans une politique publique objectivée, constante et plus inclusive de la société civile. Ces efforts « sans regrets » de déploiement des politiques énergétiques dans le cadre de la stratégie française 2024-2033 faciliteront un phénomène d'acculturation pour les décennies suivantes pour parvenir *in fine* à la neutralité carbone. Les acteurs publics sont incontournables pour assurer la régulation, l'engagement et l'investissement public et privé vers ce futur désirable afin d'éviter de payer très cher le coût de l'inaction. Concrètement, les recommandations du Livre sont les suivantes :

- Sortir des logiques de compétitions entre solutions et entre les territoires, et intégrer davantage les citoyens.
- Clarifier et contrôler la répartition des compétences et des responsabilités administratives en cohérence avec la planification énergétique
- Mettre en place une politique volontariste d'affectation des ressources au sein des ministères, agences publiques et collectivités en charge de la transition écologique.

La présente contribution entend répondre aux thèmes 2,4,5,6,12 du débat.

²⁴ Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 2021, [Commune de Grande-Synthe](#)

²⁵ Devant un tribunal administratif, le délai moyen qui sépare le dépôt d'une requête de son jugement est compris entre sept mois et deux ans et demi selon la nature et la difficulté des dossiers.

²⁶ [La justice est-elle trop lente ? | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#)

²⁷ [Budget de la justice : la France comble lentement son retard sur ses voisins | Les Echos](#)

²⁸ [Rapport "Le soutien aux énergies renouvelables" \(ccomptes.fr\)](#)

²⁹ Voir Morin Guerry Anaïs, « [La protection du climat par les constitutions politiques. Une comparaison franco-allemande](#) » | [Sciences Po École de droit](#)