



# LA RÉAPPROPRIATION LOCALE DE L'ÉNERGIE EN EUROPE

UNE ÉTUDE EXPLORATOIRE  
DES INITIATIVES PUBLIQUES LOCALES  
EN ALLEMAGNE, FRANCE  
ET AU ROYAUME-UNI

Avec le soutien de



« Le renversement de la dynamique de privatisation des entreprises communales, le retour à une gestion publique et locale des réseaux énergétiques et la création de nouvelles entreprises communales de l'énergie sont des conditions essentielles pour une accélération de la transition énergétique »<sup>1</sup>

Hermann Scheer, député allemand et fondateur  
de l'Agence Internationale des Energies Renouvelables

« Les villes sont bien devenues l'un des lieux où se joue ce que d'aucuns présentent comme l'émergence d'une nouvelle gouvernance de l'énergie »<sup>2</sup>

François-Mathieu Poupeau, chercheur au CNRS

« L'énergie locale et citoyenne est essentielle pour atteindre un avenir sûr, compétitif et à faibles émissions de carbone, sans compter tous les autres avantages économiques, sociaux et environnementaux. De nombreuses autorités locales repoussent les frontières du système actuel. La plupart des plus grandes villes du Royaume-Uni se sont engagées à s'approvisionner entièrement en énergie verte d'ici 2050 »<sup>3</sup>

Harry Armstrong, Nesta UK

---

<sup>1</sup> Scheer, Hermann (2010): Der Energet(h)ische Imperativ: 100 Prozent jetzt, wie der vollständige Wechsel zu erneuerbaren Energien zu realisieren ist, München, Kunstmann. Traduction par l'auteur.

<sup>2</sup> Poupeau, François-Mathieu (2013): Simples territoires ou actrices de la transition énergétique? Les villes françaises dans la gouvernance multi-niveaux de l'énergie. Les Cahiers du Développement Urbain Durable.

<sup>3</sup> Armstrong, Harry (2015): Local Energy in an Age of Austerity. Nesta.

# Table des matières

Introduction.....	7
1. Clarification des concepts.....	10
1.1. Une cartographie des concepts.....	11
1.2. La remunicipalisation de l'énergie.....	13
2. Une analyse des motifs et facteurs déclencheurs de la remunicipalisation de l'énergie ....	16
2.1. Accroître et réaffirmer l'influence politique sur la gestion locale de l'énergie.....	18
2.2. L'énergie comme moteur de l'économie locale.....	22
2.3. Renouveler le lien avec les citoyens et les acteurs locaux.....	27
2.4. Vers une approche transversale : exploiter les synergies.....	32
3. Les risques et obstacles à la réappropriation locale... et les pistes pour les surmonter ....	36
3.1. Les cadres juridiques .....	37
3.1.1. Les principes de la législation européenne.....	37
3.1.2. Les cadres juridiques nationaux .....	38
3.2. Risques et conditions politiques et économiques.....	42
4. Synthèse stratégique .....	46
4.1. Analyse « SWOT ».....	47
4.2. La diversité de modèles envisageables : un guide stratégique.....	49
4.3. Conclusion : vers un service public local de l'énergie en Europe .....	53
Bibliographie .....	54

## Liste des figures

Schéma 1. Les concepts liés à la gouvernance locale de l'énergie.....	11
Schéma 2. Caractéristiques de la notion de remunicipalisation de l'énergie selon deux définitions.	14
Schéma 3. Effet de levier économique du fonds ProKlima en 2010 (en millions d'euros).....	24
Schéma 4. Traitement des déchets municipaux par filières et par pays (2013).....	33
Schéma 5. Analyse SWOT globale sur les initiatives de remunicipalisation de l'énergie .....	48
Schéma 6. Définir le positionnement stratégique : les enjeux clés.....	52

## Liste des encadrés

Encadré 1. La remunicipalisation de l'énergie en Allemagne.....	14
Encadré 2. La vague mondiale de remunicipalisation dans le secteur de l'eau .....	15
Encadré 3. Resituer les dynamiques de réappropriation locale dans leur contexte national ....	17
Encadré 4. Proposer une alternative à une gestion privée jugée déficiente .....	19
Encadré 5. La démarche de « Région à énergie positive » en Occitanie.....	20
Encadré 6. La remunicipalisation de l'énergie à Stuttgart : vers une ville neutre en CO <sub>2</sub> .....	21
Encadré 7. Bristol Energy : pour une transition énergétique locale .....	21
Encadré 8. Le financement d'outils innovants en faveur de la transition énergétique par les Stadtwerke de Hanovre, Enercity .....	23
Encadré 9. Maximiser la valeur ajoutée locale des projets d'énergies renouvelables .....	24
Encadré 10. Un nouveau souffle économique pour un territoire rural français : le Mené .....	25
Encadré 11. Booster la rénovation énergétique par le tiers-financement : la SEM Energies Posit'IF.	25
Encadré 12. Le bilan économique de la remunicipalisation de l'énergie à Hambourg.....	26
Encadré 13. Switched on London : un engagement citoyen en faveur d'un opérateur public d'énergie...	28
Encadré 14. Les référendums d'initiative populaire : un levier pour la remunicipalisation en Allemagne.....	29
Encadré 15. Les projets citoyens et participatifs d'énergies renouvelables en France.....	29
Encadré 16. La participation citoyenne, un levier nouveau pour les Stadtwerke .....	31
Encadré 17. Développer la transversalité pour exploiter les synergies entre secteurs.....	33
Encadré 18. Les réseaux de chaleur et la géothermie : un potentiel local à valoriser .....	33
Encadré 19. Mutualiser les forces des opérateurs locaux, un enjeu clé.....	35
Encadré 20. L'attribution des concessions, une diversité de modèles envisageables .....	38

# Introduction

« Les villes devraient être au centre de la transition énergétique ». Le constat émanant du dernier rapport de l'Agence Internationale de l'Énergie sur les Energy Technology Perspectives est sans appel : avec

plus de la moitié de la population et 80 % du PIB mondial, les villes représentent deux tiers de la demande en énergie primaire et 70 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie (IEA, 2016). Au-delà de leur poids en tant que centres de consommation énergétique, les villes sont également un formidable vivier d'initiatives innovantes et ambitieuses en faveur de la transition énergétique. Assumant ce leadership, de plus en plus d'acteurs s'engagent ainsi à aller plus loin que les objectifs européens et nationaux en matière de transition énergétique, pour mettre en œuvre la transition vers les villes post-carbone<sup>4</sup> ou encore les villes 100 % énergies renouvelables (Energy Cities, 2016; IDE, 2014).

En effet, c'est au niveau des territoires que se concentrent les enjeux et solutions pour la mise en œuvre de la transition énergétique. En matière de valorisation du potentiel des énergies renouvelables décentralisées tout d'abord, qui ne saurait être exploité sans une action locale forte et générant de nouvelles synergies entre aires urbaines et rurales (Energy Cities, 2016). En matière d'efficacité énergétique ensuite : la rénovation thermique des bâtiments représente un enjeu fondamentalement local, nécessitant l'implication de plusieurs millions d'acteurs (propriétaires, locataires, artisans, etc.) à travers une action territoriale coordonnée (URBACT, 2013). Enfin, en termes de transition vers une mobilité durable, au croisement entre la diffusion de nouvelles technologies, l'action sur les comportements des habitants et d'une planification urbaine focalisée sur le principe de proximité (EC, 2013; Transform, 2013).

L'ensemble de ces facteurs plaident pour une approche transversale et décentralisée, au plus près des acteurs et des territoires. Conscientes de l'urgence d'agir, de plus en plus de collectivités s'efforcent ainsi à aller au-delà de leur rôle d'autorité planificatrice pour devenir un acteur opérationnel et moteur de la transition énergétique locale. Que ce soit à travers la création de nouvelles entreprises municipales d'énergie comme en Allemagne, de fournisseurs publics d'énergie comme en Grande-Bretagne ou encore d'opérateurs publics locaux d'investissements dans les projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique en France, on voit émerger les contours d'un mouvement de réappropriation de la transition énergétique par les collectivités locales.

Si l'émergence de systèmes énergétiques décentralisés et intelligents favorise en principe une gestion plus locale de l'énergie, celle-ci reste confrontée à de nombreux défis dans le contexte européen. Dans la majorité des pays, les ressources énergétiques locales (notamment ENR) sont majoritairement exploitées et gérées de manière centralisée par une ou plusieurs structures (publiques ou privées) extérieures au territoire. Sur le plan européen, deux logiques en partie contradictoires encadrent ainsi le développement d'une gouvernance locale de l'énergie :

---

<sup>4</sup> Au sujet des villes « post-carbone » ou zéro-émission, voir par exemple les projets européens « POCACITO » ([www.pocacito.eu](http://www.pocacito.eu)) et SmartEnCity ([www.smartencity.eu](http://www.smartencity.eu)) ou encore le programme fédéral des « Communes « Masterplan » 100 % Climat » en Allemagne (Ziesing, 2010).

D'une part, on assiste à **une reconnaissance rhétorique de plus en plus marquée de l'importance de l'action locale pour la transition énergétique**, en lien avec les exigences croissantes de légitimation des politiques (pour des questions d'acceptabilité sociale en particulier) et les initiatives innovantes mises en œuvre par les acteurs locaux eux-mêmes. Bien installée sur le plan rhétorique<sup>5</sup>, cette dynamique souffre néanmoins de deux limites importantes. En premier lieu, il s'agit du faible ancrage dans les textes législatifs, notamment en ce qui concerne les mesures visant spécifiquement à promouvoir l'action territoriale. En second lieu, ces limites s'expliquent par l'état embryonnaire du débat sur la gouvernance de la transition énergétique dont la portée normative reste limitée. Ainsi, si les références aux « projets citoyens », au « rôle clé des villes et des collectivités locales » et aux démarches de « participation citoyenne » sont aujourd'hui très présentes dans les stratégies nationales et européennes de transition énergétique, celles-ci se traduisent encore trop rarement<sup>6</sup> dans une vision stratégique associée à des objectifs concrets. Si tous les Etats membres disposent aujourd'hui d'objectifs de long terme sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables, aucun n'a défini d'objectifs stratégiques sur la part des projets ENR détenus par des coopératives citoyennes ou le nombre et la part de marchés des entreprises locales d'énergie.

D'autre part, **les possibilités de réappropriation locale de l'énergie sont fortement encadrées par la législation européenne en matière d'énergie et de climat** qui se distingue par deux caractéristiques structurantes. D'une part, une orientation normative délibérée (et rarement remise en question) en faveur de l'approche concurrentielle et d'une plus forte intégration des marchés de l'énergie à l'échelle européenne, comme en témoignent notamment la Communication sur « l'Union de l'Énergie » (CE, 2015) et les lignes directrices sur les aides d'Etat à l'environnement et à l'énergie (CE, 2014). Et d'autre part, une vision particulièrement désincarnée et technocratique de ces réglementations, dans la mesure où celles-ci se limitent à la définition de normes et d'outils sans les associer à une vision normative en matière de gouvernance et sans tenir compte de leurs impacts sur les différents groupes d'acteurs, qui se limitent de manière générique aux « Etats » et au « marché ».

Partant de ces éléments de contexte, l'objet de cette étude est de fournir une première analyse exploratoire du phénomène de réappropriation locale de l'énergie en Europe, en se basant sur l'étude d'initiatives locales en Allemagne, en France et en Grande-Bretagne pour illustrer l'influence de différents contextes réglementaires nationaux. L'étude est structurée en quatre parties :

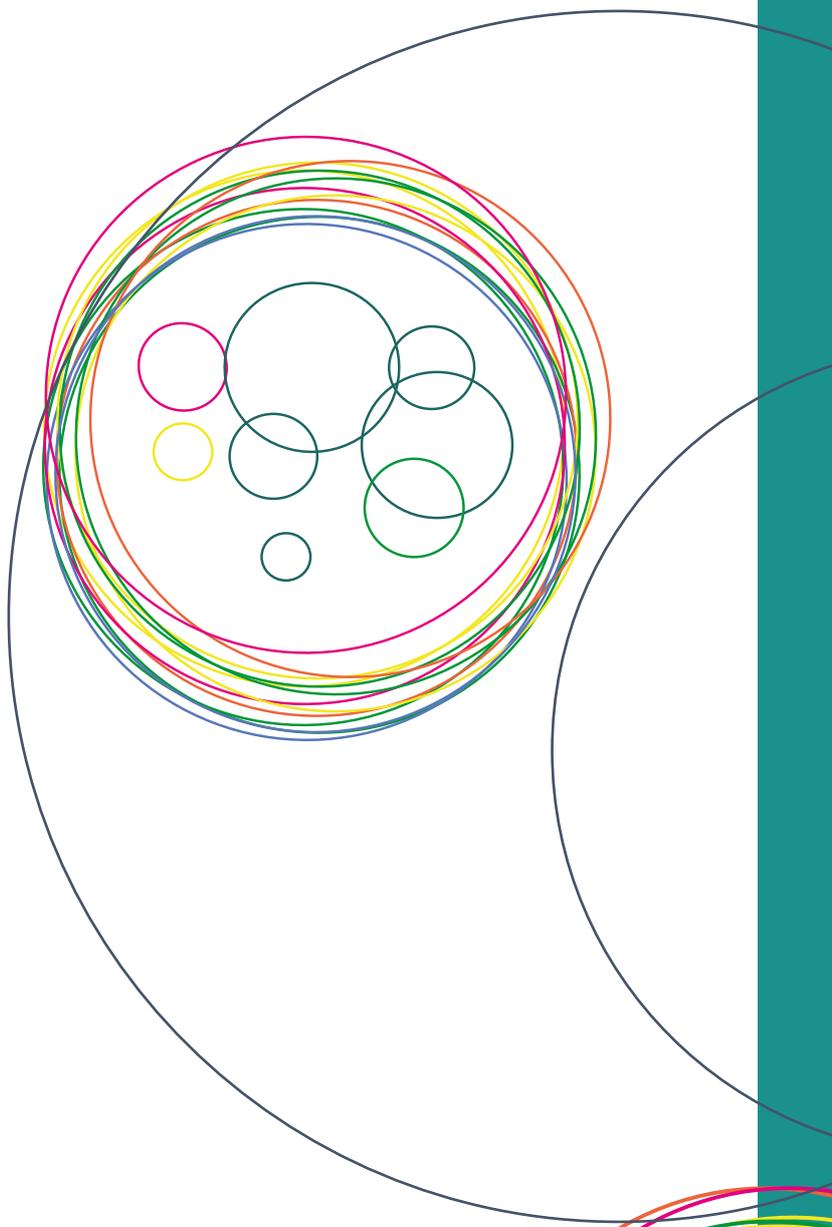
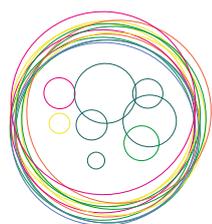
- La première vise à clarifier et délimiter les concepts utilisés en lien avec le sujet de la réappropriation locale de l'énergie ;

---

<sup>5</sup> En guise d'exemples, voir par exemple la Communication sur l'Union de l'Énergie : « Most importantly, our vision is of an Energy Union with citizens at its core, where citizens take ownership of the energy transition » (CE, 2015), ou encore la synthèse du Débat National sur la transition énergétique en France, invoquant « Une transition par tous et pour tous » (CNTE, 2013).

<sup>6</sup> Le cas de la loi danoise sur les énergies renouvelables de 2009 peut constituer une exception : elle fixe une obligation de participation « locale » pour les investissements dans les projets éoliens à hauteur d'au moins 20 %. Souvent saluée comme une bonne pratique au niveau international, cette mesure doit néanmoins être replacée dans son contexte historique : alors qu'en 2000, 80 % des projets éoliens au Danemark étaient en possession de coopératives et de particuliers, cette part a rapidement baissé par la suite en raison d'un cadre réglementaire peu favorable. La règle des 20 % avait donc pour vocation de préserver une « niche » pour les projets citoyens et participatifs, sans pour autant porter l'ambition de restaurer la dynamique d'appropriation locale préexistante (Gotchev, 2015). De même, l'Ecosse s'est fixée l'objectif de développer 500 MW de projets d'énergies renouvelables locaux et citoyens (« community or locally owned renewable energies ») d'ici 2020, atteint dès 2016 (Scottish Government : Energy in Scotland 2016).

- La deuxième partie se focalise sur une analyse des raisons et motivations mises en avant pour justifier la reprise locale de la gestion opérationnelle des systèmes énergétiques ;
- La troisième partie propose un état des lieux des principaux obstacles et risques rencontrés par les collectivités souhaitant reprendre plus de contrôle sur leur système énergétique, tout en identifiant des pistes pour surmonter ces barrières.
- Enfin, la dernière partie résume les principaux enseignements de l'étude et vise à fournir quelques pistes de réflexion pour aller plus loin dans le développement d'un service public local de l'énergie en Europe.





1

# Clarification des concepts



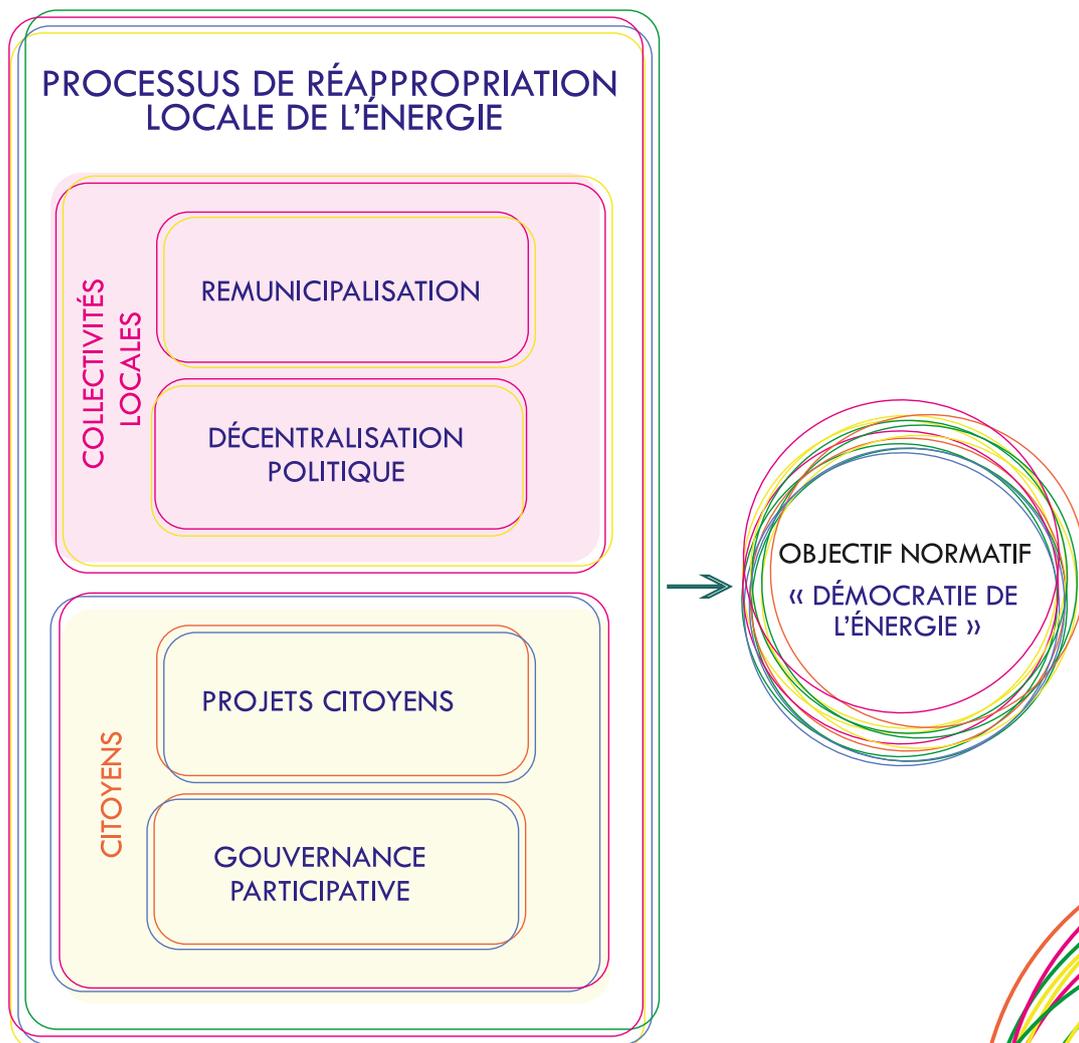
Le débat sur la gouvernance locale de l'énergie est marqué par un foisonnement de concepts dont le contenu exact n'est pas toujours clair. Des notions telles que la « remunicipalisation », la « décentralisation », la « réappropriation » ou encore la « démocratisation » de l'énergie sont ainsi devenues des symboles forts, étendards d'une vision plus politique et territoriale de la transition énergétique. Néanmoins, malgré leur usage récurrent, ces concepts souffrent d'une définition souvent imprécise. Dans un souci de clarification, la présente section vise dans un premier temps à proposer une cartographie des différents concepts, avant de définir et de situer plus précisément le concept de remunicipalisation utilisé dans le cadre de cette étude.

## 1.1 Une cartographie des concepts

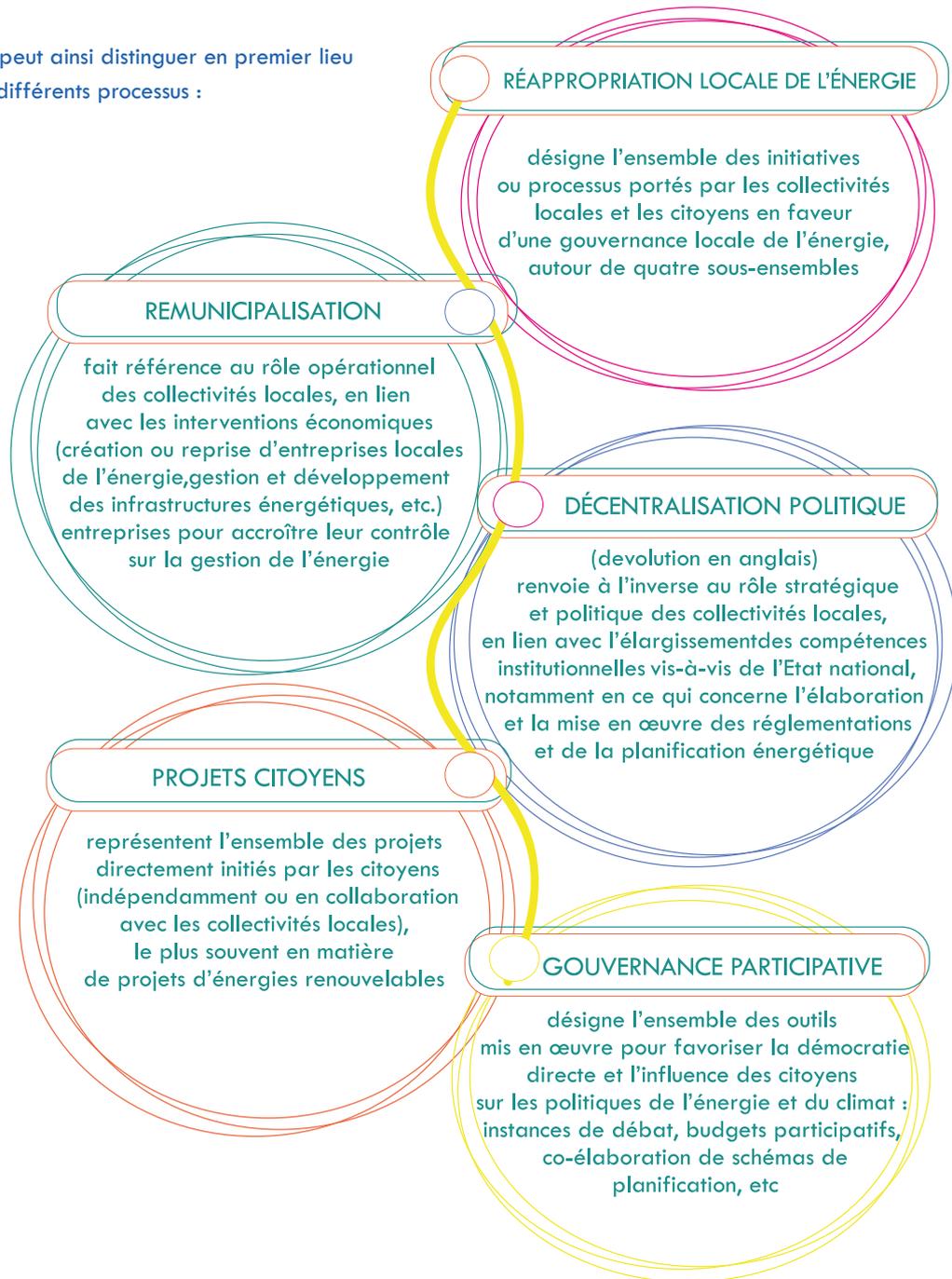
De prime abord, les notions de « remunicipalisation », « décentralisation », « réappropriation » et « démocratisation » de l'énergie renvoient à des réalités très proches, en lien avec les processus et initiatives visant à favoriser une gouvernance plus locale de l'énergie.

Dans un souci de clarification, on peut néanmoins les situer au sein d'une cartographie schématique, comme le montre le schéma suivant.

Schéma 1. Les concepts liés à la gouvernance locale de l'énergie



On peut ainsi distinguer en premier lieu les différents processus :



Enfin, face à ces processus la « **démocratie de l'énergie** » représente davantage un état final ou un objectif normatif en matière de gouvernance, qui reste difficile à définir en l'absence d'objectifs quantifiés. A titre d'exemple, on peut citer les travaux de Jeremy Rifkin autour de la troisième révolution industrielle (Rifkin, 2013). Selon lui, la démocratisation de l'énergie fait référence à l'émergence de systèmes énergétiques décentralisés et intelligents, au croisement entre les nouvelles technologies de l'énergie et de l'information, générant une compréhension nouvelle du rôle des citoyens dans le système énergétique, ainsi qu'une reconfiguration profonde du modèle économique capitalistique, vers un modèle plus collaboratif.

A l'inverse, d'autres auteurs mettent en avant une vision beaucoup plus politique de la démocratie de l'énergie, marquée par une volonté d'émancipation et de contrôle local de l'énergie (Angel, 2016; Kunze & Becker, 2014; Morris & Jungjohann, 2016).

L'objet de cette étude porte en premier lieu sur les dynamiques de retour à une gestion publique locale de la production et de la distribution d'énergie. Elle s'attache donc à étudier les cas de « remunicipalisation » observés dans les différents pays, sans pour autant négliger les interactions avec les autres processus de réappropriation locale de l'énergie mentionnés ci-dessus.

## 1.2 La remunicipalisation de l'énergie

La remunicipalisation renvoie en premier lieu à son antonyme, à savoir la privatisation. Dans sa conception historique, principalement fondée sur les expériences dans les secteurs de l'énergie (Encadré 1) et de l'eau (Encadré 2), la remunicipalisation désigne le fait de replacer sous le contrôle d'une autorité publique locale des activités opérationnelles et/ou infrastructures faisant partie du service public, auparavant externalisées au profit d'entités privées. Il convient néanmoins d'élargir cette définition sur plusieurs dimensions clés :

- **Le périmètre géographique visé** : dans son application stricte, le terme renvoie explicitement au périmètre géographique d'une municipalité ou commune. Or, dans de nombreux cas, le retour à une gestion publique est invariablement désigné comme « remunicipalisation », dès lors qu'il se situe à l'échelle infranationale (intercommunalité, région, etc.) (Halmer & Hauenschild, 2014; Kishimoto, Lobina, & Petitjean, 2015).

- **La référence à un état préexistant** : au sens strict, la remunicipalisation ne désigne que la reprise des entités et activités historiquement gérées par l'autorité locale. Bien souvent, on associe néanmoins aussi la création de nouvelles entreprises locales au phénomène de remunicipalisation<sup>7</sup>. L'idée d'un retour à un état préexistant semble également peu pertinente dans le cas de l'énergie dans la mesure où l'état historique d'un opérateur intégrant toute la chaîne de valeur en situation de monopole ne peut être restauré en raison de la nouvelle organisation concurrentielle des marchés.

- **Le périmètre des activités prises en compte** : dans sa conception restreinte, la remunicipalisation renvoie aux activités de gestion de l'énergie historiquement couvertes par des entités locales, le plus souvent dans le cadre d'un monopole local (production, distribution, fourniture). Tenant compte des mutations profondes de nos systèmes énergétiques induits par la transition énergétique, il paraît néanmoins nécessaire d'inclure également les nouveaux secteurs d'activités émergents, tels que les services d'efficacité énergétique et le développement et la gestion de réseaux intelligents.

- **L'intégration de la notion de transfert de propriété** : la remunicipalisation (tout comme la privatisation) reste souvent associée à un transfert de propriété des infrastructures, notamment si on part de l'exemple de l'énergie en Allemagne (Libbe, 2014)<sup>8</sup>. Or, un transfert de propriété ne semble pas être une condition nécessaire ou suffisante pour la remunicipalisation de l'activité, comme l'illustre le cas des réseaux de distribution d'énergie en France. En effet, les collectivités locales françaises ont de facto toujours conservé la propriété de leur réseau, ce qui implique bien qu'une remunicipalisation devrait avant tout porter sur le retour à une gestion opérationnelle par ces mêmes collectivités.

L'ensemble des points analysés ci-dessous permet d'établir deux définitions schématiques du phénomène de remunicipalisation, selon que l'on se situe dans une approche restreinte ou au contraire plus ouverte. Dans le cadre de cette étude la définition plus ouverte du concept de remunicipalisation sera utilisée, afin de mieux intégrer les différents cas d'études et spécificités nationales.

---

<sup>7</sup> On peut citer l'exemple de la (re)municipalisation de l'eau dans la ville de Nice, où le passage en régie publique a mis fin à 150 ans de délégation continue au seul et même opérateur privé (Kishimoto, Lobina, & Petitjean, 2015).

<sup>8</sup> En Allemagne, le concessionnaire (public ou privé) rachète en règle générale l'ensemble des infrastructures réseaux dont lui incombe la gestion, ce qui crée une sérieuse barrière à l'entrée pour de nouveaux candidats (notamment des entités publiques créées à l'occasion). Dans le cas de la remunicipalisation de l'énergie à Hambourg, la nouvelle régie doit ainsi racheter des réseaux (électricité, gaz, chaleur) pour une valeur cumulée de près de 2 milliards d'euros.

Schéma 2. Caractéristiques de la notion de remunicipalisation de l'énergie selon deux définitions

	DÉFINITION RESTRICTIVE	DÉFINITION OUVERTE
<b>Activités considérées</b>	Activités <u>opérationnelles</u> dans le secteur de l'énergie	
<b>Echelle géographique</b>	Uniquement les processus qui se situent à la maille municipale	Echelle infranationale
<b>Référence à un état préexistant</b>	Services historiquement gérés par la collectivité	Toute initiative de passage à une gestion publique
<b>Périmètre des activités</b>	Chaîne de valeur historiquement couverte (production, distribution et fourniture)	Toute activité opérationnelle de la collectivité dans le secteur de l'énergie
<b>Propriété des infrastructures</b>	Retour à la propriété publique des infrastructures	Focus sur la gestion opérationnel

#### ENCADRÉ 1. LA REMUNICIPALISATION DE L'ÉNERGIE EN ALLEMAGNE

Les entreprises communales (Stadtwerke<sup>9</sup>) occupent historiquement un rôle important dans la fourniture de services publics locaux en Allemagne. Leurs activités couvrent notamment les services publics liés à des infrastructures locales (distribution et fourniture d'électricité, de gaz, et de chaleur ; services d'eau potable et traitement des eaux, télécommunications, transports publics), et la gestion des déchets<sup>10</sup>. Dans le secteur de l'énergie, les Stadtwerke jouissaient pendant très longtemps d'un monopole sur la gestion des réseaux de distribution locaux et la fourniture aux consommateurs finaux. Néanmoins, leur poids a été progressivement réduit sous l'effet des privatisations engagées dès les années 1980 pour alléger les difficultés financières des communes, puis sous la pression concurrentielle intensifiée par la libéralisation des marchés de l'énergie dans les années 1990 (Meyer, 2015). Durant cette phase, de nombreuses entreprises municipales d'énergie ont été rachetées et absorbées par les quatre grandes entreprises de l'énergie en Allemagne (le « big four » : RWE, E.ON, EnBW, Vattenfall), qui ont par ailleurs récupéré la grande majorité des concessions sur les réseaux de distribution d'électricité et de gaz (Berlo & Wagner, 2013; Libbe, 2014). Plus récemment, le renouvellement d'une grande majorité des plus de 20 000 concessions sur la gestion des réseaux de distribution d'électricité et de gaz a ouvert une fenêtre d'opportunité pour initier une remunicipalisation de ces services.

<sup>9</sup> On désigne communément en France les Stadtwerke allemandes (désignation générique, signifiant littéralement « atelier » ou « entreprise » municipale) comme des « régies municipales ». Cette traduction est néanmoins (partiellement) erronée, dans la mesure où les Stadtwerke peuvent être des entreprises de droit privé (SA, SARL, etc.) détenues par l'autorité publique locale ou des sociétés de droit public, tandis que la régie fait explicitement référence à une société de droit public (régie autonome ou personnalisée) en France.

<sup>10</sup> Certaines Stadtwerke fournissent l'ensemble, d'autres peuvent se limiter à quelques-uns ou un seul de ces services. Selon la fédération allemande des entreprises publiques locales (Verband kommunaler Unternehmen, VKU), les 1400 entreprises municipales représentent une part de marché (fourniture aux consommateurs finaux) de 54 % pour l'électricité, 56 % pour le gaz, 85 % pour l'eau potable, 67 % pour la chaleur et 40 % pour le traitement des eaux usées.

**Une étude du Wuppertal Institut de 2013 dénombre ainsi 70 cas de nouvelles créations d'entreprises municipales de l'énergie ainsi que plus de 200 cas de reprise d'une concession de réseau d'électricité par des entreprises municipales déjà existantes depuis 2005** (Berlo & Wagner, 2013)<sup>11</sup>. Des initiatives de remunicipalisation de l'énergie ont notamment vu le jour dans des grandes villes comme Berlin, Hambourg et Stuttgart mais également dans des communes nettement plus petites, telle que Titisee-Neustadt. Outre l'attribution de nouvelles concessions, cette dynamique a été renforcée par différents facteurs : une mobilisation politique et citoyenne en faveur d'une réappropriation publique et locale de ces activités, un mécontentement croissant vis-à-vis de la gestion des opérateurs privés et la volonté de mieux coordonner et impulser la transition énergétique locale (voir chapitre 2).

## ENCADRÉ 2. LA VAGUE MONDIALE DE REMUNICIPALISATION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

Bien de première nécessité encore plus crucial que l'énergie, l'eau potable est devenue un enjeu majeur pour les politiques locales. Au-delà de son caractère essentiel pour la santé, l'environnement et l'économie (l'agriculture en particulier), la perception de l'eau potable comme enjeu local s'explique par ses caractéristiques matérielles et économiques. En effet, celle-ci est traitée à une échelle géographique limitée (aire urbaine, bassin, etc.), dans le cadre d'un circuit « fermé » et (le plus souvent) d'un monopole comprenant l'ensemble de la chaîne de valeur, depuis les réservoirs de puisage, les unités de traitement et les réseaux de distribution jusqu'à la fourniture aux consommateurs. Elle diffère donc du cas de l'énergie (notamment électrique), qui dispose généralement d'une infrastructure de réseaux à l'échelle nationale, voire interconnectant différents pays, et permettant la création d'un marché concurrentiel avec de nombreux producteurs et fournisseurs. Historiquement gérés en grande majorité par des entités publiques, les services d'eau potable ont connu une première vague de privatisation à travers le monde entier (et en particulier dans les pays en développement), promue notamment par les institutions internationales (Banque Mondiale, Fonds Mondial pour l'Investissement). Néanmoins, dans de nombreux cas l'espoir initial lié à la privatisation a rapidement laissé place à une désillusion grandissante vis-à-vis de la gestion privée. Face aux sous-investissements dans les infrastructures, aux hausses rapides des tarifs, à la qualité insatisfaisante ou au mépris des normes environnementales, de nombreuses collectivités de par le monde ont ainsi décidé de reprendre en main le contrôle de leur eau depuis le début des années 2000. Portée par des cas emblématiques comme ceux des villes de Buenos Aires (2006), de Paris (2009), de Berlin (2013), cette nouvelle vague de remunicipalisation a atteint 235 cas dans 37 pays, avec une population desservie de plus de 100 millions d'habitants (Kishimoto et al., 2015)<sup>12</sup>. Cette dynamique de remunicipalisation est d'autant plus notable qu'elle a été très largement suivie dans les deux pays champions de la privatisation de l'eau, à savoir les Etats-Unis (58 cas) et la France (94 cas) (Kishimoto et al., 2015)<sup>13</sup>. Le cas de l'eau montre également à quel point la mobilisation citoyenne joue un rôle critique dans l'essor des initiatives de remunicipalisation, comme l'illustrent la « guerre de l'eau » à Cochabamba en Bolivie (2000), ou le référendum national en Uruguay (2004), qui a conduit à bannir la privatisation des services d'eau par la loi. En Europe, des initiatives similaires ont vu le jour, avec en particulier la campagne « Right2Water » qui a récolté plus de 1,8 millions de signatures à travers l'Europe, ainsi que le soutien du Parlement européen pour sa campagne visant à instaurer un droit à l'eau et à éviter toute libéralisation du secteur<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Selon les entretiens effectués début 2017 avec les auteurs de l'étude (Kurt Berlo et Oliver Wagner) ainsi qu'avec d'autres experts du secteur (Jens Libbe notamment), il est probable que le nombre de créations de nouvelles Stadtwerke actives dans la gestion de l'énergie ait dépassé la centaine depuis.

<sup>12</sup> Pour un bilan actualisé, voir le site [www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org) qui propose une carte interactive de l'ensemble des remunicipalisations de l'eau en cours ou réalisées à travers le monde.

<sup>13</sup> Pour une analyse critique de l'avenir de la gestion publique et communale de l'eau en France, voir (Laimé, 2016).

<sup>14</sup> [www.right2water.eu](http://www.right2water.eu)

2

## Une analyse des motifs et facteurs déclencheurs de la remunicipalisation de l'énergie



**A**fin de mieux saisir la dynamique émergente de réappropriation locale de l'énergie poursuivie par les collectivités locales en Europe, il convient d'analyser en détail les objectifs et motivations poursuivis, ainsi que les facteurs ayant facilité ou déclenché ces initiatives. Au-delà des enjeux locaux et des contextes nationaux spécifiques, un certain nombre d'enjeux transversaux peuvent être identifiés. La présente section vise donc à présenter de manière exploratoire les différents enjeux et objectifs mis en avant autour de quatre enjeux structurants :

- Accroître l'influence politique sur la gestion locale de l'énergie
- Favoriser l'ancrage local des retombées économiques
- Renforcer le lien avec les citoyens
- Exploiter les nouvelles opportunités de synergie des secteurs et des acteurs

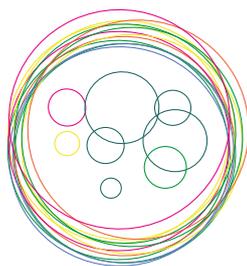
### ENCADRÉ 3. RESITUER LES DYNAMIQUES DE RÉAPPROPRIATION LOCALE DANS LEUR CONTEXTE NATIONAL

Au-delà des motivations intrinsèques, l'émergence des initiatives de remunicipalisation est fortement corrélée avec des facteurs exogènes et l'apparition de fenêtres d'opportunité favorisant ces dynamiques dans leurs contextes nationaux spécifiques.

Ainsi, en Allemagne, trois facteurs exogènes ont fortement contribué à la vague récente de remunicipalisation de l'énergie. En premier lieu il s'agit du renouvellement d'un nombre important de concessions sur les réseaux d'électricité et de gaz : selon des estimations jusqu'à 60 % des concessions sont ainsi arrivées à échéance entre 2010 et 2015 (Libbe, 2014). Un second facteur concerne les modalités de financement : durant cette même phase, les collectivités disposaient d'un accès facilité à des financements de long terme peu onéreux, que ce soit via les prêts préférentiels de la banque publique allemande KfW ou des capitaux levés à moindre coût auprès d'investisseurs institutionnels avides de placements à faible risque après la crise financière (Berlo & Wagner, 2013). Enfin, l'élan politique qu'avait suscité la mise en place du paquet législatif sur l'Energiewende après l'accident de Fukushima en 2011 a également eu une influence importante, en confirmant le soutien public pour les projets décentralisés d'énergies renouvelables, de cogénération et d'efficacité énergétique.

En France, les initiatives de création d'entreprises publiques locales de l'énergie constituent un phénomène relativement récent, directement lié à la fenêtre d'opportunité politique qui a émergé au fil des initiatives nationales en matière de transition énergétique : lois Grenelle dès 2008, débat national sur la transition énergétique en 2013 et loi du même nom en 2015. Outre la reconnaissance croissante du rôle des acteurs locaux et des collectivités locales, ces lois ont également contribué au renforcement des compétences locales en matière d'énergie, en phase avec l'acte 3 de décentralisation (Izard, 2016). Par ailleurs, les dispositions législatives ont permis de stabiliser juridiquement et de faciliter la généralisation de modèles innovants tels que les projets citoyens d'énergies renouvelables ou encore le développement d'outils publics de tiers-financement.

Au Royaume-Uni, l'intérêt croissant des collectivités pour la transition énergétique peut être rattaché à deux dynamiques complémentaires. D'une part, l'émergence de la précarité énergétique comme enjeu politique fort a conduit à renforcer la réflexion sur les capacités d'action des collectivités locales, débouchant sur la création des premiers fournisseurs publics locaux d'énergie (NEF, 2016). D'autre part, le revirement marqué du gouvernement britannique en matière de transition énergétique après l'alternance de 2015 (arrêt du programme Green Deal pour la rénovation thermique, réduction drastique des tarifs de soutien pour les énergies renouvelables) a également suscité un nouveau sentiment de responsabilité chez les collectivités locales, soucieuses de ne pas affaiblir la dynamique qui avait été lancée auparavant.



## 2.1 Accroître et réaffirmer l'influence politique sur la gestion locale de l'énergie

Le facteur politique est certainement le principal argument d'une initiative de réappropriation locale et publique de l'énergie et ce, quel que soit le pays considéré. Ainsi, on ne rencontre pas d'exemple, où une initiative de création d'une nouvelle entreprise publique locale ou de remunicipalisation de l'énergie se ferait dans un seul but économique, dépourvue d'une vision politique forte en ce qui concerne la valeur ajoutée d'un renforcement de la gestion publique de l'énergie, généralement associée à une stratégie ambitieuse en matière de transition énergétique locale (Berlo & Wagner, 2013; Libbe, 2014).

Cet intérêt général de réaffirmation du rôle des collectivités locales en matière de gestion locale de l'énergie peut être décliné en deux dimensions, reflétant d'une part la volonté de remettre l'intérêt général au cœur de la gestion des services publics et d'autre part le souhait d'élargir leurs leviers d'action pour mettre en œuvre les stratégies de transition énergétique au niveau local.

### **a) Réaffirmer l'intervention publique et la logique d'intérêt général dans la gestion des services publics locaux :**

Les cas de remunicipalisation de services publics en Europe et plus largement dans le monde peuvent être interprétés comme un changement de paradigme. Le constat, dominant depuis les années 1980, qu'une gestion privée des principaux services publics était nécessairement moins coûteuse, plus efficace et de qualité supérieure semble largement fragilisé aujourd'hui (Bauer, Büchner, & Hajasch, 2012; Becker, Beveridge, & Naumann, 2015; Halmer & Hauenschild, 2014; Kishimoto et al., 2015). Selon la formule de David Hall, on assiste au contraire à un « retour du balancier » en faveur de la réaffirmation d'une gestion directe des services publics par les collectivités locales, de plus en plus confiantes sur la nécessité et le bien-fondé d'élargir leur périmètre d'intervention et sur leur capacité à pouvoir rivaliser avec d'autres

acteurs dans un marché concurrentiel (Hall, Lobina, & Terhorst, 2013; Libbe, 2014).

Ainsi, le sentiment d'insatisfaction vis-à-vis de l'expérience d'une gestion privatisée des services peut être un facteur déclencheur fort, comme l'illustrent les nombreux cas de remunicipalisation dans le secteur de l'eau, mais également dans le secteur de l'énergie (voir Encadré 4).

Cette dynamique est également soutenue par la volonté des collectivités concernées à replacer la logique d'intérêt général au cœur des services publics, qu'il s'agisse d'éviter des profits excessifs au détriment de la qualité, du renforcement des aspects écologiques (y compris en matière de transition énergétique) et de renouvellement du lien avec les citoyens consommateurs (Halmer & Hauenschild, 2014).

#### ENCADRÉ 4. PROPOSER UNE ALTERNATIVE À UNE GESTION PRIVÉE JUGÉE DÉFICIENTE

Les dérives observées dans le cadre d'une gestion privée des services publics sont les principaux catalyseurs des initiatives de remunicipalisation. Dans le cas de l'eau, la hausse -souvent injustifiée- des tarifs, le sous-investissement latent et la baisse de qualité des services ont constitué la principale motivation d'une reprise publique du service, comme cela a été le cas à Buenos Aires, en Uruguay, à Berlin ou à Potsdam (Bauer et al., 2012; Kishimoto et al., 2015).

De même, les initiatives de création de fournisseurs publics locaux d'énergie au Royaume-Uni répondent en premier lieu à l'objectif de fournir une alternative « sociale » à la méfiance croissante vis-à-vis des grands énergéticiens et la dérive des tarifs observée ces dernières années (NEF, 2016). Selon un sondage, 68 % des anglais s'expriment en faveur d'une gestion publique de l'énergie, tandis que 83 % affirment que les fournisseurs maximisent les profits au détriment des consommateurs. Dans la ville de Nottingham, la création du fournisseur municipal d'énergie Robin Hood Energy (entreprise publique sans but lucratif) en 2015 visait ainsi explicitement à réduire la facture des clients locaux, en proposant des tarifs parmi les moins chers du marché (NEF, 2016). Le principe de l'équité sociale est également mis en avant pour d'autres initiatives similaires, telles que Our Power en Ecosse, Bristol Energy ou encore la campagne de création d'un opérateur public de l'énergie à Londres, Switched on London, qui devrait se concrétiser en 2017.

#### b) Un engagement local fort en faveur de la transition énergétique

La volonté des collectivités locales à mieux concrétiser leur engagement en faveur de la transition énergétique constitue un autre levier central, fondé sur la reconnaissance du potentiel nouveau qu'ouvre la transition énergétique en matière de production décentralisée et de projets locaux. Ainsi, l'élaboration de stratégies locales et nationales ambitieuses en matière de transition énergétique représente le principal facteur déclencheur des initiatives de remunicipalisation (Encadré 3).

**Dans le contexte de la transition énergétique, la volonté des collectivités à mieux exercer leur influence sur la gestion de l'énergie constitue ainsi un facteur déterminant des démarches de remunicipalisation,** comme le montre un sondage de l'université de Leipzig : 94 % des responsables communaux allemands souhaitant recréer une entreprise communale d'énergie l'affirment comme la principale motivation, les divergences d'objectifs entre opérateurs privés et autorités publiques arrivant en deuxième position avec 44 % (Lenk, Rottmann, & Albrecht, 2011). De même, dans leur étude de référence sur la remunicipalisation de l'énergie, Berlo et Wagner

identifient le positionnement en faveur de la transition énergétique comme principal axe stratégique des initiatives de remunicipalisation : « La responsabilité de mettre en œuvre la transition énergétique à l'échelle locale représente un défi sans précédent dans l'histoire de la gestion locale et publique de l'énergie. L'appréhender comme une opportunité ouvre la possibilité pour les Stadtwerke de s'établir comme les acteurs pionniers de cette transition et d'influencer de manière décisive la transformation structurelle de notre système énergétique » (Berlo/Wagner 2013 : 44)<sup>15</sup>.

Ce constat se vérifie également dans les faits : **les initiatives de remunicipalisation de l'énergie ne se limitent jamais à la seule réappropriation des infrastructures de réseaux mais portent au contraire l'ambition de positionner stratégiquement la collectivité comme acteur majeur sur tous les niveaux de la chaîne de valeur, dans le but d'en faire un outil central de la politique énergétique locale**, comme le montrent également les exemples de Stuttgart, Bristol et de la région Occitanie ci-dessous (Berlo & Wagner, 2015; Libbe, 2014)<sup>16</sup>.

Au-delà de l'enjeu de cohérence entre planification politique et gestion locale de l'énergie, les dynamiques de réappropriation peuvent représenter un autre avantage important : **l'internalisation et le développement de compétences techniques et économiques sur les enjeux énergétiques**. En effet, en se réappropriant les différentes branches de la gestion de l'énergie, les services de la collectivité acquièrent également d'importantes ressources utiles pour l'élaboration de la planification et la mise en œuvre de nouveaux outils politiques : ressources humaines en premier lieu, mais également en ce qui concerne la connaissance du paysage énergétique local (données) et des paramètres économiques (coûts des projets) indispensables à la négociation de contrats et de marchés publics (Berlo & Wagner, 2015; Libbe, 2014). L'enjeu de la montée en compétences des collectivités s'observe également dans le contexte français. Ainsi, les collectivités disposant historiquement d'une entreprise locale de distribution (ELD) ont été en règle générale des pionniers de la transition énergétique locale, notamment parce qu'elles disposaient déjà de ressources et compétences importantes en la matière, que d'autres collectivités doivent encore acquérir (Gabillet, 2015).

#### ENCADRÉ 5. LA DÉMARCHE DE « RÉGION À ÉNERGIE POSITIVE » EN OCCITANIE

La nouvelle présidente de la région Occitanie dans le sud de la France en a fait une priorité de son mandat : faire de l'Occitanie la « première région à énergie positive d'Europe ». Ce projet ambitieux a formellement été initié en Novembre 2016 avec le vote d'une délibération du Conseil régional qui en fixe les grands objectifs : réduire la consommation d'énergie finale par habitant de 50 % d'ici 2050 (équivalent à une réduction de 33 % de la consommation en absolu, en tenant compte de la forte croissance démographique) et multiplier par trois la production d'énergies renouvelables sur le territoire pour couvrir la totalité des consommations (Région Occitanie, 2016).

<sup>15</sup> Traduction par l'auteur.

<sup>16</sup> Ce constat est également confirmé par le sondage réalisé par la TU Berlin auprès d'entreprises communales d'énergie: ces dernières citent de loin le développement des énergies renouvelables et de solutions décentralisées comme principales priorités stratégiques pour leur activité à moyen terme (Graebe & Jäschke, 2014).

Afin d'aller au-delà de la décision politique et ancrer l'action publique sur le terrain, la région a décidé de créer une « Agence régionale de l'énergie et du climat ». Celle-ci devrait à terme devenir le bras armé de la politique régionale de transition énergétique, en tant qu'opérateur public d'investissement en énergie et maître d'ouvrage de projets, visant à faire « émerger et accompagner des projets de production d'énergie renouvelable, de rénovation énergétique des bâtiments, de mobilité durable et de lutte contre le changement climatique » (Région Occitanie, 2016).

#### ENCADRÉ 6. LA REMUNICIPALISATION DE L'ÉNERGIE À STUTTGART : VERS UNE VILLE NEUTRE EN CO<sub>2</sub>

En 2011, le conseil municipal de Stuttgart a créé l'entreprise communale Die Stadtwerke Stuttgart (SWS), en tant que filiale de la Stuttgarter Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft, en charge des transports publics. La remunicipalisation s'est achevée avec le rachat des réseaux de distribution (gaz et électricité) en 2014, seulement 12 ans après la privatisation des anciennes Stadtwerke TWS en 2002<sup>17</sup>. L'initiative de remunicipalisation de l'énergie a été d'emblée associée à un agenda ambitieux en matière de transition énergétique et de participation citoyenne, adossé à un partenariat à forte valeur symbolique : la création d'un fournisseur commun d'électricité verte et de gaz avec les Elektrizitätswerke Schönau (EWS). L'EWS est une coopérative citoyenne de près de 5000 membres et l'un des pionniers de la remunicipalisation de l'énergie en Allemagne, qui a racheté dès 1991 les réseaux de distribution locaux et qui est devenue l'un des premiers fournisseurs citoyens d'électricité verte, comptant aujourd'hui plus de 160 000 clients.

Selon les termes de la stratégie municipale de transition énergétique, SWS doit devenir « l'acteur central de la transition énergétique à Stuttgart » (Stuttgart, 2016). Le plan climat prévoit d'en faire une ville « zéro-émission » d'ici 2050, en réduisant de 65 % sa consommation d'énergie primaire et en couvrant la consommation restante par des énergies renouvelables. L'action de SWS s'inscrit dans cette logique dans tous ses métiers : une offre renouvelable pour les consommateurs (100 % pour l'électricité, 10 % actuellement pour le gaz)<sup>18</sup> ; le développement d'un service de conseils en efficacité énergétique et de primes pour l'achat d'équipements très efficaces ; dans la production, un focus exclusif sur le développement et l'exploitation de centrales d'énergies renouvelables, avec l'objectif de produire à terme l'équivalent de la consommation de la ville de Stuttgart ; et le développement de réseaux intelligents et d'une gestion du réseau favorable à l'expansion des ENR.

#### ENCADRÉ 7. BRISTOL ENERGY : POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE LOCALE

La ville de Bristol en Angleterre est connue pour être un terreau d'initiatives citoyennes et locales en faveur d'une transition écologique, qui lui a valu d'être sélectionnée comme la « capitale verte » de l'Europe en 2015. La ville affiche non seulement des objectifs ambitieux en matière de transition énergétique -réduire la consommation d'énergie de 30 % et les émissions de CO<sub>2</sub> de 40 % entre 2005 et 2020- mais également de premiers résultats probants, notamment une baisse de la consommation d'énergie de 20 % et des émissions de CO<sub>2</sub> de 18 % jusqu'en 2013 (Bristol, 2015).

<sup>17</sup> Le rachat des réseaux de gaz et d'électricité a été réalisé dans le cadre d'une société mixte avec l'ancien propriétaire et concessionnaire EnBW. La ville de Stuttgart est majoritaire à 74,9 % dans la nouvelle société Stuttgart Netze GmbH.

<sup>18</sup> L'offre d'électricité verte des Stadtwerke Stuttgart a été primée en 2014, 2015 et 2016 avec le prix « fournisseur local d'excellence » (Top-Lokalversorger) par le portail de comparaison indépendant [www.energieverbraucherportal.de](http://www.energieverbraucherportal.de).

Inspirée par l'expérience des Stadtwerke allemandes et lauréate d'une aide européenne dans le cadre du programme ELENA, Bristol a conçu une stratégie ambitieuse pour se réappropriier l'énergie à l'échelle de la ville (Energy Cities, 2015). Celle-ci a débouché en 2016 sur la création de sa propre entreprise communale d'énergie Bristol Energy. La priorité de Bristol Energy réside dans un premier temps dans la lutte contre la précarité énergétique, en proposant des tarifs plus équitables aux habitants. A terme, l'entreprise communale doit également s'engager dans le développement de la production locale d'énergies renouvelables et dans les services d'efficacité énergétique (NEF, 2016). Dans une démarche complémentaire, Bristol met également en avant la contribution des projets citoyens d'énergie. Dès 2010, la ville a aidé à la création d'un réseau de soutien au développement des initiatives citoyennes d'énergies renouvelables, Bristol Energy Network, débouchant en 2013 sur l'élaboration d'une stratégie locale de développement des projets citoyens (Bristol Energy Network, 2013). La ville a ensuite lancé un fond de soutien dédié aux projets citoyens d'énergies renouvelables, Bristol Community Energy Fund et a été partie prenante de la création de la coopérative citoyenne Bristol Energy Cooperative, qui a déjà levé plus de 10 millions de livres pour des projets locaux<sup>19</sup>.

## 2.2 L'énergie comme moteur de l'économie locale



En raison de son caractère essentiel pour l'économie dans son ensemble et des investissements considérables dans les infrastructures associées, l'énergie représente un enjeu économique de premier plan à l'échelle des territoires. Au-delà de leur importance en volume, les flux économiques dans le secteur de l'énergie se distinguent également par leur dimension qualitative. A savoir, la capacité à réorienter une grande partie de ces flux selon deux logiques inhérentes à la transition énergétique locale (Rüdinger, 2015) :

- **La substitution entre coûts opérationnels (OPEX) et investissements de long terme (CAPEX) :** tout investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique permet de baisser la consommation d'énergie courante, permettant ainsi de réduire la « fuite de capitaux » liée à l'importation de combustibles fossiles (gaz, pétrole, charbon). A titre d'exemple, la facture énergétique associée aux imports d'énergie représentait plus de 700 euros par an et par habitant en Europe (2010). En cumulé, ce sont 355 milliards d'euros annuels qui partent en dehors du continent et ne peuvent plus alimenter les circuits économiques.

- **La création de nouvelles boucles économiques vertueuses à l'échelle territoriale :** en raison de leurs caractéristiques économiques (projets intenses en capital et à maturité longue, dans des secteurs affichant une intensité en emplois très forte<sup>20</sup>), les projets de la transition énergétique peuvent créer un important effet multiplicateur sur leur territoire, générateur de valeur ajoutée et d'emplois durables. L'ampleur de cet effet sur l'économie locale dépend directement de la capacité des collectivités à s'approprier les investissements dans la transition énergétique, en y fléchissant l'épargne locale (des ménages notamment) et en s'assurant que la valeur ajoutée reste concentrée dans les territoires.

<sup>19</sup> <http://www.bristolenergy.coop/>

<sup>20</sup> Le rapport Green Growth du PERI note un contenu en emplois (par million de dollars investi) de 14,6 pour l'efficacité énergétique et 13 pour les énergies renouvelables (Pollin, Garrett-Peltier, Heintz, & Hendricks, 2014). De manière analogue, Quirion note une intensité en emplois de 16 (emplois temps plein par million d'euros investi) pour le bâtiment et de 13 à 14 pour l'éolien et le solaire (Quirion, 2013).

### a) L'effet d'entraînement : la création de valeur ajoutée et d'emplois au niveau local

Le potentiel économique de la transition énergétique en termes de croissance, de création de valeur ajoutée et d'emplois n'est plus à démontrer (Callonnec, Landa, Maillet, & Reynes, 2013; OECD, 2011; Pollin, Garrett-Peltier, Heintz, & Hendricks, 2014). Les projets de la transition énergétique peuvent ainsi devenir d'importants moteurs pour l'économie locale et régionale, comme le montre le cas des Stadtwerke de Hanovre (Encadré 8).

Au-delà des effets économiques généraux, l'importance de l'appropriation locale s'explique en lien avec l'incidence de différents modèles de développement de projets sur la part de valeur ajoutée qui reste au sein du territoire. Cette part peut varier d'un facteur 8 à 10 selon que le projet en question est entièrement maîtrisé et financé par des acteurs locaux ou au contraire par un développeur extérieur au territoire, provoquant une « fuite » des flux financiers associés (Encadré 9).

Face à cet enjeu d'ancrage territorial des flux économiques, les entreprises publiques locales peuvent jouer un rôle de moteur économique :

- Plutôt que d'échapper au territoire, leur bénéfice reste ancré localement, constituant une recette publique pour le développement des services publics locaux ;
- En tant qu'investisseur direct, mobilisant des fonds pour de nouveaux projets sur le territoire
- En tant que facilitateur (assistance à maîtrise d'ouvrage, cofinancement, etc.), elles peuvent déclencher et soutenir d'importants investissements de la part d'autres acteurs locaux ;
- elles peuvent établir des critères pour maximiser la valeur ajoutée locale, en attribuant des marchés aux entreprises locales afin de sécuriser ou de créer des emplois<sup>21</sup> et encourager l'installation de nouvelles entreprises (fabricants, développeurs, bureaux d'études, etc.) ;

#### ENCADRÉ 8. LE FINANCEMENT D'OUTILS INNOVANTS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE PAR LES STADTWERKE DE HANOVRE, ENERCITY<sup>22</sup>

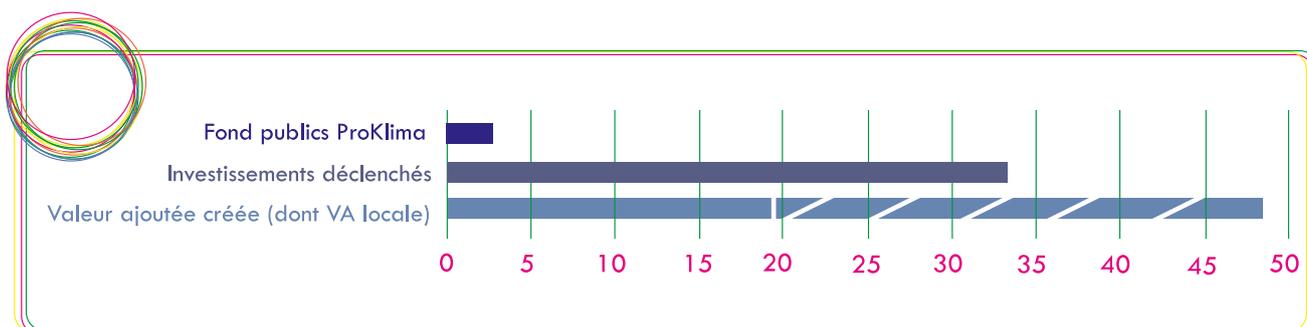
Avec un chiffre d'affaires de 2,4 milliards d'euros, l'entreprise communale d'énergie de Hanovre, Enercity, est l'un des 10 plus grands fournisseurs publics locaux en Allemagne. Forte de son succès, Enercity a développé dès 1998 un outil de financement innovant au service des actions de baisse des émissions de gaz à effet de serre : le fonds ProKlima. Financé à hauteur de 5,5 millions d'euros par an, ce fonds est alimenté par une contribution intégrée au tarif de gaz de la ville (1 million d'euros annuels), un fléchage partiel des profits d'Enercity (3 millions d'euros), ainsi que de contributions d'autres collectivités participantes (Enercity, 2016). L'ensemble des fonds est destiné à soutenir des actions d'efficacité énergétique dans les bâtiments (notamment rénovations et constructions de maisons passives) et les usages électriques, le développement d'énergies renouvelables (solaire et chaleur) et le raccordement aux réseaux de chaleur et les activités pédagogiques liées à la lutte contre le dérèglement climatique.

<sup>21</sup> A titre d'exemple, l'entreprise communale de gestion de l'eau et de l'énergie à Hambourg indique que sur un total de 850 millions d'euros de valeur ajoutée créée en 2015, 536 millions restent localisés sur le territoire de la ville (Hamburg Energie 2016 : Geschäftsbericht 2015).

<sup>22</sup> Pour une description plus détaillée du fonds ProKlima, voir (Energy Cities, 2014, p. 33).

Depuis sa création, le fonds a ainsi permis de verser un total de 60 millions d'euros d'aides jusqu'à fin 2015. Au-delà de sa transversalité en matière d'actions soutenues et de son modèle de financement innovant, le fonds se distingue également par un effet de levier particulièrement important entre les fonds publics injectés et les investissements déclenchés : selon une étude portant sur l'année 2010, chaque euro de subvention a permis de déclencher 12,7 euros d'investissements en moyenne (Günther, 2011). Au total, les 2,6 millions d'euros d'aides versées en 2010 ont ainsi généré 33 millions d'euros d'investissements pour une création de valeur ajoutée de 47 millions d'euros, dont 42 % directement sur le territoire de Hanovre.

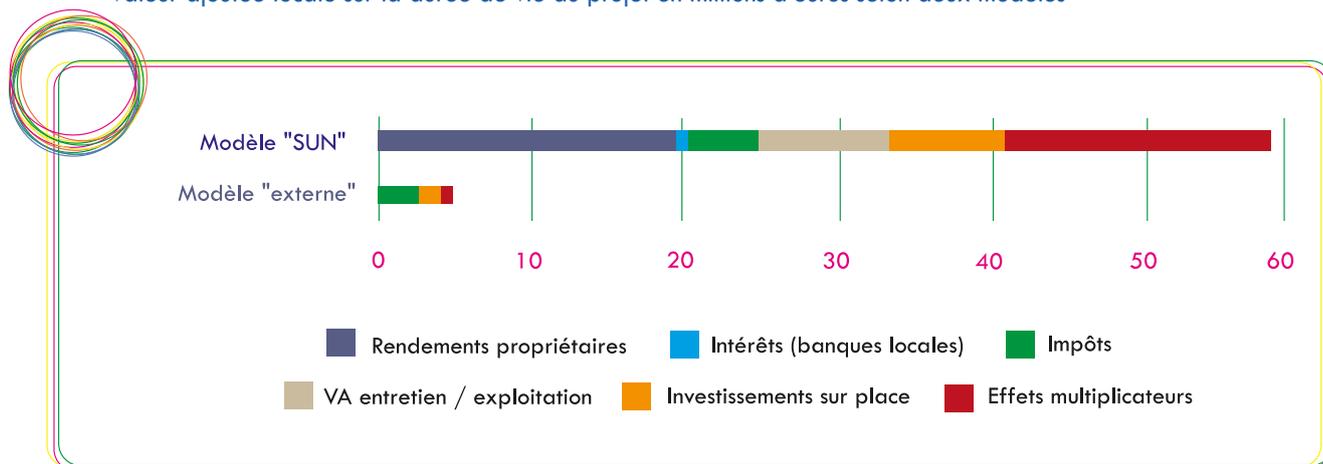
Schéma 3. Effet de levier économique du fonds ProKlima en 2010 (en millions d'euros)



#### ENCADRÉ 9. MAXIMISER LA VALEUR AJOUTÉE LOCALE DES PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Une étude réalisée par l'Institut pour les technologies d'énergies décentralisées (IDE) en Allemagne a cherché à montrer comment différentes modalités de développement d'un parc éolien pouvaient influencer la répartition de la valeur ajoutée (VA) créée, mesurant en particulier la part restante dans la région d'implantation (IDE, 2016). Développée à partir de données économiques réelles appliquées à un projet normalisé de 7 éoliennes (21 MW en puissance), l'étude compare deux cas de figure. Dans le premier, l'investissement et l'exploitation sont réalisés entièrement par un développeur extérieur au territoire. La VA locale se limite alors essentiellement aux investissements (comparativement faibles) sur place et aux impôts locaux, pour un total d'environ 7 millions d'euros sur la durée de vie du projet (environ 7 % de la VA totale du projet). A l'inverse, le second cas vise à maximiser l'ancrage local de la VA : le projet est porté par la régie communale locale (SUN) avec une participation financière directe des citoyens et un co-financement des banques locales. Au-delà de la fiscalité, la grande majorité des investissements et les profits sont réinjectés dans le territoire, engendrant des effets multiplicateurs pour l'économie locale. Selon l'étude, ce deuxième cas pourrait aboutir à une VA locale entre 8 à 10 fois supérieure au modèle « externe », pour un total compris entre 58 et 68 millions d'euros sur 20 ans. Selon les auteurs, ce modèle peut ainsi permettre de créer 1,54 € de valeur ajoutée locale pour chaque euro investi dans le projet, grâce aux effets multiplicateurs générés pour l'économie locale (IDE, 2016, p. 9).

Valeur ajoutée locale sur la durée de vie du projet en millions d'euros selon deux modèles



Source : IDE 2016

#### ENCADRÉ 10. UN NOUVEAU SOUFFLE ÉCONOMIQUE POUR UN TERRITOIRE RURAL FRANÇAIS : LE MENÉ

Avec ses 6500 habitants, la communauté de communes du Mené en Bretagne représente un exemple en matière de transition énergétique rurale en France. L'intercommunalité a été l'un des pionniers et fondateurs du réseau des territoires à énergie positive (TEPOS). Dès le début des années 2000, elle a entrepris une étude des gisements d'énergies renouvelables (méthanisation, éolien, solaire, bois chaleur, etc.) débouchant en 2005 sur un plan stratégique et l'objectif d'atteindre 100 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2025. Sur l'initiative des élus, des agriculteurs et des citoyens, le territoire s'est progressivement doté d'une installation de méthanisation en cogénération, valorisant les lisiers et bio-déchets (15 millions d'euros d'investissement), d'une usine d'huiles-carburants (colza), d'un parc éolien citoyen (8 millions d'euros), de deux réseaux de chaleurs, de chaudières-bois, de plusieurs installations solaires et de logements sociaux neutres en énergie. Afin de favoriser le développement économique local, la collectivité a également créé une pépinière (Menerpôle) et un parc d'activités spécialisé en énergies.

#### ENCADRÉ 11. BOOSTER LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE PAR LE TIERS-FINANCEMENT : LA SEM ENERGIES POSIT'IF<sup>23</sup>

Afin d'accélérer le marché des rénovations énergétiques, la région Ile-de-France a créé en 2013 avec plusieurs collectivités et partenaires privés un opérateur public d'investissement sous la forme d'une société d'économie mixte (SEM) : Energies Posit'IF. Celui-ci intervient notamment dans le montage technique (maîtrise d'ouvrage) et l'ingénierie financière de rénovations énergétiques très ambitieuses dans les grandes copropriétés. Dotée d'un capital initial de 5,3 millions d'euros, la SEM affiche 30 contrats signés en 2016, pour un total de 4500 logements à rénover représentant plus de 50 millions d'euros d'investissements. Son originalité réside dans le focus sur la haute performance énergétique (de 30 à 70 % d'économies d'énergie par opération) et la mise en œuvre du mécanisme de tiers-financement : l'investissement initial est porté par la SEM, les propriétaires devant simplement rembourser les travaux dans le temps, grâce aux économies d'énergies générées.

<sup>23</sup> [www.energiepositif.fr](http://www.energiepositif.fr). Pour une description détaillée (en anglais) voir : Energy Cities (2014, p. 32-37) : Financing schemes increasing energy efficiency and renewable energy use in public and private buildings

## **b) L'effet budgétaire : donner des marges de manœuvre pour l'amélioration des services publics**

L'intérêt économique de la création d'un opérateur local public s'apprécie également sur le plan budgétaire. Le lien direct entre la collectivité et l'entreprise permet ainsi de s'assurer que tous les bénéfices liés aux activités de gestion de l'énergie (production, distribution, fourniture) restent ancrés localement plutôt que d'être absorbés par une entreprise extérieure au territoire et qu'ils soient mutualisés, c'est-à-dire disponibles pour financer d'autres missions de service public à destination de l'ensemble des habitants.

Sans être le premier facteur mobilisateur pour les initiatives de réappropriation locale, ces effets budgétaires peuvent être considérables, comme le montre le cas de la remunicipalisation de l'énergie à Hambourg (Encadré 12).

### **ENCADRÉ 12. LE BILAN ÉCONOMIQUE DE LA REMUNICIPALISATION DE L'ÉNERGIE À HAMBOURG**

L'initiative de remunicipalisation de l'énergie à Hambourg est l'une des plus emblématiques en Allemagne, à la fois par son ampleur et par la mobilisation citoyenne qu'elle a suscitée. Initiée en 1999, la privatisation de l'ancienne entreprise communale de l'énergie HEW avait été fortement critiquée par une partie de l'opposition et des habitants. Dès 2009, la ville a décidé de recréer un fournisseur public d'énergie, Hamburg Energie, détenu à 100 % par la régie communale d'eau. Celui-ci a depuis connu un développement rapide, affichant plus de 100 000 clients pour son offre d'électricité renouvelable et de gaz et un bilan positif au bout de seulement 5 ans d'existence. Mais les habitants ont souhaité aller plus loin : créée en 2010 par des associations environnementales et caritatives locales, l'initiative citoyenne Unser Hamburg – Unser Netz (Notre Hamburg – Notre Réseau) a exigé un référendum d'initiative populaire sur la question de la reprise publique de l'ensemble des réseaux énergétiques (électricité, gaz, chaleur), le « oui » l'emportant avec 50,9 % des voix. L'initiative s'est poursuivie avec la création d'une coopérative citoyenne (Energienetz Hamburg e.G.), qui a récolté plus de 50 millions d'euros de fonds citoyens pour participer au rachat des réseaux et au développement de projets d'énergies renouvelables. Suite à ce vote (contraignant pour les élus), la ville a organisé le rachat du réseau électrique par le nouvel opérateur Stromnetz Hamburg GmbH en 2014, qui est également devenu la même année le concessionnaire pour les 20 prochaines années. La ville est également actionnaire minoritaire (à 25,1 %) des entreprises privées propriétaires et gestionnaires des réseaux de gaz et de chaleur, pour lesquels un rachat complet est prévu en 2018 et 2019.

Les enjeux économiques ont été un point central dans le débat précédant le référendum. Les opposants ont notamment mis en avant le coût colossal que représenterait le rachat des réseaux d'électricité, de gaz et de chaleur pour la ville, avec près de 2 milliards d'euros au total, oubliant qu'il s'agit avant tout d'investissements (et non de coûts) dans des infrastructures physiques indispensables et économiquement viables. L'impact économique de cette remunicipalisation peut être illustré à travers quelques chiffres. La seule activité de gestion du réseau de distribution d'électricité (hors activités de production et fourniture) a permis à l'opérateur public d'afficher un profit de 35 millions d'euros pour l'année 2014, en sus des 60 millions d'euros versés directement à la ville au titre des droits de concession. Un bilan similaire se dégage pour les activités de gestion des réseaux de distribution de gaz et de chaleur, qui affichaient en 2014 des profits respectifs de 25 et 62 millions d'euros (HGV, 2015).

## 2.3 Renouveler le lien avec les citoyens et acteurs locaux

En tant qu'entités émanant des collectivités locales et donc étroitement liées à la notion d'intérêt général et de service public, les entreprises publiques locales d'énergie représentent un outil pertinent pour renouer le lien entre l'autorité publique et les citoyens. En premier lieu, cette relation constitue une opportunité formidable pour les collectivités locales, afin de renforcer le lien de proximité et de valoriser ce dernier en tant qu'avantage comparatif sur le marché local de l'énergie. En second lieu, dans de nombreux cas, ce sont les citoyens eux-mêmes qui se mobilisent pour exiger une réappropriation locale et publique de l'énergie, comme en témoignent les exemples de Berlin, de Hambourg ou encore de Londres. Enfin, ce lien génère également une réflexion nouvelle sur les modèles de gouvernance plus démocratiques, assurant une participation directe des citoyens dans les entreprises et politiques locales de l'énergie.

### a) La proximité et la confiance, avantages comparatifs des entreprises publiques locales

Souvent invoqué dans les discours, le lien de proximité apparaît également comme un fait empirique. Celui-ci est tout d'abord vérifiable sur le plan politique : en moyenne, les citoyens européens apportent beaucoup plus de confiance à leurs élus locaux qu'à leurs gouvernements nationaux, comme l'illustrent régulièrement les eurobaromètres<sup>24</sup>. Mais ce constat se confirme également au niveau économique. Ainsi en Allemagne, un sondage montre que 75 % des personnes préfèrent que la fourniture des services publics soit gérée par des entreprises publiques locales plutôt que par des entreprises privées (Halmer & Hauenschild, 2014). Il en va de même au Royaume-Uni, où 68 % des interrogés sont d'avis que les entreprises de l'énergie devraient être publiques (NEF, 2016). En France, la question d'une gestion publique ne se présente pas de la même manière, en raison du contrôle exercé par l'Etat national sur les grands groupes énergétiques. Néanmoins, un sondage important réalisé lors de la journée citoyenne du débat national sur la transition énergétique en 2013 démontre l'attachement des citoyens à une réappropriation locale de l'énergie. Ainsi, à la question : « Projétons-nous en 2050. La transition énergétique a été réalisée. A quel effet seriez-vous le plus attentif ? », la réponse sortant en tête est : « La majorité de l'énergie est produite et consommée localement, à l'échelle des bassins de vie » (DNTE, 2013b)<sup>25</sup>.

L'argument en faveur d'un élargissement de l'intervention publique locale dans l'économie a également été renforcé par la récente crise économique et financière, qui a fortement ébranlé la confiance vis-à-vis des grandes entreprises et des « forces du marché » (Becker et al., 2015; Halmer & Hauenschild, 2014; Kishimoto et al., 2015; Lell, 2010). La gestion communale est alors perçue comme une assurance pour mettre l'intérêt des citoyens (citizen value) avant l'intérêt des actionnaires (shareholder value) (Bauer et al., 2012; Berlo, Wagner, & Heenen, 2017; Hall et al., 2013).

<sup>24</sup> A titre d'exemple, 29 % des personnes interrogées en Europe en 2013 font confiance à leurs gouvernements nationaux, contre 45 % pour les gouvernements régionaux et locaux. L'écart entre les deux atteint jusqu'à 38 % en France, contre 20 % en Allemagne et 24 % au Royaume-Uni (ERCAS, 2015).

<sup>25</sup> Selon ce même sondage, les participants mettent également en avant leur attachement aux politiques locales : à la question « Quel rôle doit être privilégié pour les citoyens dans la mise en œuvre de la transition énergétique ? », le rôle des citoyens comme « acteurs en tant qu'habitants et contribuables dans les choix et la mise en œuvre de politiques locales d'énergie des collectivités locales » ressort en deuxième position, juste après le fait d'être « acteurs via la maîtrise de leur consommation individuelle » (DNTE, 2013a, p. 29).

La proximité avec les citoyens-consommateurs, la réactivité que peut afficher un opérateur local pour s'adapter à leurs besoins et la priorité donnée à l'intérêt général constituent également un avantage comparatif pour s'établir dans un environnement concurrentiel. Comme le note un rapport de 2012, l'image de marque associée à la proximité et l'intérêt général constitue « la première richesse des Stadtwerke ». Et cette image de marque est d'autant plus importante qu'un nombre croissant de consommateurs d'électricité privilégie la marque au-delà du prix (Theron, 2012, p. 11). En Allemagne, malgré leur taille généralement modeste, les environ 1000 Stadtwerke actives dans l'énergie représentent ainsi une part de marché de plus de 50 % dans la fourniture d'énergie (54 % pour l'électricité, 56 % pour le gaz, 67 % pour les réseaux de chaleur). De même en France, l'entreprise publique Sorégies dans la Vienne compte aujourd'hui près de 150 000 clients dans le gaz et l'électricité, l'UEM à Metz affiche 161 000 clients dans l'électricité et gère l'un des plus importants réseaux de chaleur de France, et la GEG de Grenoble 157 000 clients<sup>26</sup>. Au Royaume-Uni, les fournisseurs municipaux d'énergie gagnent rapidement du terrain grâce à leurs offres compétitives et leur engagement local.

### **b) La mobilisation citoyenne comme déclencheur des initiatives de réappropriation locale**



Le rôle moteur des habitants peut être crucial dans les cas où le projet de municipalisation ne reçoit initialement qu'un faible soutien des élus locaux, souvent méfiants au départ d'une telle initiative (Becker et al., 2015; Berlo et al., 2017; Halmer & Hauenschild, 2014).

#### **ENCADRÉ 13. SWITCHED ON LONDON : UN ENGAGEMENT CITOYEN EN FAVEUR D'UN OPÉRATEUR PUBLIC D'ÉNERGIE**

La hausse des tarifs de l'énergie et la précarité énergétique sont devenues des enjeux de premier plan au Royaume-Uni. Constatant que les grands énergéticiens privés n'allaient pas apporter une solution satisfaisante à ce défi, une coalition de citoyens, d'associations et de syndicats s'est formée à Londres pour créer la campagne Switched on London en 2016<sup>27</sup>. Celle-ci milite pour la création d'un opérateur public d'énergie sur la métropole de Londres, qui devrait à la fois promouvoir le développement des énergies renouvelables et proposer des tarifs acceptables, dans une logique d'entreprise sans but lucratif et intégrant une gouvernance ouverte et participative (NEF, 2016). Relativement peu connue au début, la campagne a réussi avec succès à faire de la question d'un opérateur public un enjeu de campagne des élections municipales de mai 2016. Le nouveau maire de Londres, Sadiq Khan (Labour), qui s'est désigné lui-même comme le « maire le plus écolo dans l'histoire de Londres » s'est ainsi engagé à créer un fournisseur public d'énergie (Energy for Londoners) pour toute la métropole, qui pourrait voir le jour en 2017.

Cette campagne a également inspirée des initiatives similaires dans d'autres villes : une campagne citoyenne (Energy Democracy Greater Manchester<sup>28</sup>) a été lancée à Manchester en 2016 et le conseil municipal de Liverpool s'est engagé à créer son propre fournisseur public Liverpool Energy Community Company dès 2017 (Murphy, 2016).

<sup>26</sup> Le cas des entreprises locales de distribution françaises reste néanmoins atypique. Quand elles incluent une activité de fourniture d'énergie, celles-ci opèrent le plus souvent dans un monopole « de fait », puisque l'entrée sur le marché local est jugée trop coûteuse et pas assez rentable pour la plupart des opérateurs privés

<sup>27</sup> <http://switchedonlondon.org.uk/>

<sup>28</sup> <https://www.facebook.com/energydemocracymanchester/>

Plus largement, le retour à une gestion publique de l'énergie au Royaume-Uni fait également l'objet d'une campagne au niveau national : We Own It<sup>29</sup>. Celle-ci milite pour le retour à une gestion publique et locale de l'ensemble du système énergétique britannique, argumentant qu'elle pourrait générer des économies de jusqu'à 3,2 milliards de livres par an (Hall et al., 2013).

#### ENCADRÉ 14. LES RÉFÉRENDUMS D'INITIATIVE POPULAIRE : UN LEVIER POUR LA REMUNICIPALISATION EN ALLEMAGNE

Les référendums d'initiative populaire<sup>30</sup> sont devenus un outil essentiel de la démocratie directe dans les collectivités allemandes, utilisés plus de 7000 fois depuis leur introduction en 1956 (Mehr Demokratie, 2016). Dans de nombreux cas, les initiatives populaires ont été mobilisées pour faire abroger in extremis des projets de privatisation de services publics décidés par les élus ou de forcer une décision sur reprise publique de l'énergie, les cas de Hambourg et de Berlin étant les plus emblématiques<sup>31</sup>.

Inspirés par le succès du référendum d'initiative populaire sur la question de l'eau (Berliner Wassertisch), des associations et citoyens berlinois ont créé en 2011 une initiative similaire (Berliner Energietisch) pour exiger le retour à un opérateur public de l'énergie afin de révoquer la privatisation initiée en 1997. Malgré un vote largement favorable pour la proposition de nouvelles Stadtwerke intégrant une gouvernance participative (83 % des votes, plus de 600 000 voix), le quorum nécessaire (25 % des électeurs inscrits) a été manqué de quelques 22 000 voix. En dépit de l'échec du référendum, l'initiative citoyenne a été un succès partiel : les Berliner Stadtwerke ont été créées en juin 2014, dans une version néanmoins qualifiée comme « light » par les défenseurs de l'initiative (Becker et al., 2015). Et l'engagement se poursuit à travers une coopérative citoyenne (Bürgerenergie Berlin), qui a déjà rassemblé 12 millions d'euros de capital pour racheter les réseaux énergétiques en coopération avec la ville, un objectif qui pourrait se concrétiser après l'alternance politique de fin 2016<sup>32</sup>.

#### ENCADRÉ 15. LES PROJETS CITOYENS ET PARTICIPATIFS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES EN FRANCE

Selon une étude récente de l'Ademe, les projets participatifs et citoyens d'énergies renouvelables connaissent une croissance rapide en France (Ademe, 2016). Après les premiers succès emblématiques comme le projet Bégawatts en Bretagne (premier parc éolien français développé et financé par des citoyens locaux), ces projets ont également retenu l'attention des législateurs, qui ont intégré différentes dispositions en faveur des projets participatifs dans la loi relative à la transition énergétique de 2015 (Poize, 2015).

<sup>29</sup> <https://weownit.org.uk/public-ownership/energy>

<sup>30</sup> Les initiatives populaires désignent ici à la fois la première étape nécessitant la collecte d'un certain nombre de signatures sur une proposition et la seconde étape que représente le référendum d'initiative populaire à proprement parler. En Allemagne, les initiatives populaires locales peuvent viser à la fois à faire voter une nouvelle proposition (par les citoyens ou les assemblées élues), ou à faire abroger une décision récente

<sup>31</sup> Il est néanmoins à noter que des initiatives populaires ont pu déclencher des remunicipalisations dans bien d'autres cas, comme pour la gestion de l'eau et de l'énergie à Stuttgart, l'énergie à Paderborn, ou à Augsburg.

<sup>32</sup> La coalition SPD-CDU a été remplacée fin 2016 par une coalition entre SPD, Die Grünen et le parti de gauche die Linke qui a inscrit dans son contrat de coalition l'objectif de « viser une remunicipalisation à 100 % du réseau électrique avec une participation citoyenne [...], du réseau de gaz, et va examiner sous quelles conditions une reprise du réseau de chaleur pourrait faire sens » (Berlin, 2016).

Plus largement, ces initiatives citoyennes suscitent également un engagement croissant des collectivités locales : celles-ci sont quasi systématiquement parties prenantes (et de plus en plus souvent initiatrices) des projets locaux, apportant leur crédibilité (tiers de confiance), leur expertise et des ressources financières, le plus souvent à partir de sociétés d'économies mixtes locales<sup>33</sup>. Par ailleurs, de nombreuses régions ont initié ou soutenu le développement de réseaux nationaux et régionaux<sup>34</sup> pour faire émerger des projets participatifs, ou encore des appels à projets pour soutenir financièrement de nouveaux projets<sup>35</sup>.

### **c) La coopération entre les collectivités locales et les citoyens : le défi d'une gouvernance participative**

Comme l'illustrent les deux sections précédentes, le renforcement de la relation entre les citoyens et les collectivités locales se trouve au cœur des initiatives de réappropriation locale de l'énergie et s'inscrit dans un enjeu plus large : réinventer les modèles de gouvernance locale autour des notions de co-production et co-élaboration, autrement dit : « décider avec plutôt que pour les citoyens ».

De plus en plus d'exemples montrent ainsi les possibilités et vertus d'une participation directe des citoyens dans les entreprises publiques locales d'énergie, source de nombreux avantages (Encadré 16) :

- Pour les citoyens, cette participation permet d'assurer un rôle actif dans la gouvernance de l'entreprise locale, renforçant notamment sa réactivité ; la participation financière dans les entreprises ou projets menés par la collectivité permet également d'améliorer l'ancrage économique local, tout en donnant du « sens » à l'épargne ;
- Pour les entreprises publiques, cette participation directe est un gage de transparence et de légitimité, qui peut renforcer l'avantage comparatif de la proximité et la fidélisation des citoyens-consommateurs (VKU, 2016). Par ailleurs, l'épargne citoyenne peut leur apporter des fonds substantiels, nécessaires pour déclencher de nouveaux projets locaux.

De même, les exemples de Bristol au Royaume-Uni ou encore celui des outils régionaux mis au service du développement des projets citoyens en France (Encadré 15) montrent comment la collectivité peut efficacement combiner l'action d'une entreprise publique avec celle des initiatives citoyennes, en jouant le rôle de facilitateur et en constituant des réseaux d'acteurs au service de la transition énergétique locale (Encadré 7, p. 21).

---

<sup>33</sup> Telles que la SEM Eilañ en Bretagne, la SPL OSER en Rhône-Alpes, la SAS MPEI en Midi-Pyrénées ou la SEM Energie Posit'IF en Ile-de-France par exemple.

<sup>34</sup> Energie Partagée au niveau national, le réseau des Centrales Villageoises en Rhône-Alpes, ECLR en Languedoc-Roussillon, Taranis en Bretagne, Energie Citoyenne en Pays de la Loire, CIRENA en Aquitaine, Catalis en Midi-Pyrénées, etc.

<sup>35</sup> Comme par exemple l'appel à projets « Energies coopératives et citoyennes » de la région Occitanie et l'Ademe, l'appel à projets d'Energie Partagée et de la région PACA, la mission d'accompagnement au montage de projets ENR participatifs dans le Grand Est, etc.

## ENCADRÉ 16. LA PARTICIPATION CITOYENNE, UN LEVIER NOUVEAU POUR LES STADTWERKE

En Allemagne, la participation de coopératives citoyennes dans les projets portés par les entreprises municipales d'énergie représente un modèle de plus en plus répandu.<sup>36</sup> Dans la majorité des cas, les Stadtwerke prennent en charge le risque de développement pendant la phase d'étude, avant d'ouvrir le capital plus largement aux citoyens et coopératives locales. C'est le cas de l'Union des Stadtwerke de Nordhessen (SUN), qui a reconnu l'importance de la participation citoyenne, cédant jusqu'à 74,9 % des projets aux coopératives citoyennes et collectivités avoisinantes (SUN, 2015). Au total, elle a déjà financé 70 millions d'euros de projets renouvelables avec ce modèle participatif. De la même manière, les Stadtwerke Augsburg ont fait un appel à l'épargne locale pour financer un projet hydroélectrique et deux centrales solaires : après seulement 4 semaines, l'appel a dû être fermé puisque les citoyens avaient déjà accordé 20 millions d'euros à l'entreprise communale, pour un besoin de financement évalué à 12 millions d'euros (VKU, 2016)<sup>37</sup>.

Un second modèle consiste en la participation directe des coopératives citoyennes dans le capital des Stadtwerke. Outre l'intérêt financier, ce dernier garantit également une participation permanente des citoyens à toutes les décisions stratégiques. Ainsi les Stadtwerke Wolfshagen ont encouragé la création d'une coopérative citoyenne locale qui a apporté 3,8 millions d'euros (fin 2016) à l'entreprise communale, pour une participation à hauteur de 25 %. Ce modèle innovant de gouvernance participative lui a valu le premier prix des « Energy Awards-Stadtwerke » en 2015 et a inspiré de nombreuses autres villes. A l'éna, la coopérative citoyenne nouvellement créée a investi 8,2 millions d'euros dans les Stadtwerke. A Steinfurt, une coopérative de 1000 membres a levé 3 millions d'euros pour l'entreprise communale. Et les Stadtwerke Haßfurt ont levé 1,5 millions d'euros auprès d'une coopérative citoyenne pour cofinancer le rachat partiel des réseaux de distribution d'énergie (VKU, 2016). Enfin, l'opérateur public de Titisee-Neustadt (Bade-Wurtemberg) constitue un autre exemple emblématique de la coopération entre la collectivité et les citoyens. Cette ville de 12 000 habitants dans la Forêt-Noire avait voulu s'engager dans une remunicipalisation dès 2011. En raison des faibles ressources financières de la ville, celle-ci a d'emblée cherché à former un partenariat avec les citoyens : tout d'abord par le biais d'une coopérative locale (détenant 10 % du capital), mais également par le soutien de la EWS Schönau, pionnier historique de la réappropriation locale et citoyenne de l'énergie dans la région. L'EWS a non seulement apporté 30 % du capital pour le rachat des réseaux, mais également son expertise dans la gestion du rachat et de l'activité opérationnelle<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Lors d'un récent sondage auprès de responsables des Stadtwerke, 39 % indiquent que l'entreprise communale a déjà mis en œuvre une participation directe et financière des citoyens dans des projets. Ils voient en premier lieu la participation citoyenne comme un moyen d'améliorer leur image (92 %) et d'augmenter l'acceptabilité des projets (92 %), mais également de mieux communiquer (85 %) et fidéliser leurs clients (82 %) (VKU, 2016, p. 29).

<sup>37</sup> A noter qu'il y a également eu un référendum d'initiative populaire à Augsburg en 2015, qui a évité avec succès une privatisation partielle des Stadtwerke Augsburg.

<sup>38</sup> Le cas de la remunicipalisation de Titisee-Neustadt s'est également fait connaître dans toute l'Allemagne en raison du conflit juridique qui opposait la ville et l'ancien concessionnaire, qui avait saisi la justice en raison d'une prétendue « manipulation » dans le processus d'attribution de la nouvelle concession.

## 2.4 Vers une approche transversale : exploiter les synergies

En termes de positionnement stratégique, les opérateurs publics locaux sont souvent désavantagés par leur taille modeste. Ils peuvent néanmoins compenser cette faiblesse en jouant sur deux stratégies complémentaires : la recherche de synergies en interne, à travers une approche transversale entre les différents secteurs d'activités au-delà de l'énergie, et la recherche de nouveaux partenariats en externe, notamment autour de la mise en réseau avec d'autres opérateurs similaires.

### a) L'intégration horizontale entre secteurs d'activités

Un autre intérêt majeur de la réappropriation publique locale de l'énergie réside dans le potentiel de synergies à réaliser entre branches et secteurs d'activités<sup>39</sup>. Ce potentiel fait avant tout écho à la nécessaire transversalité des politiques de transition énergétique et écologique valorisée à l'échelle des territoires. Celle-ci concerne en premier lieu l'intégration entre les vecteurs énergétiques (gaz, électricité, chaleur, carburants), auparavant traités verticalement et « en silo », comme l'illustrent déjà les réseaux de chaleur (voir Encadré 18)<sup>40</sup>. Plus largement, elle renvoie à la nécessité de mieux appréhender le « métabolisme » du territoire, en articulant la question de l'énergie avec la gestion de l'eau, des déchets, de la mobilité ou encore de l'aménagement urbain. Enfin, la digitalisation progressive des systèmes énergétiques représente un enjeu croissant pour la transition énergétique et la gestion locale de l'énergie. Qualifiée comme le « plus grand défi à venir pour les Stadtwerke », la digitalisation représente également une formidable opportunité pour développer de nouveaux marchés en lien avec les réseaux intelligents et les services énergétiques (BDEW, 2016).

L'intégration horizontale de ces différents champs d'activité dans une même entreprise publique locale peut alors être un avantage de taille, autour de plusieurs aspects :

- **Une approche transversale et cohérente sur le plan politique et opérationnel** : en contrôlant les différents secteurs d'activités, l'entreprise locale peut assurer la bonne coordination des interventions, en phase avec la planification politique ;
- **L'intégration entre services est génératrice d'économies d'échelle** : que ce soit dans les systèmes de gestion informatiques (gestion clientèle), utilisables pour l'ensemble des services proposés aux clients (énergie, eau, déchets, télécommunications, etc.), du personnel, des services de communication, de l'accès à des sources de financement : dans de nombreux cas, l'intégration horizontale peut faire la différence.
- **Développer les services publics locaux grâce aux subventions croisées** : encadrée en France et dans d'autres pays, la pratique des subventions croisées est perçue comme l'un des avantages majeurs d'un opérateur public intégré en Allemagne : en compensant les déficits structurels de certains services avec les profits générés par d'autres, les Stadtwerke allemandes permettent ainsi d'assurer le développement et la qualité du service public dans la durée (Halmer & Hauenschild, 2014)

---

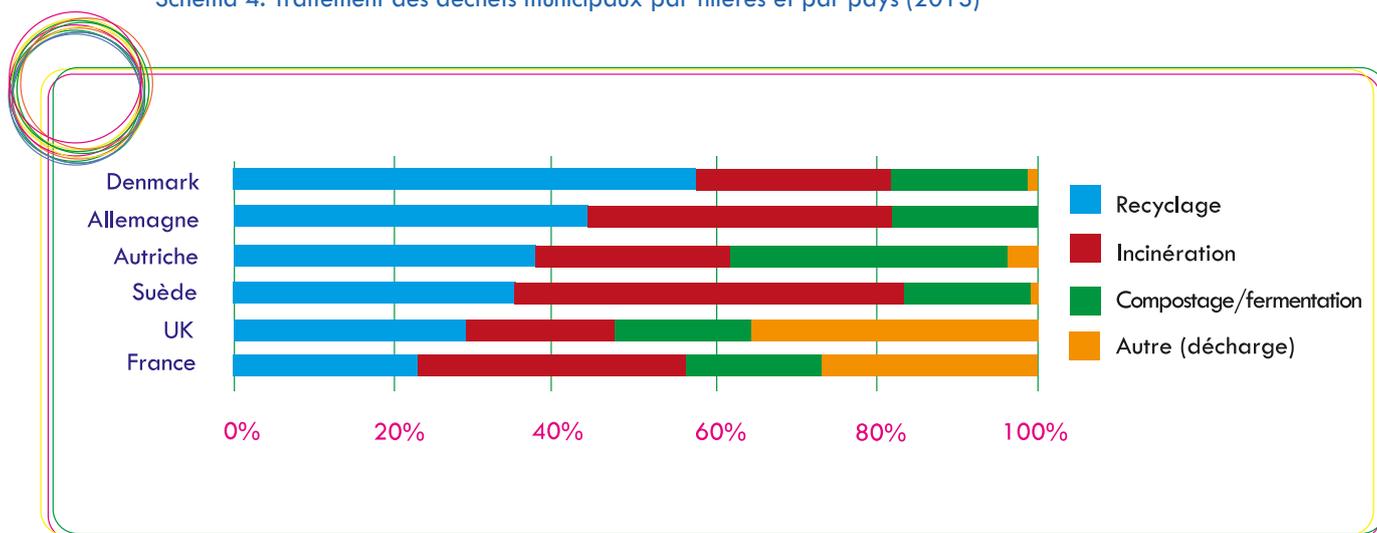
<sup>39</sup> Pour une description détaillée des potentiels de synergies entre branches, voir (en allemand) : (Berlo & Wagner, 2013, p. 35; InfraFutur, 2008, p. 299).

<sup>40</sup> On peut par exemple citer les technologies power-to-gas (transformation de la production d'électricité excédentaire en hydrogène puis gaz de synthèse), la cogénération électricité-chaleur (voir la tri-génération, incluant également des réseaux de froid), le stockage d'électricité sous forme de chaleur, ou encore la mobilité électrique et le gaz naturel véhicule (GNV).

- **Proposer des services intégrés autour d'une même image de marque** : dans un environnement de plus en plus concurrentiel, la possibilité de proposer des contrats combinant différents services essentiels (eau, énergie, télécommunications), éventuellement associés à un système de primes peut être un avantage majeur pour fidéliser les clients.

Loin d'être un argument théorique, les synergies potentielles entre secteurs d'activité sont déjà exploitées avec succès par de nombreux acteurs locaux. La valorisation énergétique des boues en station d'épuration des eaux usées comme celle des déchets progresse dans l'ensemble des Etats membres, que ce soit pour alimenter les réseaux de chaleur ou pour la production de biogaz (voir graphique ci-dessous).

Schéma 4. Traitement des déchets municipaux par filières et par pays (2013)



#### ENCADRÉ 17. DÉVELOPPER LA TRANSVERSALITÉ POUR EXPLOITER LES SYNERGIES ENTRE SECTEURS

Les Stadtwerke München (SWM) ont mis en place dès 1992 une stratégie de préservation de la qualité de l'eau potable, incluant un soutien aux agriculteurs pour encourager la transition à l'agriculture biologique et des politiques de diversification économique (soutien au développement de projets d'énergies renouvelables), afin de baisser la pression écologique de l'agriculture intensive sur les sols et la ressource en eau.

Dès la mise en place de la collecte sélective en 1994, la métropole de Lille a fait le choix d'une collecte séparée des biodéchets. Ceux-ci sont valorisés depuis 2007 dans le centre de valorisation organique, produisant du compost et du biogaz alimentant une flotte de bus. Le centre a également été l'un des premiers sites à injecter directement du biogaz dans le réseau local.

#### ENCADRÉ 18. LES RÉSEAUX DE CHALEUR ET LA GÉOTHERMIE : UN POTENTIEL LOCAL À VALORISER

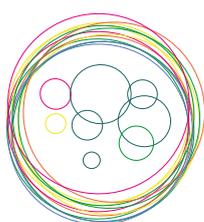
Malgré leur intérêt économique, énergétique et climatique, les réseaux de chaleur affichent un potentiel de développement encore significatif. En France, plus de 500 réseaux existent, mais représentent uniquement 6 % de la fourniture de chaleur (respectivement 1400 et 14 % en Allemagne). A titre de comparaison, les réseaux de chaleur fournissent 64 % des besoins de chaleur au Danemark, alimentés à moitié par des énergies renouvelables (biomasse, solaire thermique, géothermie, déchets, biogaz et pompes à chaleur). Une étude récente du Syndicat National du Chauffage Urbain (SNCU) indique ainsi que la fourniture de chaleur par ces réseaux locaux pourrait être multipliée d'un facteur 2 à 38 dans les différentes régions françaises, tandis

que la planification pluriannuelle de l'énergie de 2016 fixe un objectif de multiplication par 5 de la chaleur et du froid renouvelables livrés par les réseaux (SNCU, 2016). En Allemagne, une étude a démontré que les réseaux de chaleur « renouvelables » pourraient atteindre 70 % des consommations totales de chaleur, représentant un levier efficace pour assurer la décarbonisation des grandes villes (Blesl & Eikmeier, 2015).

Les réseaux de chaleur représentent également un intérêt croissant pour l'intégration entre vecteurs énergétiques. Si la cogénération s'est progressivement généralisée pour alimenter les réseaux de chaleur, ceux-ci peuvent également absorber l'électricité excédentaire des installations éoliennes et autres renouvelables, grâce à des dispositifs de stockage de chaleur (et de froid), comme cela se fait déjà au Danemark et en Allemagne. Enfin, le solaire thermique, relié à des stockages de chaleur et des pompes à chaleur pourrait également connaître un développement rapide avec ces réseaux (JRC, 2016).

Enfin, la géothermie représente un autre vecteur majeur de décarbonisation et de développement des réseaux de chaleur locaux. Dans le bassin parisien, 29 réseaux de chaleur utilisent déjà la géothermie pour chauffer 150 000 logements. Selon une étude récente, le potentiel de la géothermie pourrait même subvenir à la majorité des besoins de chaleur en Europe, couvrant jusqu'à 75 % des besoins au Danemark, 37 % en France et 50 % en Allemagne (GeoDH, 2014). De même, la ville de Munich prévoit de faire fonctionner ses réseaux de chaleur à 100 % à partir de la géothermie locale d'ici 2040. Le projet du campus Paris-Saclay donne une autre illustration des potentiels offerts grâce aux réseaux de chaleur et de froid et à la géothermie. Associant 11 communes, ce nouveau campus doit à terme accueillir plus de 70 000 personnes dans des bâtiments tertiaires et résidentiels à basse consommation. Pour un investissement de 50 millions d'euros, le réseau de chaleur vise à couvrir jusqu'à 100 % des besoins en chaleur et eau chaude et à fournir également du froid. Ce réseau « intelligent » combinera la géothermie à basse température (60 % de l'énergie consommée) avec des pompes à chaleur, de la chaleur fatale récupérée (data centers et industries) et la connexion à un réseau électrique intelligent (stockage power-to-heat, pilotage des pompes à chaleur en fonction des tensions sur le réseau électrique) (JRC, 2016).

### **b) Les stratégies de mutualisation : la coopération avec d'autres acteurs**



Au-delà des synergies exploitables par une gestion intégrée en interne, le développement de nouveaux partenariats peut être un moteur fort des initiatives de réappropriation locale de l'énergie. Les stratégies de mutualisation et de coopération constituent ainsi la principale solution pour remédier aux craintes d'inefficacité et de pertes d'économies d'échelle souvent associées à une gestion décentralisée de l'énergie (Libbe, 2014)<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Dans le contexte de remunicipalisations croissantes dans le secteur de l'énergie en Allemagne, cet argument a notamment été diffusé par les opérateurs historiques, mais également par l'Office fédéral de lutte contre les cartels (Bundeskartellamt) et l'Agence fédérale des réseaux (Bundesnetzagentur) (Berlo & Wagner, 2015; Libbe, 2014).

Selon un sondage récent, 77 % des Stadtwerke allemandes (82 % pour les entreprises de taille modeste) voient dans la coopération avec d'autres acteurs la clé du succès (BDEW, 2016, p. 9). Et sans grande surprise, les entreprises communales avoisinantes sont les premiers partenaires de choix, à 70 %, loin devant les entreprises technologiques (32 %). La coopération et l'échange d'expériences revêtent un rôle encore plus essentiel pour les projets de remunicipalisation, afin de compenser les faibles ressources et compétences initiales, comme l'illustre la formation de « clusters » géographiques en Allemagne (Berlo & Wagner, 2013).

La mutualisation de compétences peut également permettre aux opérateurs publics de taille modeste de développer de nouveaux champs d'activité, comme par exemple les services énergétiques, ou de surmonter des barrières à l'entrée sur certains marchés, comme le montre l'exemple de Trianel ou encore d'Alternna en France (voir Encadré 19). Enfin, le développement de partenariats avec ou l'adhésion à des opérateurs publics existants peuvent être un autre levier de remunicipalisation, particulièrement intéressant pour les collectivités qui manquent de ressources pour s'engager dans l'aventure de création d'un nouvel opérateur (DUH, 2015).

Suivant les enseignements de l'expérience allemande, le développement des initiatives de remunicipalisation de l'énergie en Grande-Bretagne dépendra en grande partie des stratégies de coopération et de mutualisation mises en place entre les acteurs. En effet, afin d'essaimer plus largement, les pionniers comme les villes de Nottingham et de Bristol devront encourager une mise en réseaux des différents acteurs, afin de profiter de l'échange d'expérience et de mutualiser des services. Cela semble particulièrement important pour pouvoir s'affirmer dans un marché de l'énergie aujourd'hui très largement dominé par les grands fournisseurs privés (le « big 6 »).

#### ENCADRÉ 19. MUTUALISER LES FORCES DES OPÉRATEURS LOCAUX, UN ENJEU CLÉ

La libéralisation des marchés énergétiques impulsée par la Commission Européenne au milieu des années 1990 a été un enjeu majeur pour les opérateurs publics locaux. L'intégration des marchés de gros de l'électricité et du gaz à l'échelle européenne, dominée par les grands énergéticiens, représentait un défi particulièrement important. Afin d'y faire face, des entreprises locales allemandes et hollandaises ont créé dès 1999 un opérateur commun pour atteindre une taille critique et assurer les opérations de vente et d'achat sur le marché : **Trianel**. Cette entreprise collective s'est rapidement développée pour devenir aujourd'hui le premier réseau de coopération entre les entreprises locales d'énergie en Europe, avec plus de 100 sociétaires et partenaires en Allemagne, aux Pays-Bas, en Autriche et en Suisse.

L'entreprise met différents services au profit de ses membres : commerce de gros, commercialisation directe de l'électricité renouvelable produite, fournisseur de détail, assistance à maîtrise d'ouvrage et exploitation de centrales, conseil stratégique sur les nouveaux métiers des opérateurs locaux d'énergie.

Dans le même contexte de libéralisation des marchés de l'énergie et de disparition progressive des tarifs réglementés de vente, quinze entreprises locales de distribution (ELD) françaises ont créé en 2005 un opérateur commun : **Alternna**, qui rassemble aujourd'hui plus d'une cinquantaine d'ELD. L'entreprise propose aujourd'hui des offres de marché (électricité et gaz) dans toute la France, ciblant en particulier les entreprises et les collectivités. Elle apporte également son expertise technique à ses membres, dans la commercialisation sur le marché de gros et les activités de gestion (responsable d'équilibre par exemple).



3

## Les risques et obstacles à la réappropriation locale... et les pistes pour les surmonter



**S**i les dynamiques à l'œuvre dans les trois pays étudiés illustrent clairement les opportunités et succès des initiatives de réappropriation locale de l'énergie, celles-ci comportent également un certain nombre de risques et obstacles qu'il faut prendre en compte. Ceux-ci peuvent être de nature :

- **Juridique**, intégrant notamment les règles et contraintes des cadres législatifs nationaux et européens, qui peuvent délimiter plus ou moins fortement les modalités d'intervention de la collectivité en tant qu'acteur économique ;

- **Politique**, considérant notamment la nécessité d'ancrer l'initiative dans une vision stratégique de long terme, recueillant un soutien politique suffisamment large de la part des élus, de la population et des parties prenantes ;

- **Economique**, en rapport avec l'intensité capitalistique des projets énergétiques, les risques liés à la création d'un nouvel opérateur dans un environnement très concurrentiel et plus généralement la définition d'attentes « réalistes » quant à la performance économique d'un tel projet.

## 3.1 Les cadres juridiques

### 3.1.1 LES PRINCIPES DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE

La législation européenne pertinente pour l'analyse des initiatives de remunicipalisation de l'énergie forme un ensemble assez disparate. Celui-ci intègre d'une part les textes encadrant les notions de service public (ou services d'intérêt économique général, SIEG, dans la terminologie européenne) et les procédures de marchés publics et d'autre part la législation spécifique aux enjeux énergie-climat. **De prime abord, on peut ainsi observer que l'approche européenne en la matière est marquée par une tension importante entre deux principes forts et en partie contradictoires :**

- D'une part, la volonté de généraliser la libéralisation des marchés et la concurrence, menaçant progressivement la conception historique des services publics<sup>42</sup>. Ainsi, le secteur de l'énergie affiche aujourd'hui une pression particulièrement forte en faveur de la libéralisation et de la création d'un marché intégré (Dutton, 2015).

- D'autre part, la consécration des « Services d'intérêt économique général » (SIEG) comme « valeur commune de l'Union », associée au principe de subsidiarité et à l'autonomie institutionnelle des Etats membres (Marcou, 2016). En vertu de ces principes, la directive 2014/25/UE rappelle (Article 1) que les Etats membres restent libres « de définir, conformément au droit de l'Union, ce qu'ils entendent par services d'intérêt économique général » et dans « la manière dont ces services devraient être organisés et financés ».

---

<sup>42</sup> Un rapport du Parlement Européen notait ainsi dès 1996 que : « Le double mouvement de privatisation et de libéralisation, renforcé par la nature même de l'intégration communautaire, aboutit ainsi, par-delà l'entreprise publique, à remettre en cause le «service public» lui-même » (Camenen, 1996, p. 9).

### 3.1.2 LES CADRES JURIDIQUES NATIONAUX

Si la législation européenne affiche une influence croissante sur la conception des services publics locaux et nationaux, elle laisse néanmoins une marge de liberté importante aux Etats membres dans l'organisation de leurs services publics, notamment en ce qui concerne leurs modalités d'attribution à des entités publiques ou privées (Encadré 20). Ainsi, les spécificités des cadres législatifs nationaux semblent rester le principal facteur d'explication des dynamiques divergentes en matière de remunicipalisation de l'énergie dans les trois pays étudiés. Ceci se traduit notamment par des visions différentes sur la légitimité (et par application au droit : légalité) de l'intervention des collectivités dans l'économie locale, en rapport avec leur responsabilité en tant que garantes de la fourniture des services publics locaux essentiels.

#### ENCADRÉ 20. L'ATTRIBUTION DES CONCESSIONS, UNE DIVERSITÉ DE MODÈLES ENVISAGEABLES

La libéralisation des marchés de l'énergie concerne en premier lieu les activités de production et de fourniture aux consommateurs finaux mais se justifie beaucoup moins pour les activités liées aux infrastructures de réseaux énergétiques, qui constituent des monopoles naturels. Pour cette raison, la mise en concurrence ne peut être réalisée que lors de l'attribution de ce monopole : c'est donc notamment aux services publics présentant des monopoles naturels en raison des infrastructures sous-jacentes (énergie, rail, services postaux, etc.) que s'applique la directive de 2014 sur l'attribution des concessions. La transposition de ces règles dans le droit national illustre néanmoins la marge d'interprétation qui reste aux Etats membres afin de préserver, du moins en partie, l'organisation historique de leurs services publics.

En vertu de la loi sur l'économie de l'énergie, les collectivités allemandes sont obligées d'organiser l'attribution des concessions de réseaux dans le cadre d'une procédure publique, concurrentielle et non discriminante. L'attribution directe d'une concession à un opérateur local public n'est pas possible. Par ailleurs, la durée maximale des concessions est fixée à 20 ans (Libbe, 2014; VKU, 2011). Le réseau de distribution reste très atomisé, avec plus de 900 distributeurs d'électricité, en grande majorité des Stadtwerke, dont 90% alimentent moins de 100 000 clients.

En France, les collectivités locales sont chargées de l'attribution des concessions sur les réseaux électriques en tant qu'autorités organisatrices. Néanmoins, elles n'ont pas de liberté dans le choix de l'opérateur, celui-ci étant défini par la loi : Enedis et les 142 entreprises locales actives dans la distribution d'électricité ont le monopole dans leurs zones de desserte exclusives en vertu de l'article 111-52 du Code de l'Énergie. Par ailleurs, il n'existe pas de limite de durée légale pour les contrats de concessions.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Ce constat est néanmoins à nuancer : en effet, le modèle de cahier des charges proposé par la FNCCR prévoit une durée de 20 à 30 ans. En parallèle, la jurisprudence indique que la durée des contrats doit être justifiée dans chaque cas et peut être éventuellement refusée par le juge en cas de différend (Seban & Associés, 2015).

Au Royaume-Uni, les collectivités n'ont plus aucune compétence sur les réseaux de distribution, qui sont directement contrôlés par le régulateur national, OFGEM. Le réseau de distribution d'électricité est ainsi réparti entre 14 entités licenciées, appartenant à 6 grands groupes énergétiques. Aucune procédure de mise en concurrence n'est prévue.

En Suède, les réseaux de distribution d'électricité sont gérés par quelques 120 entreprises locales et publiques. Les contrats de concession ne sont pas associés à une limite de durée et courent généralement ad vitam eternam : pour entrer sur le marché, un nouvel opérateur devrait obligatoirement racheter un opérateur existant.



## L'Allemagne

Sur le plan législatif, les collectivités locales sont certainement avantagées par rapport à leurs homologues anglais et français en ce qui concerne l'étendue de leurs compétences. L'article 28 de la Loi fondamentale (Grundgesetz) affirme ainsi le principe de l'autonomie communale et leur confère le « droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale ». Les municipalités allemandes ont ainsi « des compétences importantes, étant les autorités de mise en œuvre d'environ 80 % de la législation et de la plupart des directives de l'UE » (Bauby & Similie, 2013, p. 5). Selon la conception allemande des services publics locaux (kommunale Daseinsvorsorge), les communes peuvent ainsi intervenir en tant qu'opérateur (économique) dans de nombreux secteurs, à condition de le justifier par leur mission d'intérêt général (Libbe, 2014)<sup>44</sup>.

Deux principes essentiels viennent encadrer cette compétence générale. Le principe de localisation (Örtlichkeitsprinzip) prévoit que l'activité de la municipalité (ou de ses entreprises) doit essentiellement se limiter au périmètre géographique de son administration. Et la clause de subsidiarité (Subsidiaritätsklausel) signifie que la collectivité ne peut gérer le service public que si elle peut le fournir de manière au moins aussi efficace qu'un acteur tiers. Les interprétations divergentes de ces deux principes dans la législation des Länder engendrent un cadrage plus ou moins restrictif pour les libertés d'action économique des collectivités<sup>45</sup>. De nombreux acteurs critiquent ainsi la position défavorable des entreprises communales vis-à-vis des grands groupes privés : tandis que ces derniers ne sont soumis qu'aux règles de concurrence émanant de la législation européenne et nationale, les premiers sont soumis à la fois aux dispositions spécifiques, aux activités économiques des communes et aux règles générales, ce qui fausse potentiellement la concurrence, sans évoquer les questions de taille et de pouvoir de marché des grands groupes privés (Berlo & Wagner, 2015; Libbe, 2014).

Ainsi, les collectivités allemandes sont, dans la majorité des Länder, assez libres pour créer ou reprendre sous contrôle public un opérateur énergétique pouvant intervenir dans les branches de la production, de la fourniture et de la distribution. Dans ce dernier cas, le conflit d'intérêt potentiel entre la collectivité en tant qu'autorité organisatrice du service (gérant notamment la procédure d'attribution des concessions) et la collectivité en tant qu'opérateur (candidat à la reprise des concessions) pose néanmoins des risques juridiques importants pour les processus de remunicipalisation. Ce flou juridique est ainsi exploité dans de nombreux cas par les opérateurs privés pour contester une reprise publique (Berlo et al., 2017).

<sup>44</sup> Traditionnellement : eau, assainissement, déchets, énergie, transport local, santé, éducation primaire et secondaire, etc.

<sup>45</sup> Pour une comparaison détaillée des dispositions applicables aux activités économiques dans chaque Land, voir (Berlo & Wagner, 2013, p. 88).



# La France

En France, l'article 34 de la Constitution garantit le principe de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Néanmoins, en matière de compétences effectives pour la gestion des services publics locaux, « l'étendue réelle de la décentralisation communale dépend peu de la richesse des dispositions constitutionnelles », comme le note Marcou (Marcou, 2000, p. 70). En effet, malgré l'affirmation répétée de la clause générale de compétence au profit des communes<sup>46</sup>, la France a construit en parallèle deux grands modèles d'organisation des services publics. Le premier correspond aux grands services publics centralisés et contrôlés par l'Etat, dont fait partie l'énergie. Le second correspond au service public local et aux compétences des collectivités territoriales, dont la gestion peut être assurée par la collectivité elle-même ou par un acteur tiers dans le cadre d'une délégation de service public, très répandue en France (Bauby & Similie, 2013).

Dans le domaine de l'énergie, le développement d'un service public national de l'énergie autour d'une politique centralisée et d'opérateurs verticalement intégrés a laissé relativement peu de place à l'action des communes et des collectivités locales, bien que les communes (ou leurs groupements) soient restées propriétaires et autorités concédantes des réseaux de distribution (Poupeau, 2004). Ainsi, en dehors des entreprises locales de distribution historiques, aucune collectivité ne peut actuellement choisir de gérer elle-même ses réseaux de distribution d'énergie, malgré le caractère potentiellement inconstitutionnel du monopole accordé à Enedis sur les 95 % restants du territoire français (Rousseau, 2012)<sup>47</sup>.

De même, l'apparition de fournisseurs publics locaux (en dehors des ELD) en France se heurte à deux difficultés majeures : sur le plan économique, le pouvoir de marché des fournisseurs historiques (EDF et Engie) est tel qu'il reste extrêmement difficile pour un nouvel entrant de taille modeste de subsister<sup>48</sup>. Sur le plan politique, la légitimité et la valeur ajoutée politique d'une telle initiative, même si elles prouvaient l'attachement de la collectivité au service public local, pourraient être rapidement remises en cause puisque la collectivité entrerait en conflit ouvert avec le service public national de l'énergie.

---

<sup>46</sup> La loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) d'août 2015 a effectivement supprimé la clause générale de compétence au profit des régions et des départements, ne conservant que celle des communes.

<sup>47</sup> Le CLER avait engagé dès 2010 une procédure au titre d'une Question prioritaire de Constitutionnalité pour mettre en cause le caractère inconstitutionnel du monopole accordé à Enedis (ex-ErDF), en raison de la violation du principe d'égalité entre communes (disposant d'une ELD ou pas) et de la liberté contractuelle (Rousseau, 2012). Cette procédure a néanmoins été rejetée en seconde instance par la Cour d'appel de Paris en février 2013 en raison d'un vice de forme : la loi sur laquelle portait la procédure initiale avait entretemps été reformée (sans en changer la substance), amenant la Cour à considérer la procédure comme non valable, sans considérations sur le fond de la question.

<sup>48</sup> Le développement d'Enercoop, fournisseur citoyen d'électricité verte, entre néanmoins dans ce même cadre : la coopérative a atteint plus de 40 000 clients en 2016 et prévoit d'atteindre 150 000 d'ici 2020.

Néanmoins, l'adoption de la loi de transition énergétique en 2015 ainsi que la mise en œuvre de l'acte 3 de la décentralisation a engendré des évolutions substantielles en matière de décentralisation des compétences énergie (Amorce, 2014; Izard, 2016). Sur le plan des interventions économiques, les collectivités locales peuvent notamment :

- Développer et exploiter en propre des installations d'énergies renouvelables (ENR) ou participer financièrement dans les projets ENR
- Engager des actions d'efficacité énergétique sur leur propres infrastructures et bâtiments ou proposer des outils de soutien aux acteurs locaux (citoyens, entreprises)
- Créer des sociétés publiques (SPL) ou mixtes (SEM) de développement et d'investissement dans les projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique
- Développer et gérer en propre des réseaux de chaleur

En résumé, il apparaît donc que les collectivités françaises disposent aujourd'hui de nombreux leviers d'action pour intervenir dans la gestion économique et opérationnelle de l'énergie sur leur territoire. Exception faite des réseaux de distribution, pour lesquels leur rôle reste limité à celui de l'autorité concédante, ce n'est pas tant la législation que l'organisation économique du marché de l'énergie et l'absence de ressources (volonté politique, financement, compétences techniques) qui peuvent limiter les initiatives en matière de ré-appropriation.



## Le Royaume-Uni

La gouvernance institutionnelle au Royaume-Uni est complexifiée par les organisations différenciées dans les quatre nations constitutives (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord), chacune ayant ses propres principes d'organisation territoriale. On peut néanmoins noter que les compétences des communes en matière de gestion opérationnelle de services publics sont particulièrement peu développées aujourd'hui. En effet, le rôle des collectivités locales ainsi que le nombre d'entreprises communales dans la fourniture de services publics locaux (et en particulier dans l'énergie) ont successivement été réduit : par les politiques de nationalisation entreprises dans les années 1940 dans un premier temps ; par l'agenda de privatisation et de libéralisation engagé dans les années 1980 ensuite ; et enfin par des politiques successives visant à fortement encadrer et décourager les activités économiques des communes (Bauby & Similie, 2013).

Le secteur de l'énergie a ainsi été entièrement privatisé en 1990, avec en parallèle la séparation des activités de production, de transport, de distribution et de fourniture. Contrairement à l'Allemagne et à la France, aucune entreprise locale de distribution n'a survécu à ces évolutions et les collectivités locales ont perdu leurs compétences et la propriété des réseaux de distribution.

En parallèle, il convient de noter que la politique nationale en matière de transition énergétique a connu des évolutions importantes depuis l'alternance politique de 2015, avec notamment la disparition du programme phare en matière d'efficacité énergétique (le Green Deal) et une baisse très marquée des programmes de soutien aux énergies renouvelables à la fin 2015.

En résumé, sur les trois cas étudiés, celui du Royaume-Uni apparaît aujourd'hui comme le moins favorable à une réappropriation locale de l'énergie en ce qui concerne le contexte juridique et l'organisation du marché national de l'énergie. On observe néanmoins depuis quelques années une résurgence des initiatives municipales et locales en matière d'énergie : de plus en plus de villes créent leur propre fournisseur ou opérateur énergétique (selon des modalités différentes) et les projets citoyens (community energy projects) se sont fortement développés, notamment en Ecosse (Armstrong, 2015; Cowell, Ellis, Sherry-Brennan, Strachan, & Toke, 2017; NEF, 2016).

### 3.2 Risques et conditions politiques et économiques

Si la partie précédente a permis d'approfondir l'analyse des principaux facteurs exogènes, il convient maintenant de se focaliser sur l'analyse des risques endogènes des projets de réappropriation locale de l'énergie sur les plans politiques et économiques. Plus que de simples obstacles, ces enjeux sont autant de clés de lecture sur les conditions de réussite de ces initiatives.

#### a) Le facteur politique : projet, vision de long terme et personnalité

Si la majorité des études se focalisent en premier lieu sur les risques économiques liés à la création d'une activité ou d'une entreprise publique nouvelle (Berlo & Wagner, 2013; Halmer & Hauenschild, 2014; Libbe, 2014), le facteur politique reste de première importance pour mener à bien les initiatives de remunicipalisation.

Ainsi il est crucial de vérifier que le projet de remunicipalisation profite d'un ancrage politique solide, autour de plusieurs aspects :

- **La préparation du projet** : les initiatives de remunicipalisation et plus largement de réappropriation de l'énergie nécessitent une préparation assez approfondie. Celle-ci doit en premier lieu permettre de définir les objectifs et besoins identifiés afin de déterminer les modalités de mise en œuvre : il y a bien de multiples modèles de remunicipalisation, chacun étant inscrit dans son contexte local spécifique. De la même manière, il convient de réaliser assez rapidement une analyse stratégique du projet (voir section 4).

- **La temporalité** : le facteur temps peut jouer à bien des égards sur le succès ou l'échec des initiatives. Dans un premier temps en raison de la durée, généralement assez longue (plusieurs années, voire plus) du processus, qui nécessite un investissement de longue haleine et des fondations solides pour éviter l'abandon en cours de route. En second lieu parce que le facteur temps peut être décisif pour bien anticiper des fenêtres d'opportunités spécifiques. Le renouvellement des concessions de service public constitue ainsi un facteur déclencheur dans la majorité des cas de remunicipalisation, quel que soit le secteur considéré (Berlo & Wagner, 2013; Hall et al., 2013; Kishimoto et al., 2015).

- **L'inscription dans une vision stratégique de long terme** : la remunicipalisation est rarement une fin en soi, mais constitue un formidable outil et levier d'action locale. En ce sens, il semble essentiel d'intégrer le projet dans une vision stratégique de transition énergétique locale structurée sur le long terme, afin de lui donner toute sa légitimité.

- **La constitution d'alliances politiques et de coalitions d'acteurs** : il est important de faire porter les initiatives de remunicipalisation par une alliance d'acteurs (et idéalement d'élus) suffisamment large et représentative pour résister à la pression du temps et de possibles alternances politiques, qui peuvent avoir une incidence forte<sup>49</sup> sur les projets. Ainsi, le fait de consulter et d'associer des parties prenantes de la société civile et de la sphère économique (syndicats notamment), voire de connecter la remunicipalisation à d'autres luttes pour « le droit à la ville » (Right to the city) pour assurer une assise et légitimité plus large du projet est souvent cité comme une condition de réussite importante

- **Ne pas sous-estimer la résistance contre le projet** : dans de nombreux cas, la remunicipalisation est loin de recevoir un accueil unanime. Une forte opposition peut venir des opérateurs privés existants, d'élus et de partis politiques, des syndicats, voire d'une partie de la population. En ce sens, la communication auprès des médias et des citoyens peut jouer un rôle crucial, notamment pour les projets de grande envergure très politisés, comme l'illustrent par exemple les cas de Hambourg et de Berlin (Berlo & Wagner, 2015; Halmer & Hauenschild, 2014)<sup>50</sup>. En Allemagne, le cas spécifique des remunicipalisations de réseaux de distribution illustre par ailleurs la créativité des opérateurs existants pour éviter et décourager explicitement toute reprise publique (Berlo et al., 2017).

## **b) Les risques économiques**

En tant que projet économique d'envergure, la remunicipalisation de l'énergie présente de nombreux risques, plus ou moins spécifiques à chaque projet. C'est notamment l'analyse de ces risques qui doit en grande partie guider le choix du modèle de réappropriation locale, en rapport avec les ressources et compétences de la collectivité locale, et les besoins identifiés sur le territoire. Plusieurs enjeux peuvent ainsi être identifiés :

- **Acquérir l'expertise nécessaire** : dans la majorité des cas et quel que soit le pays considéré, les collectivités souhaitant remunicipaliser la gestion de l'énergie ne disposent que de compétences limitées en la matière, notamment en ce qui concerne la gestion opérationnelle. En ce sens, il semble primordial d'investir rapidement dans ces compétences, que ce soit par un développement interne ou l'association de partenaires extérieurs (entreprises publiques voisines, consultants, réseaux et fédérations<sup>51</sup>). L'élaboration d'analyses sur les avantages et risques économiques liés à la reprise d'une gestion publique semble également essentielle pour faciliter la prise de décision et contrebalancer d'autres analyses. Le développement de compétences juridiques et économiques solides est obligatoire dans le cas où il faille racheter des actifs à un opérateur privé : la définition des prix de vente, des actifs inclus et des modalités peuvent être extrêmement difficiles (Berlo et al., 2017).

---

<sup>49</sup> Dans certains cas, le départ d'un ou plusieurs élus à l'initiative d'un projet a signé sa fin pure et simple, le facteur « personnalité » étant souvent déterminant. A l'inverse, dans certains cas les alternances politiques peuvent également conduire à débloquer un projet, comme c'est le cas à Berlin depuis fin 2016 avec l'arrivée d'une nouvelle coalition SPD, Verts, Die Linke ou l'arrivée du nouveau maire (Sadiq Khan, Labour) à Londres.

<sup>50</sup> Selon un article, le Berliner Energietisch avait prévu 180 000 euros pour sa campagne publique en amont du référendum local, contre plusieurs millions pour l'opérateur privé Vattenfall (Der Tagesspiegel : « Der stille Kampf von Vattenfall », 30.09.2013).

<sup>51</sup> Telles que le VKU en Allemagne, la fédération des EPL ou encore Amorce en France, l'Association for Public Service Excellence (APSE) au Royaume-Uni, Energy Cities et la Convention des Maires à l'échelle européenne.

- **Ne pas se fixer d'avance sur le positionnement stratégique** : sur le plan économique, il s'agit de ne définir le positionnement stratégique et ses possibles évolutions dans le temps qu'après avoir identifié les objectifs et risques: positionnement sur l'ensemble de la chaîne de valeur, création d'un fournisseur public comme première étape à un opérateur intégré, opérateur réseaux, développer des projets ENR en propre ou plutôt faciliter le développement par d'autres acteurs du territoire, etc.. Les formes et modèles de remunicipalisation restent diversifiés et doivent être étudiés en détail, pour trouver le plus adapté par rapport aux objectifs et ressources de la collectivité.

- **Etre transparent sur les objectifs prioritaires et leurs conséquences** : s'il est tentant de vouloir gagner le soutien de l'opinion publique en promettant « monts et merveilles », il reste important de canaliser les attentes et d'être transparent sur le fait qu'un seul projet ne peut pas tout faire : dégager une rente pour le budget de la ville, tout en offrant les tarifs les plus bas aux usagers et en déclenchant des investissements considérables représentent des objectifs à priori peu conciliables, du moins dans un premier temps.

- **Limiter les risques financiers pour la collectivité** : en cas d'investissements lourds (rachat d'infrastructures réseaux ou le développement de nouveaux projets), il convient de trouver le meilleur montage juridique pour limiter la responsabilité financière de la collectivité locale porteuse du projet. Ainsi, la création d'entreprises relevant du droit privé<sup>52</sup> pour ce qui concerne leurs obligations financières (notamment la responsabilité limitée) semble se généraliser aujourd'hui, ce qui permet d'éviter que les investissements dans les infrastructures soient intégrés à la dette publique locale<sup>53</sup>.

- **Anticiper les besoins de financement et le développement de partenariats** : selon le positionnement de marché recherché, la remunicipalisation peut engendrer des besoins d'investissements considérables, dépassant les moyens de la collectivité locale. La recherche de partenaires stratégiques s'avère alors indispensable, autour de nombreuses possibilités. Dans certains cas, cela peut concerner des entreprises publiques de territoires voisins, dans d'autres les citoyens et coopératives citoyennes peuvent apporter des financements importants (voir Encadré 16). Enfin l'association de partenaires privés, y compris du concessionnaire historique, peut être une option pertinente, pour préserver les compétences techniques, mais implique nécessairement des contraintes pour la liberté de gestion et la gouvernance (intérêts potentiellement divergents).

- **Affirmer l'ancrage dans le territoire** : le fait de vouloir « voir trop grand » peut représenter un risque majeur pour la légitimité du projet. Il semble au contraire opportun de se focaliser sur l'impact local et la proximité, premier atout et spécificité des initiatives de remunicipalisation (section 2.3.). La bonne valorisation de la marque « locale » semble d'autant plus importante en cas d'intervention sur le marché de la fourniture, très concurrentiel et dominé par de grands groupes privés dans la majorité des cas (Theron, 2012). Cela peut se faire par l'intégration de prestations fondées sur la proximité (conseils et audits d'efficacité énergétique in situ, primes pour l'achat d'équipements efficaces, etc.) dans les offres de fourniture.

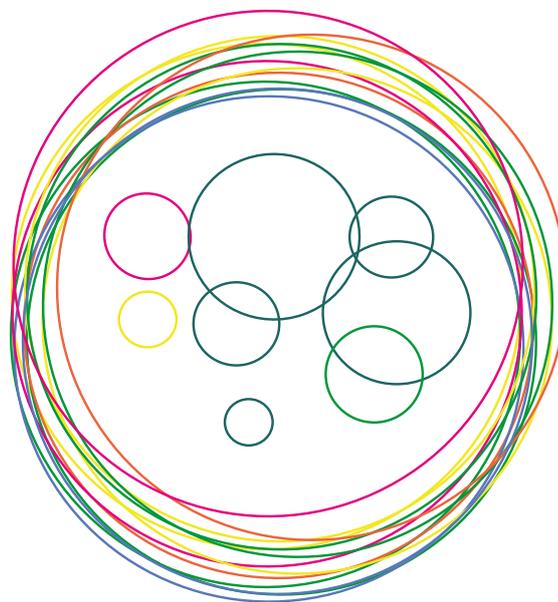
---

<sup>52</sup> Sociétés par action à responsabilité limitée et leurs équivalents dans les différents pays. A noter qu'en France les sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) sont soumises à des règles spécifiques du droit public. En tant que sociétés anonymes, elles relèvent néanmoins également du droit commercial et incluent la responsabilité limitée au capital investi.

<sup>53</sup> C'est du moins le cas en Allemagne, où la constitution de sociétés de droit privé (GmbH) permet aux communes de s'endetter pour financer le rachat des réseaux de distribution (pour des sommes pouvant atteindre plusieurs milliards d'euros, comme à Hambourg), sans impacter la dette publique locale.

- **Ne pas sous-estimer les risques des marchés énergétiques** : en s'investissant dans la gestion de l'énergie, l'entreprise communale devient nécessairement dépendante de ces mêmes marchés et de leurs évolutions parfois brusques. Cela exige en premier lieu une bonne connaissance du fonctionnement de ces marchés, notamment en cas d'activités sur les marchés de gros. En second lieu cela implique idéalement un certain niveau de diversification des portefeuilles et donc des risques associés. Enfin, la connaissance et l'anticipation des évolutions économiques et politiques restent indispensables, l'entreprise communale pouvant être affectée au même titre que les acteurs privés. Ainsi, les difficultés récentes de viabilité des centrales à gaz sur le marché européen ont frappé de plein fouet les entreprises communales en Allemagne (KPMG, 2016; Neuerer, 2013). Les prises de participation dans des projets existants, la création de projets en partenariat avec d'autres entreprises communales ou les outils de mutualisation (Encadré 19) peuvent ainsi constituer un outil pour diversifier ces risques (DUH, 2015).

- **Etudier le potentiel et anticiper le positionnement sur de nouveaux marchés** : le développement de nouveaux marchés peut être une opportunité importante pour les entreprises locales, afin de se différencier des acteurs traditionnels du marché de l'énergie et renforcer leur identité comme acteur local et innovant. Le champ de la digitalisation de l'énergie (analyse et gestion de données, réseaux intelligents) présente un intérêt particulier, considérant surtout sa double valorisation économique (services aux clients) et politique (outil de mise en œuvre et coordination des politiques énergétiques locales). De même, un focus sur les services énergétiques en complément ou comme alternative à une offre de fourniture classique représente un outil innovant pour se démarquer par rapport à des offres concurrentes.





4

## Synthèse stratégique



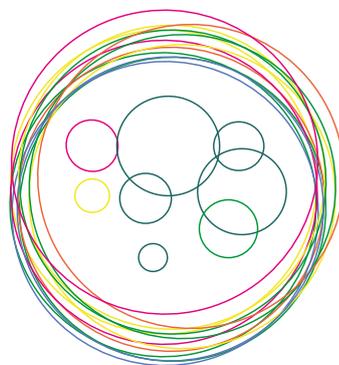
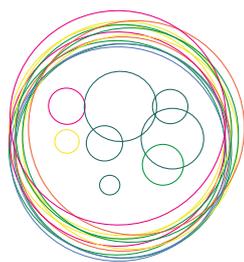
© Frank Gaertner – Shutterstock

**A**près avoir analysé plus en profondeur les motifs, intérêts et risques liés à la remunicipalisation de l'énergie, cette section vise à proposer une synthèse des principaux éléments sous la forme d'une analyse SWOT représentant les principales forces, faiblesses, opportunités et menaces en rapport avec les initiatives de réappropriation locale de l'énergie. Un aperçu rapide des différents modèles de remunicipalisation évoqués au fil de cette étude est aussi présenté.

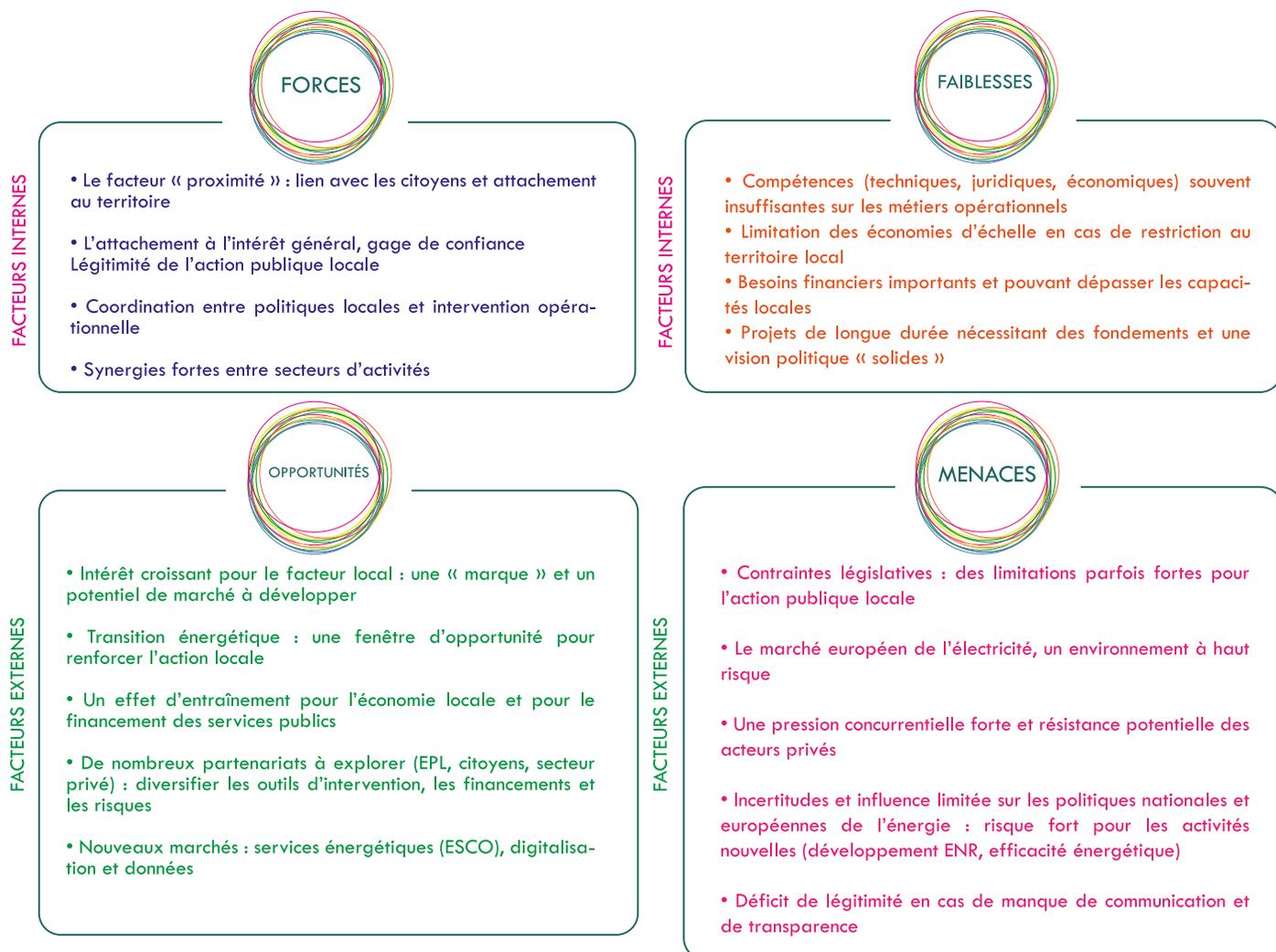
#### 4.1 Analyse « SWOT »

Traditionnellement utilisée dans l'élaboration de stratégies d'entreprise, l'analyse SWOT (*Strengths Weaknesses Opportunities Threats*) est un outil d'analyse stratégique et d'aide à la décision qui peut également être appliqué à d'autres objets (un territoire, un projet, une technologie, un secteur d'activités etc.) afin de représenter de manière synthétique les principaux facteurs endogènes et exogènes :

- *Strengths* : les forces en interne, qui portent ici sur les avantages de la collectivité locale dans la gestion locale de l'énergie ;
- *Weaknesses* : les faiblesses identifiées en ce qui concerne la reprise d'une gestion locale et publique de l'énergie sur un territoire ;
- *Opportunities* : les opportunités associées à la remunicipalisation, notamment en regard aux développements futurs et aux facteurs externes
- *Threats* : les menaces ou risques qui peuvent être identifiés en externe, notamment en lien avec l'évolution du marché de l'énergie (national et européen) et des politiques publiques (cadres législatifs, stratégies nationales de transition énergétique etc.).



## Schéma 5. Analyse SWOT globale des initiatives de remunicipalisation de l'énergie

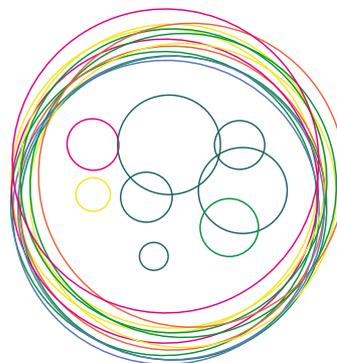


Cette démarche se veut en premier lieu illustrative et synthétique, résumant les principaux facteurs structurels à prendre en considération dans la réflexion stratégique. En raison de la diversité de modèles de remunicipalisation envisageables et des contextes locaux spécifiques à chaque projet, il convient bien évidemment de répliquer cette méthode d'analyse au cas par cas, notamment dans l'objectif d'évaluer différents modèles et options stratégiques.

## 4.2 La diversité de modèles envisageables : un guide stratégique

Il paraît peu pertinent de développer à ce stade un véritable « catalogue » des différents modèles de remunicipalisation envisageables, tant les possibilités sont variables et dépendent des objectifs et des spécificités locales et nationales. En partant des études de cas évoquées, on peut néanmoins donner un premier aperçu non exhaustif de quelques modèles existants :

- **Les opérateurs intégrés, véritable « bras armé » de la mise en œuvre des politiques locales de l'énergie** : c'est le modèle qui se retrouve principalement dans les grandes villes en Allemagne, disposant de Stadtwerke d'envergure, les opérateurs intégrés sont actifs sur l'ensemble de la chaîne de valeur (production, distribution, fourniture), intégrés à des entreprises publiques multi-sectorielles (énergie, eau, déchets, transports, etc.), à l'instar des Stadtwerke München.
- **Les outils d'investissement publics** : dans ce modèle, le développement de nouveaux projets, principalement d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, constitue la priorité à travers un outil d'investissement, le cas échéant accompagné d'une assistance technique aux projets (maîtrise d'ouvrage). L'intervention peut combiner le développement de projets en propre et la facilitation et participation de projets tiers. La majorité des opérateurs régionaux français actifs dans l'énergie (comme la SPL Oser, la SEM Energie Posit'IF) intègrent cette catégorie.
- **Les fournisseurs publics locaux d'énergie** : ces initiatives se focalisent en premier lieu sur le développement d'offres locales d'énergie, le plus souvent en lien avec un enjeu social (lutte contre la précarité énergétique) et le cas échéant associé au développement de projets de production d'énergie : c'est le cas des initiatives municipales développées au Royaume-Uni, comme Robin Hood Energy à Nottingham, Bristol Energy ou encore Our Power en Ecosse ;



- **Les opérateurs de réseaux de distribution** : bien qu'envisageable, le modèle d'un opérateur municipal fondé exclusivement sur la gestion des réseaux de distribution est assez rare en Allemagne. En France, certaines entreprises locales de distribution entrent dans ce cadre ;

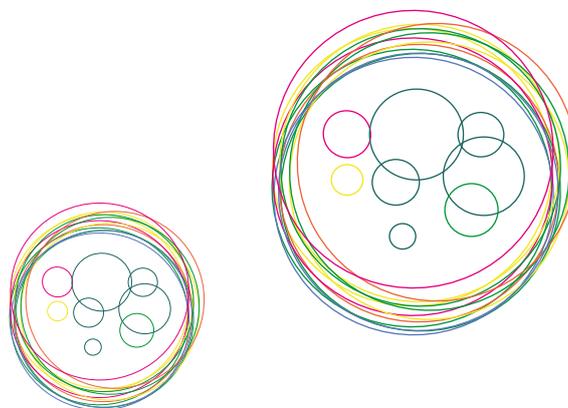
- **Les initiatives de mutualisation et de coopération entre entreprises locales** (voir Encadré 19)

S'il paraît impossible de réaliser une typologie exhaustive, il convient d'illustrer cette diversité en partant des questions stratégiques qui peuvent informer les décisions. Trois conclusions fortes se dégagent alors :

- **En premier lieu, sur le fait qu'il est toujours possible d'agir.** En dépit des contraintes législatives et de la rareté des ressources, la diversité de formules permet de trouver un outil qui peut s'adapter à la tâche recherchée.

- **En second lieu sur l'importance d'une analyse stratégique approfondie** pour identifier les solutions adéquates : celle-ci ne constitue pas un luxe mais bien une nécessité pour s'assurer de la pertinence de l'outil et de son adéquation avec les besoins du territoire et les axes d'intervention prioritaires.

- **Enfin, il n'y a pas un modèle meilleur que les autres** : chacun comporte des avantages et limites. Les modèles les plus ambitieux peuvent paraître plus attractifs en matière de pilotage politique et de retombées économiques. Ce sont néanmoins aussi les plus difficiles à mettre en œuvre et ceux présentant les risques économiques les plus élevés. Le graphique ci-dessous résume les principaux enjeux identifiés pour informer le choix sur les modèles envisageables. Comme pour l'analyse SWOT, ces enjeux peuvent être répartis entre une dimension « interne » et une dimension « externe ».



- **Les objectifs politiques** définis en lien avec le projet de remunicipalisation représentent naturellement la première question stratégique : selon qu'il s'agit de développer un opérateur transversal ou de répondre à un enjeu spécifique, les réponses à apporter sont nécessairement différentes.

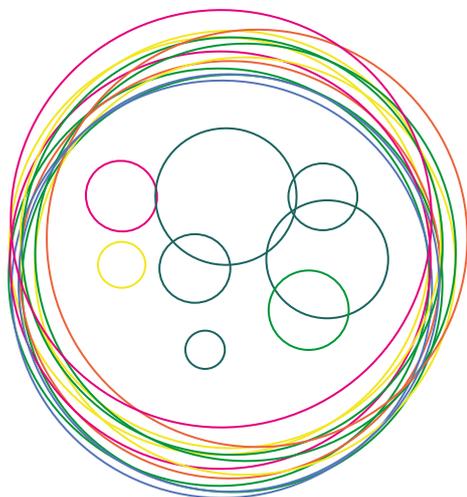
- **La vision de long terme** : cet aspect fait en premier lieu référence à la stratégie générale de la collectivité locale en matière de transition énergétique, dont l'ambition et les priorités peuvent orienter le choix en faveur d'un modèle spécifique. Mais il convient également de projeter une vision de long terme pour le projet de remunicipalisation lui-même : ainsi, il est parfaitement possible de « tester » la pertinence d'un outil public en s'engageant sur un domaine restreint (développement de projets ENR par exemple), dans l'objectif d'élargir progressivement le périmètre sur la chaîne de valeur.

- **Le portage politique** : l'ambition des projets de remunicipalisation dépend également de leur assise politique. Dans de nombreux cas, l'initiative est ainsi le fruit d'une ou plusieurs personnalités particulièrement motivées. Néanmoins, plus la coalition d'acteurs portant le projet est large, plus celui-ci a des chances de s'ancrer dans la durée.

- **Les ressources et compétences de la collectivité** : le choix du modèle doit nécessairement être en phase avec les capacités d'action des collectivités, que celles-ci soient disponibles en interne ou en externe (via des partenariats stratégiques).

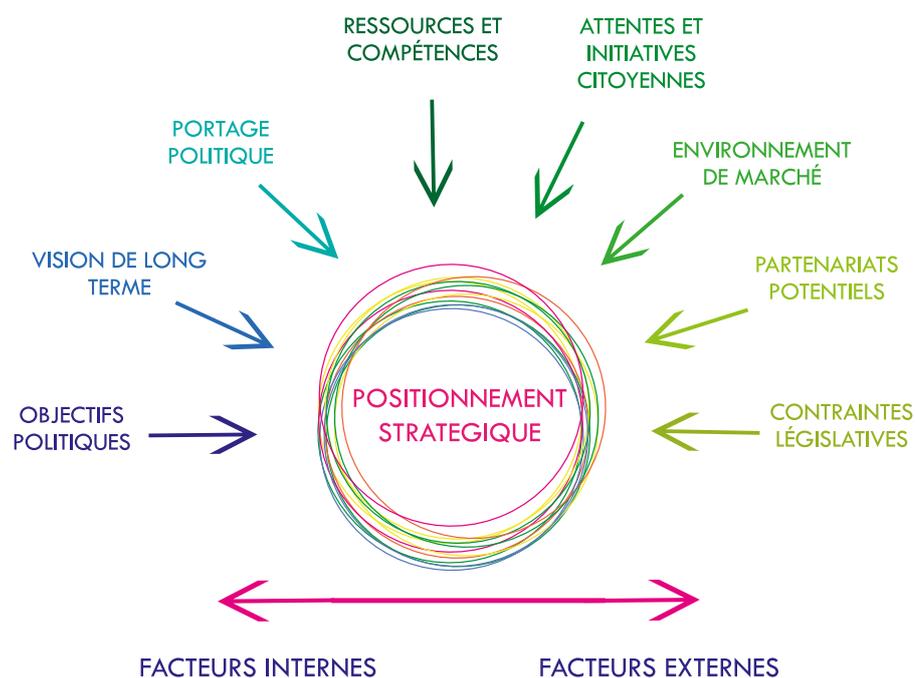
- **Les attentes et initiatives citoyennes** constituent un facteur essentiel pour le positionnement stratégique et conditionnent en grande partie la légitimité du projet, notamment en lien avec deux enjeux clés : le positionnement vis-à-vis et la coopération avec les initiatives citoyennes d'une part ; et la mise en œuvre d'une gouvernance transparente et participative, d'autre part.

- **Les partenariats** : en lien avec les ressources disponibles, ils peuvent fortement ouvrir ou contraindre le champ des possibles. Dans certains cas, il peut être plus pertinent de chercher à intégrer un opérateur régional préexistant que de créer une multitude d'outils locaux de taille modeste. Enfin, l'analyse des réseaux d'acteurs à l'échelle locale peut également informer la décision sur le rôle accordé à l'opérateur public : plutôt que de tout faire en propre, il peut dans certains cas être plus pertinent de n'intervenir qu'en facilitateur de projets tiers, en essayant de maximiser l'effet de levier des financements publics.



- **Les contraintes législatives** : les contraintes qui encadrent l'intervention économique des collectivités dans le secteur de l'énergie restent un déterminant fort, en ce qui concerne les possibilités de réappropriation de la gestion des réseaux de distribution. Il faut néanmoins tenir compte du fait que les dispositions législatives ne constituent pas un facteur intangible : l'ordre institutionnel évolue dans le temps et ce n'est qu'en affirmant leur rôle central dans la transition énergétique que les collectivités arriveront à gagner de nouvelles marges de manœuvre.

Schéma 6. Les enjeux clés du positionnement stratégique



### 4.3 Conclusion : vers un service public local de l'énergie en Europe

Au travers des initiatives étudiées dans le cadre de cette étude, un premier constat émerge : les collectivités locales sont de plus en plus conscientes du rôle central qu'elles occupent pour la mise en œuvre de la transition énergétique. Si la remunicipalisation de l'énergie en Allemagne reste l'exemple le plus emblématique de cette réappropriation locale et publique des enjeux énergétiques, force est de constater que cette dynamique s'étend également à d'autres pays européens, traduisant une reconnaissance nouvelle des initiatives locales, en lien avec les avantages d'une approche ancrée dans les territoires, en termes d'accroissement de l'influence politique, de renforcement du lien avec les citoyens et d'accroissement des retombées économiques locales.

Un second constat renvoie à la diversité de modèles de réappropriation locale de l'énergie observée en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. En premier lieu, cette diversité traduit l'influence déterminante des spécificités nationales, qui encadrent plus ou moins strictement la liberté d'action des collectivités locales en matière de gestion de l'énergie. En second lieu, cela reflète la nécessité de partir des objectifs et besoins identifiés au niveau local pour déterminer l'outil le plus pertinent. Si tous ces modèles peuvent servir d'inspiration, aucun ne semble ainsi directement généralisable.

Dernier constat, il convient de replacer cette dynamique émergente de réappropriation locale de l'énergie dans le contexte des politiques européennes de l'énergie et du climat. A l'heure où l'Europe souhaite construire son Union de l'Energie, il semble essentiel de mieux prendre en compte les enjeux de gouvernance locale et de valoriser le rôle des acteurs locaux. Il s'agit dès lors de dépasser le dualisme entre l'ambition d'une Union de l'énergie européenne « qui mettrait les citoyens au cœur » du projet de transition énergétique et des orientations politiques qui se focalisent au contraire sur l'échelle (supra-)nationale et le renforcement de la concurrence au sein du marché intégré, souvent au détriment des acteurs locaux.

Si certains le considèrent encore comme un retour en arrière, l'enjeu de la remunicipalisation de l'énergie est bien au contraire de développer un nouveau service public local de l'énergie, capable de répondre aux enjeux de la transition énergétique tout en tenant compte des acquis du marché intégré et des politiques communautaires.

# Bibliographie

- Ademe. (2016). Quelle intégration territoriale des EnR participatives ? État des lieux et analyse des projets français. Médiation&Environnement / O. Gilbert / F. Reix.
- Amorce. (2014). *Les compétences énergies des collectivités et leurs groupements (EPCI et syndicats)* (Etude No. ENJ 03). Amorce.
- Angel, J. (2016). *Stratégies pour la démocratie énergétique*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Armstrong, H. (2015). *Local Energy in an Age of Austerity. Preserving the value of local and community energy*. Nesta.
- Bauby, P., & Similie, M. M. (2013). *La gouvernance des services publics de base dans 31 pays européens* (Rapport GOLD III). Cités et Gouvernements Locaux Unis.
- Bauer, H., Büchner, C., & Hajasch, L. (2012). *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*. Universitätsverlag Potsdam.
- BDEW. (2016). *Digitale Geschäftsmodelle. Digitalisierung in der Energiewirtschaft. Stadtwerke Studie 2016*. BDEW / Ernst & Young.
- Becker, S., Beveridge, R., & Naumann, M. (2015). Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance? *Space and Polity*, 19(1), 76-90.
- Berlin. (2016). *Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD, die Linke und Bündnis 90/Die Grünen*. Consulté à l'adresse [https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/rbm/2016-11-16-koalitionsvereinbarung\\_2016-21\\_final.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/rbm/2016-11-16-koalitionsvereinbarung_2016-21_final.pdf)
- Berlo, K., & Wagner, O. (2013). *Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung* (Sondierungsstudie). Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH.
- Berlo, K., & Wagner, O. (2015). Widerstände und Chancen von Rekommunalisierungen. Présenté à 9. Eurosolar Konferenz « Stadtwerke mit erneuerbaren Energien ».
- Berlo, K., Wagner, O., & Heenen, M. (2017). The Incumbents' Conservation Strategies in the German Energy Regime as an Impediment to Re-Municipalization—An Analysis Guided by the Multi-Level Perspective. *Sustainability*, 9(53).
- Blesl, M., & Eikmeier, B. (2015). *Die 70/70-Strategie*. AGFW.
- Bristol. (2015). *Our resilient future. A framework for climate and energy security*. Bristol City Council.
- Bristol Energy Network. (2013). *Bristol Community Strategy for Energy*. Consulté à l'adresse [http://gallery.mailchimp.com/18bc0f4d60d2b150f9e1dabd5/files/BCSfE\\_June\\_2013.pdf](http://gallery.mailchimp.com/18bc0f4d60d2b150f9e1dabd5/files/BCSfE_June_2013.pdf)
- Callonnet, G., Landa, G., Maillet, P., & Reynes, F. (2013). L'évaluation macroéconomique des visions énergétiques 2030-2050 de l'Ademe. Ademe.
- CE. (2014). Lignes directrices concernant les Aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014

- 2020 (Communication de la Commission Européenne No. 2014/C 200/01). Bruxelles.
- CE. (2015). Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique (Communication de la Commission Européenne No. COM(2015) 80 final). Bruxelles.
- CNTE. (2013). Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France. Conseil national du débat.
- Cowell, R., Ellis, G., Sherry-Brennan, F., Strachan, P. A., & Toke, D. (2017). Energy transitions, sub-national government and regime flexibility: How has devolution in the United Kingdom affected renewable energy development? *Energy Research & Social Science*, 23, 169-181. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.10.006>
- DNTE. (2013a). Analyse et enseignements de la Journée citoyenne du 25 mai 2013 (Dossier de presse). Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer.
- DNTE. (2013b). La compétitivité des entreprises françaises dans la transition énergétique (Rapport du groupe de travail 7 du DNTE).
- DUH. (2015). Interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende. Deutsche Umwelthilfe / IfaS. Consulté à l'adresse [http://www.duh.de/kommko\\_pu/](http://www.duh.de/kommko_pu/)
- Dutton, J. (2015). EU Energy Policy and the Third Package. University of Exeter / UK ERC. Consulté à l'adresse <http://www.ukerc.ac.uk/asset/4B64DF12-28AA-4A99-B22554876846DEE4/>
- EC. (2013). Innovation in urban mobility Policy making and planning. Commission Européenne.
- Enercity. (2016). Weiter gedacht. Wahr gemacht. proKlima-Jahresbericht 2015. Hanovre.
- Energy Cities. (2014). L'impact économique de la transition énergétique au niveau local Méthodologies et études de cas.
- Energy Cities. (2015). Bristol BRITE - developing the municipal power sector – Bristol, UK.
- Energy Cities. (2016). Vers des villes 100% Energies Renouvelables et maîtrisant leur consommation. Pistes de réflexion et d'action. Energy Cities, CLER, RAC-France.
- ERCAS. (2015). Public Integrity and Trust in Europe. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance.
- Gabillet, P. (2015). Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz. Des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés. Université Paris Est.
- GeoDH. (2014). Developing geothermal district heating in Europe.
- Gotchev, B. (2015). Market integration and the development of wind power cooperatives in Denmark: lessons learned for Germany. IASS Potsdam.
- Graebe, M., & Jäschke, H. (2014). Energiepolitik aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger. Zwischen Energiewende und Re-kommunalisierung. TU Berlin.
- Günther, M. (2011). Regionale Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte des enercity-Fonds proKlima. Pestel Institut.

- Hall, D., Lobina, E., & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 193-214.
- Halmer, S., & Hauenschild, B. (2014). Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.
- HGV. (2015). Geschäftsbericht 2014. HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement.
- IDE. (2014). 100 RE Regions in Germany, Europe and the world. Institut Dezentrale Energietechnologien GmbH / 100% RES Communities.
- IDE. (2016). Regionale Wertschöpfung in der Windindustrie am Beispiel Nordhessen. Institut Dezentrale Energietechnologien / Universität Kassel.
- IEA. (2016). Energy Technology Perspectives 2016. Paris: Agence Internationale de l'Énergie.
- InfraFutur. (2008). Perspektiven dezentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität. Energie.
- Izard, C. (2016). Nouvelles compétences climat-énergie des collectivités territoriales. Loi NOTRe, transition énergétique: quels impacts pour les territoires? RAC France.
- JRC. (2016). Efficient district heating and cooling systems in the EU. Tilia GmbH.
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (2015). Eau publique, eau d'avenir. L'expérience mondiale de la remunicipalisation. Transnational Institute et al.
- KPMG. (2016). Stadtwerke auf dem Weg in die Krise. Consulté à l'adresse <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/stadtwerke-in-der-krise-kpmg-2016.pdf>
- Kunze, C., & Becker, S. (2014). Energy Democracy in Europe. A survey and outlook. Bruxelles: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Laimé, M. (2016, juin). Mort annoncée de la gestion communale de l'eau. Les blogs du Monde diplomatique: Carnets d'eau. Consulté à l'adresse <http://blog.mondediplo.net/2016-06-17-Mort-annoncee-de-la-gestion-communale-de-l-eau>
- Lell, O. (2010). Dienste für Bürger und Verbraucher. Politische Perspektiven für Stromversorgung, Wasserwirtschaft und Bahnverkehr (WISO Diskurs). Friedrich-Ebert Stiftung.
- Lenk, T., Rottmann, O., & Albrecht, R. (2011). Rekommunalisierung der Energieversorgung. (Public Governance).
- Libbe, J. (2014). Transformation städtischer Infrastruktur Perspektiven und Elemente eines kommunalen Transformationsmanagements am Beispiel Energie. Universität Leipzig.
- Marcou, G. (2000). L'autonomie communale: étude comparative. *Pouvoirs*, (95), 69-86.
- Marcou, G. (2016). The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service. In H. Wollmann, I. Koprčić, & G. Marcou (Éd.), *Public and Social Services in Europe* (p. 13-26). Palgrave Macmillan UK. Consulté à l'adresse [http://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-57499-2\\_2](http://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-57499-2_2)

- Mehr Demokratie. (2016). Bürgerbegehrensbericht 2016. Mehr Demokratie e.V. / Universität Wuppertal / Philipps-Universität Marburg.
- Meyer, T. (2015). Remunicipaliser l'électricité: le modèle allemand. *Revue Projet*, (344).
- Morris, C., & Jungjohann, A. (2016). *Energy democracy : Germany's Energiewende to renewables*. Springer.
- Murphy, L. (2016, novembre 14). Liverpool council pushes ahead with plans to set up « Liverpool LECCy ». *Echo. Liverpool*. Consulté à l'adresse <http://www.liverpoolecho.co.uk/news/liverpool-news/liverpool-council-pushes-ahead-plans-12171721>
- NEF. (2016). *Switched on London. Democratic Energy in the Capital*. New Economics Foundation.
- Neuerer, D. (2013, avril 9). Merkels Energiewende bedroht Stadtwerke. *Handelsblatt*. Consulté à l'adresse <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/oekostrom-vs-gaskraftwerke-merkels-energiewende-bedroht-stadtwerke/8742016.html>
- OECD. (2011). *Green Growth Study. Energy*. OECD / IEA.
- Poize, N. (2015). *Étude du cadre législatif et réglementaire applicable au financement participatif des énergies renouvelables (Rapport Ademe)*. RAEE / Ademe.
- Pollin, R., Garrett-Peltier, H., Heintz, J., & Hendricks, B. (2014). *Green Growth. A U.S. Program for Controlling Climate Change and Expanding Job Opportunities*. Political Economy Research Institute.
- Poupeau, F.-M. (2004). Quelle place pour les collectivités territoriales dans le secteur électrique français. *Gérer et Comprendre*, (77).
- Quirion, P. (2013). L'effet net sur l'emploi de la transition énergétique en France : Une analyse input-output du scénario négaWatt. Consulté à l'adresse <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00866447/document>
- Région Occitanie. (2016). *Vers une région à énergie positive: s'engager pour la transition énergétique (Rapport de la Présidente No. N°2016/AP-NOV/06)*. Assemblée Plénière du Conseil Régional Occitanie.
- Rifkin, J. (2013). *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, The Economy, and The World*. Palgrave Macmillan.
- Rousseau, D. (2012). *Etude relative à la constitutionnalité de l'article L.111-52 du Code de l'Énergie*. Paris.
- Rüdinger, A. (2015). *Comment financer la transition énergétique ? Éléments d'analyse pour une approche stratégique (Working Papers No. 01/2015)*. Iddri.
- Seban & Associés. (2015, mars 11). *La durée dans les concessions de distribution publique d'électricité*. Consulté à l'adresse <http://www.seban-associes.avocat.fr/la-duree-dans-les-concessions-de-distribution-publique-deelectricite/>
- SNCU. (2016). *Les réseaux de chaleur en France. Connaissez-vous le potentiel de votre territoire?*
- Stuttgart. (2016). *Energiekonzept. Urbanisierung der Energiewende in Stuttgart*.



SUN. (2015). Energie aus der Heimat.

Theron. (2012). Rekommunalisierung mit Augenmaß Wirtschaftliche und strategische Steuerung von Chancen und Risiken für Kommunen und Stadtwerke (TheronSight No. 01/2012). Theron Advisory Group.

Transform. (2013). Low carbon mobility report. As part of the Transform program.

URBACT. (2013). Building energy efficiency in European Cities.

VKU. (2011). Konzessionsverträge: Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke. Verband kommunaler Unternehmen.

VKU. (2016). Stadtwerke und Bürgerbeteiligung. Energieprojekte gemeinsam umsetzen.

Ziesing, H.-J. (2010). Masterplan 100% Klimaschutz - auf dem Weg zur Null-Emissionskommune. IFEU.

Étude réalisée pour le compte d'Energy Cities par  
**ANDREAS RÜDINGER**  
consultant indépendant et chercheur associé  
à l'Institut du Développement Durable  
et des Relations Internationales – IDDRI

## ENERGY CITIES

Energy Cities est l'association européenne des autorités locales en transition énergétique. Depuis plus de 26 ans, elle défend une transition énergétique démocratique, menée au niveau local et régional. Montrer des exemples inspirants provenant de ses villes membres, faciliter et accompagner les échanges entre acteurs engagés dans un futur bas carbone, créer des alliances, nourrir le débat politique en Europe... Autant de moyens dont use Energy Cities pour que le chemin de la transition énergétique soit pavé de bénéfices sociaux, environnementaux et économiques pour tous.

ISBN : 978-2-9528778-6-1      JUIN 2017

Licence Creative Commons Attribution –  
NonCommercial – ShareAlike 4.0 International

