

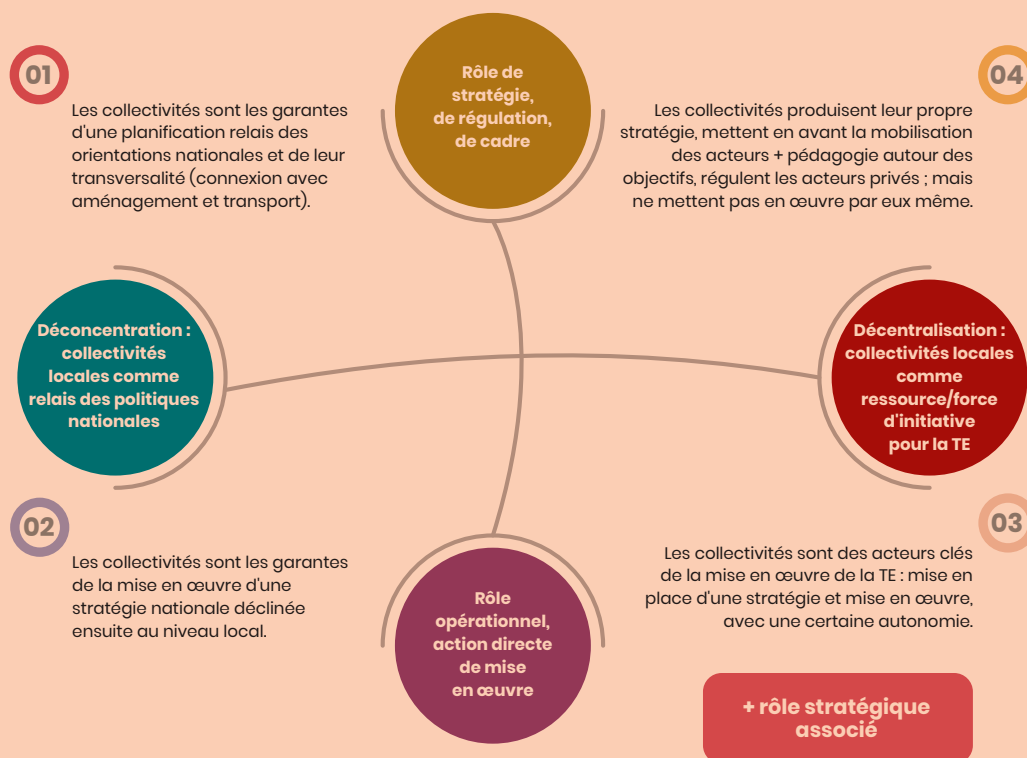
Comment les banques publiques de développement peuvent-elles soutenir la transition énergétique des territoires ?

Les politiques énergétiques conçues à l'échelle nationale produisent des effets différenciés selon les territoires ; elles se révèlent insuffisamment adaptées à la diversité des contextes socio-économiques et environnementaux locaux. La crise d'octobre 2019 en Équateur en constitue une expression manifeste : la suppression des subventions sur les carburants a entraîné des effets d'ampleur inégale selon les territoires, révélant les limites d'une approche uniforme.

En parallèle, la production décentralisée d'énergie se développe, portée par des initiatives locales, communautaires ou individuelles, tirée par le marché et non plus par la planification nationale. Cette décentralisation de la transition énergétique est autant une nécessité qu'une réalité, à laquelle nos contreparties traditionnelles (gouvernements, régulateurs, entreprises nationales) peinent parfois à s'adapter.

Face à ces limites, l'action énergétique connaît une transformation, plus ou moins aboutie selon les pays : la territorialisation. Celle-ci repose sur la mobilisation des ressources et des acteurs locaux, ainsi que sur une gouvernance multiniveaux, afin de mieux adapter et ancrer la transition énergétique dans les territoires tout en contribuant aux objectifs nationaux. Cette évolution s'inscrit dans un cadre international qui reconnaît désormais explicitement le rôle des acteurs infra-étatiques : leur participation à la lutte contre le changement climatique est entérinée par l'Accord de Paris sur le climat, marquant un déplacement partiel de l'action climatique vers les échelons locaux.

Ce rôle croissant des acteurs territoriaux se comprend d'autant plus que certains espaces concentrent les principaux enjeux énergétiques et climatiques. Les territoires urbains, en particulier, s'imposent comme des leviers majeurs de la transition énergétique, dans la mesure où ils concentrent près de 75 % de la consommation énergétique mondiale et environ 70 % des émissions de gaz à effet de serre (AIE 2024). Dès lors, la territorialisation de l'action énergétique apparaît non seulement comme une réponse aux limites des politiques nationales, mais aussi comme une condition essentielle de l'efficacité des stratégies climatiques contemporaines.



Les collectivités : de multiples rôles, une exécution contrainte

Si la communauté internationale reconnaît désormais la pertinence d'une action publique locale en matière de transition énergétique, aucun consensus n'émerge quant aux rôles à confier aux collectivités : sont-elles des relais de l'État ou des forces d'initiative autonomes ? Sont-elles des stratèges gouvernant les actions locales de transition énergétique ou de simples opérateurs ? Loin de s'exclure, ces rôles peuvent, au sein d'une même collectivité, s'hybrider (IDRRI 2014).

Systémique et transversale, la transition énergétique peut être engagée localement dans différents secteurs, au-delà du seul champ énergétique. Ainsi, bien que certaines compétences restent majoritairement nationales (la production d'électricité à grande échelle et son transport), les collectivités disposent généralement de leviers déterminants : la chaleur renouvelable et fatale, la production distribuée d'électricité renouvelable ainsi qu'un ensemble d'interventions relevant de champs connexes – aménagement, bâtiment, mobilité, infrastructures et services publics locaux.

Si les processus de décentralisation^[1], entamés dans de nombreux pays, ont accru les prérogatives des collectivités, leurs capacités réelles à mener des politiques et projets énergétiques restent limitées. En premier lieu, les collectivités circonscrivent généralement leur transition aux seules actions internes

(décarbonation de leurs actifs, etc.), délaissant leur activité de gouvernement : mener des politiques locales de transition énergétique (réglementaires, incitatives, informationnelles, etc.). Malgré l'augmentation de leurs besoins, les collectivités des pays à faible et moyen revenu connaissent des difficultés à financer leur transition du fait de ressources propres limitées et d'un accès restreint à l'emprunt ainsi qu'aux partenariats public-privés. S'y agrègent également un manque de moyens humains et une expertise technique souvent insuffisante. Selon une étude menée par C40 Cities en 2022, 50 % des villes interrogées considèrent l'insuffisance de leurs capacités internes – techniques et financières – comme le principal obstacle pour porter des projets climat bancables. Dans les pays éligibles à l'aide publique au développement, cette proportion s'élève à 100 %.

De la participation à l'engagement actif : opportunités et obstacles à la mobilisation des acteurs locaux

L'appropriation de la transition énergétique par les acteurs locaux est un ressort déterminant pour la mise en œuvre effective des politiques énergétiques. La participation du public (société civile, population, entreprises) à l'élaboration des politiques – nationales comme locales – et des projets énergétiques, constitue, en premier lieu, un levier pour adapter ces initiatives aux spécificités de chaque territoire, répondre aux besoins locaux et garantir leur acceptabilité. L'engagement actif des populations et du secteur privé est également encouragé, tant en matière d'efficacité énergétique que

[1] La « décentralisation » consiste pour l'État à transférer certaines de ses compétences aux collectivités territoriales et à leur conférer une certaine autonomie. Elle se distingue de la « déconcentration » qui consiste à implanter dans les territoires des autorités administratives représentant l'État.

Tableau 1 – Typologie des instruments à disposition des États pour gouverner les transitions énergétiques territoriales (d'après d'Epstein, 2023)

Types d'instruments	Exemples
Législatif et réglementaires	Obligation pour les communes d'élaborer des zones d'accélération de la production d'énergie renouvelable (France)
Économiques et fiscaux	Mécanisme financier porté par la Caisse des Prêts et Soutien aux Collectivités Locales pour soutenir les plans et les actions de transition énergétique des communes (Tunisie)
Conventionnels	Les Contrats de Réussite de la Transition Écologique permettent à l'État et aux collectivités de co-construire un projet de transition territoriale et offrent aux collectivités un accompagnement financier et technique de l'État pour sa mise en œuvre (France)
Informatifs et communicationnels	Élaboration par le ministère de l'énergie d'une cartothèque recensant les installations et gisements d'énergie renouvelable afin de guider les autorités locales dans leurs politiques énergétiques (Thaïlande)
Standards et bonnes pratiques	L'appel à projet <i>Comunidades Energéticas</i> permet à des communautés de proposer des projets énergétiques ; les initiatives retenues, sur la base de critères sociaux et environnementaux, reçoivent ensuite un appui technique et financier de l'État (Colombie)

de production d'énergie renouvelable. Le développement des communautés énergétiques (IRENA 2018)^[2] et des *prosumers*^[3] démontrent des bénéfices concrets : déploiement des solutions renouvelables, fiabilisation de l'approvisionnement électrique, amélioration de la flexibilité des réseaux, réduction des factures et création d'emplois locaux (AIE 2023).

Cependant, l'engagement actif de ces acteurs est, dans certains cas, freiné par un manque de soutien politique, des cadres normatifs inadaptés, des mécanismes de financement inadéquats et une participation du public souvent limitée.

Une territorialisation encadrée : les États, acteurs clés de la transition énergétique des territoires

Loin de marquer le retrait des États, la territorialisation conduit à une reconfiguration de leur modalité d'action. Même dans des contextes de décentralisation et de libéralisation du secteur de l'énergie, les États conservent un arsenal d'instruments pour orienter la transition énergétique des territoires.

La capacité de l'État à gouverner les acteurs locaux est d'autant plus forte que la décentralisation est allée généralement de pair avec le maintien d'une centralisation budgétaire et technique ainsi qu'une mise en concurrence des territoires. Pour bénéficier d'incitations financières, techniques ou promotionnelles,

les acteurs locaux, dans leur pleine autonomie, s'aligne sur les attentes de l'État. Ainsi, ces outils permettent à la fois d'adapter la transition énergétique aux contextes locaux et de standardiser les objectifs ainsi que les actions des acteurs territoriaux.

Recommandations aux banques publiques de développement

Disposant d'une expertise en financement des politiques publiques et des projets relevant des secteurs de l'énergie, des mobilités, du bâtiment et des infrastructures urbaines, et mise au service des différents acteurs qui composent la gouvernance territoriale de la transition énergétique (États, collectivités, société civile et acteurs privés), les banques publiques de développement apparaissent comme des acteurs clés pour soutenir et amplifier le processus de territorialisation de la transition. Cette particularité les rend légitimes à :

- **Appuyer les États nationaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales de la territorialisation de la transition énergétique** en finançant, (i) l'assistance technique nécessaire à la conception de ces politiques publiques ainsi que (ii) les mécanismes d'incitation financière et technique permettant d'orienter et de soutenir l'action des acteurs locaux.
- **Accompagner l'élaboration des plans locaux climat-énergie** en finançant (i) des diagnostics territoriaux coconstruits, (ii) des stratégies locales climat-énergie et (iii) leur déclinaison opérationnelle en plans d'action. Cet appui doit garantir la transversalité des actions menées afin d'exploiter les synergies entre secteurs et maximiser les co-bénéfices pour le territoire. Elles peuvent également **appuyer la mise en œuvre de ces plans** en (iv) renforçant les capacités des collectivités à prioriser les actions identifiées et à les transformer en projets bancables.

[2] Initiatives communautaires – publique ou privé – et énergétique pour lesquelles au moins deux des conditions suivantes sont réunies : (i) Des acteurs locaux détiennent la majorité de la propriété d'un projet énergétique ; (ii) La communauté se fonde sur une organisation démocratique et participative ; (iii) La majeure partie des bénéfices sociaux et économiques est redistribuée localement.

[3] Acteurs – ménages, entreprises ou communautés – qui combinent les fonctions de production et de consommation d'électricité, en s'appuyant sur des ressources énergétiques décentralisées, avec la possibilité d'optimiser leur autoconsommation ou de participer aux marchés de l'énergie.

- **Promouvoir une gouvernance de la transition énergétique plus ouverte et participative**, en (i) finançant des dispositifs de participation inclusifs en amont des politiques et projets – locaux comme nationaux – qu’elles soutiennent et en (ii) renforçant les capacités des collectivités, États et porteurs de projets énergétiques dans la conduite de ces dispositifs.
- **Renforcer l’acceptabilité des projets en soutenant des mécanismes de partage de la valeur** (financement participatif, capital local, fonds territoriaux), afin de rendre visibles les retombées économiques et répondre aux enjeux de justice territoriale
- **Appuyer l’amélioration de la performance énergétique des services publics locaux** par le financement (i) de plan d’aménagement et de mobilité visant à renforcer la densité et la mixité fonctionnelle des espaces urbains, (ii) d’audits énergétiques des bâtiments, infrastructures et équipements municipaux (éclairage public, station d’épuration, réseau de chaleur, flotte de véhicule, etc.), ainsi que (iii) de leur rénovation et modernisation.
- **Soutenir les initiatives d’efficacité énergétique portées par les ménages et les entreprises** en octroyant aux institutions financières locales, des lignes de crédit dédiées à (i) la rénovation thermique des logements, à (ii) l’acquisition de logements performants, à (iii) l’acquisition d’équipements à haute efficacité énergétique pour les ménages, ainsi qu’aux (iv) projets d’efficacité énergétique (bâtiment et équipement) portés par les entreprises.
- **Appuyer le développement de projets locaux d’énergies renouvelables privés et publics**, en finançant, directement ou *via* des lignes de crédit aux institutions financières locales, (i) l’équipement des collectivités et de leurs opérateurs en installations de production d’électricité distribuée ou de chaleur renouvelable, (ii) les projets d’autoconsommation des infrastructures et équipements publics, ainsi que (iii) les investissements en énergies renouvelables des acteurs privés – PME, ménages et coopératives.

Bibliographie

AIE. 2023. *Empowering people – the role of local energy communities in clean energy transitions*. Paris : AIE. <https://www.iea.org/commentaries/empowering-people-the-role-of-local-energy-communities-in-clean-energy-transitions>

AIE. 2024. *Empowering Urban Energy Transition*. Paris : AIE. <https://www.iea.org/reports/empowering-urban-energy-transitions>.

Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI). 2014. *Gouvernance locale de l’énergie*. Paris : IDDRI, p.6. <https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/wp0814.pdf>

International Renewable Energy Agency (IRENA). 2018. *Community Energy: Broadening the ownership of Renewables*. Abu Dhabi : IRENA, p.3.

C40 Cities. 2022. *Green Finance in C40 Cities. Benchmarking Assessment*. Londres : C40 Cities, p.15.

Epstein, Renaud. 2023. « L’instrumentation des interventions territoriales de l’État », *Informations Sociales*, n°209-210, pp. 54-62. <https://hal.science/hal-04853799/document>

Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France
Dir. de la publication Christophe Lecourtier
Dir. de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils
Conception et réalisation eDeo-design.com

Dépôt légal 3^{ème} trimestre 2026 | **ISSN** 2271-7404
Crédits et autorisations
Licence Creative Commons CC-BY-NC-ND
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
Imprimé par le service de reprographie de l’AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l’AFD ou de ses institutions partenaires.

