



LES TERRITOIRES AU CŒUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Pour un modèle français de décentralisation énergétique

Publication définitive - mai 2014

Note n°1

SYNTHESE

La transition énergétique constitue un enjeu décisif en matière de compétitivité économique et d'emplois. La nécessaire lutte contre le changement climatique et les enjeux économiques et sociaux liés à la rareté des ressources invitent à un renversement de logique rendu possible par les évolutions technologiques. Il s'agit, dans le cadre d'un changement profond des modes de production et de consommation, de privilégier l'action sur la demande d'énergie et le développement des énergies renouvelables.

Une telle évolution suppose une bonne articulation entre les priorités énergétiques européennes et nationales et les stratégies énergétiques territoriales. Au-delà des aspects qui doivent rester centralisés, en particulier la sécurité et la gestion des réseaux, la population a intérêt, à coût égal, à ce que des autorités de proximité les accompagnent au mieux dans leurs

problèmes énergétiques, et que se développent des solutions locales de production d'énergie face à la hausse des prix des marchés mondiaux.

Pour que notre pays, où les choix de production centralisés ont été jusqu'à présent fortement privilégiés, rattrape son incontestable retard dans ces domaines, la gouvernance de l'énergie doit évoluer vers davantage de décentralisation. De ce point de vue, le récent débat national sur la transition énergétique (DNTE) n'a pas été inutile, mais les propositions qui s'en sont dégagées, limitées à celles qui font consensus, n'ont pas été à la hauteur des enjeux.

La présente note fait un bilan précis et complet de l'état des lieux des règles actuellement applicables aux collectivités locales dans ces domaines, des limites et des difficultés de leur intervention, et des enjeux de la décentralisation énergétique.

Outre la nécessaire simplification réglementaire, les propositions tentent de définir un nouveau modèle français de gouvernance nationale et locale pour la maîtrise de l'énergie et les énergies décentralisées. Les régions qui le souhaiteraient pourraient devenir autorités organisatrices des énergies décentralisées. Elles pourraient déléguer cette compétence à quelques autorités locales, compétentes sur un territoire assez vaste, urbain et rural.

Leur principal outil serait constitué de sociétés régionales (et locales) d'énergie. Celles-ci auraient un rôle opérationnel pour le développement des énergies décentralisées, le financement des investissements pour en assurer la distribution, et, le cas échéant, la prise en charge du guichet unique d'aide aux particuliers pour toutes les questions énergétiques.

Le dispositif proposé s'appuie sur un nouveau partage de responsabilité en matière de distribution des énergies distribuées par réseau, en particulier d'électricité. Les sociétés régionales (et locales) d'énergie auraient la responsabilité de l'adaptation des réseaux de distribution correspondant au développement des énergies décentralisées. L'opérateur historique serait chargé du socle du réseau, en zone urbaine comme rurale, et, sur le modèle de la SNCF pour les TER, d'agir pour le compte des autorités organisatrices.

Les sociétés régionales et locales d'énergie bénéficieraient de ressources substantielles, notamment par la réaffectation de taxes existantes, et de coûts de fonctionnement réduits. Ce schéma permet de concilier une plus grande autonomie et une vraie responsabilité des collectivités territoriales en matière d'énergies décentralisées et le maintien de la solidarité entre les territoires et la continuité du service de distribution de gaz et d'électricité. Une telle réforme donnerait une architecture cohérente et une impulsion forte à une évolution qui s'imposera tôt ou tard.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de **La Fabrique Ecologique** entre mai et septembre 2013. Elle a été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique du 1er octobre 2013.

Signataires

- **Géraud Guibert** *Conseiller maître à la Cour des Comptes, Président du groupe de travail*
- **Esther Bailleul** *Étudiante en master développement soutenable à Sciences Po Lille, rapporteure*
- **Damien Borot** *Associé dirigeant Éole Avenir Développement*
- **Jacques Roger-Machart** *Associé gérant Entreprises et Développement Régional, ancien Directeur à EDF*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Autres membres du groupe de travail

- **Sylvain Chapon** *Délégué Affaires Publiques, GRDF*
- **Stéphane Cossé** *Directeur des relations institutionnelles, Réseau de Transport d'Électricité*
- **Maité Jauréguy-Naudin** *Chargée de Mission du pôle affaires publiques, Réseau de Transport d'Électricité*
- **Sonia Lioret** *Déléguée Générale, France Energie Eolienne*
- **Xavier Ploquin** *Ingénieur des mines, rapporteur*
- **Philippe Stohr** *Directeur Général, Fortum France*
- **Christophe Vanhove** *Directeur tarif, régulation et études économiques, ERDF*
- **Nicolas Wolff** *Président, France Energie Eolienne*

Personnes auditionnées

- **Patrice Bruel** *Délégué aux régulations* et **Gilles Bellamy** *Chargé de mission, EDF*
- **Raphaël Claustre** *Directeur* et **Yannick Reigner** *Responsable de projets politiques locales de l'énergie), Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER)*
- **Gérard Magnin** *Délégué Général, Energy Cities*
- **Jean-Yves Ollier** *Directeur Général, Commission de régulation de l'énergie (CRE)*
- **Pascal Sokoloff** *Directeur général* et **Daniel Belon** *Directeur adjoint, Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR)*

Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Guillaume Duval, Géraud Guibert, Marc-Olivier Padis, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid.

Les personnalités suivantes ont été sollicitées pour relecture et éventuelles suggestions :

- **Laurent Beauvais**, *Président de la région Basse-Normandie*
- **Jean-Claude Boulard**, *Président de Le Mans Métropole*
- **Alain Lambert**, *ancien ministre, Président du Conseil général de l'Orne*
- **Serge Lepeltier**, *ancien ministre, Maire de Bourges*
- **Cyril Roger-Lacan**, *Conseiller d'Etat, Président directeur général de Tilia-Umwelt*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte aux commentaires jusqu'à la fin du mois de janvier 2014 sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr). Parmi la trentaine d'amendements et de contributions reçus, des suggestions des personnes suivantes ont été retenues : **synthèse produite par le CNFPT sur la base de contributions d'agents de collectivités territoriales**, **M. Patrick Domenget**, **Mme Danièle Favari**, **M. Guy Martin**, **M. Yves Verilhac**.



Sommaire

Introduction	 page 5
Partie 1 : L'état des lieux	 page 7
A. Le rôle des collectivités territoriales sur la demande d'énergie	Page 8
B. La place des collectivités territoriales dans la gouvernance du secteur énergétique	page 10
Partie 2 : L'importance et les difficultés de la décentralisation énergétique	 page 19
A. Les vrais enjeux et les faux débats	page 20
B. Les difficultés des réformes	page 23
Partie 3 : une nouvelle responsabilité pour les territoires : les régions autorités organisatrices des énergies décentralisées	 Page 29
A. L'organisation territoriale des énergies décentralisées	page 30
B. Les missions, la structure et les moyens des sociétés régionales et locales d'énergie (SRE-SLE)	page 31
C. La mise en oeuvre et les difficultés	Page 34

Liste des encadrés :

Les principales lois organisant l'action des collectivités locales en matière énergétique	Page 10
La concession des réseaux de distribution : fonctionnement et régime financier	Page 15
Compétences et pouvoirs des collectivités territoriales dans le secteur de l'électricité	Page 17
Les différents modes de distribution d'électricité et de gaz en Europe	Page 22
Les 13 propositions issues de la synthèse du dnté sur la gouvernance territoriale de l'énergie	Page 25
Les syndicats d'énergie	Page 31



« La transition énergétique suppose qu'une priorité forte soit donnée à la valorisation des ressources locales, pour les économies d'énergie et les énergies renouvelables. »

« L'objectif est de refonder le modèle français, en gardant ses atouts, mais en donnant un cadre où pourront s'épanouir et se généraliser les initiatives des territoires. »

Introduction

En matière énergétique, le monde est aujourd'hui à un tournant dont on imagine mal encore l'ampleur et les difficultés. Les échéances du changement climatique se rapprochent et pourraient s'accélérer, avec une fonte des glaces en arctique plus rapide que prévu¹ et une population mondiale qui, contrairement aux prévisions, va continuer à fortement augmenter. L'origine du changement climatique, avec le rôle des gaz à effet de serre, et ses fortes conséquences économiques sont connues et désormais pratiquement indiscutables².

La communauté internationale semble pourtant paralysée. L'ampleur de la crise économique fait privilégier les enjeux de très court terme, à un moment où il faudrait au contraire préparer l'avenir. Une nouvelle difficulté a en outre émergé récemment : l'amélioration des techniques d'extraction, par exemple en grande profondeur, et la hausse des prix des hydrocarbures permettent d'exploiter de manière rentable de nouveaux gisements, ce qui permet à certains de relativiser la question de l'épuisement des ressources³.

Ce nouveau contexte rend plus difficile le changement en matière énergétique, alors que sa nécessité est, plus que jamais, évidente. Les pays qui auront su anticiper la nouvelle donne qui s'imposera tôt ou tard au monde auront pris une avance sans doute décisive en matière de compétitivité économique et d'emplois. De nouveaux champs d'activité émergent d'ailleurs, que ce soit dans l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables ou la gestion des réseaux. Notre pays, fortement importateur d'hydrocarbures, a évidemment intérêt à se mettre en position de profiter au maximum de la transition énergétique et écologique⁴.

Mettre au centre des décisions la rareté et l'économie nécessaire des ressources fossiles invite à un renversement de logique. Il faut s'efforcer de maîtriser la demande et améliorer la manière d'utiliser l'énergie avant toute décision de développement de l'offre. Il s'agit de partir des besoins et de s'efforcer, pour les satisfaire, de trouver les solutions les plus économes. La définition de stratégies énergétiques territoriales s'impose pour mettre en cohérence les choix énergétiques avec, par exemple, les politiques de transports et d'urbanisme, ou promouvoir l'efficacité énergétique au plus près des réalités de terrain.

S'agissant de la production d'énergie, des progrès très importants, un véritable saut technologique, ont été accomplis ces dernières années pour plusieurs énergies renouvelables. Certaines d'entre elles, comme l'éolien terrestre, sont déjà rentables ou proches de l'être⁵. Les avancées technologiques en matière de gestion des réseaux permettent notamment de mieux gérer l'intermittence de ces sources de production⁶. Or celles-ci ont pour caractéristique majeure, pour la plupart d'entre elles, de se développer sur la base d'unités décentralisées de taille limitée⁷.

La transition énergétique suppose donc qu'une priorité forte soit donnée à la valorisation des ressources locales, pour les économies d'énergie et les énergies renouvelables, avant de considérer les grandes unités de production d'énergie. Cette nouvelle démarche est plus complexe, elle ne correspond pas forcément aux intérêts immédiats de nombreux acteurs, elle se heurte à des situations établies, elle ne règle évidemment pas tous les problèmes⁸, mais elle est indispensable.

Elle est d'autant plus nécessaire que notre pays reste dans ces domaines en retard, comme en témoigne par exemple le rythme de montée en puissance des énergies renouvelables, moins élevée ces dernières années que dans la plupart des autres pays européens, ou le faible niveau de développement de l'énergie d'initiative citoyenne ou à financement participatif⁹. Notre population a pourtant intérêt à cette mutation progressive, à

¹ Avec des effets potentiels considérables sur les émissions de gaz à effet de serre du fait en particulier du dégel des sols du grand nord (permafrost).

² Elles ont été décrites, analysées et mesurées, en particulier par les travaux de l'économiste britannique Nicholas Stern.

³ Et contribue à l'accroissement des émissions de gaz carbonique, le développement de la production de pétrole et de gaz non conventionnels aux Etats-Unis aboutissant à un renvoi vers l'Europe de charbon à bas prix.

⁴ C'est-à-dire l'évolution vers une société limitant l'ampleur et les conséquences de ses prélèvements sur la nature.

⁵ Même si, pour d'autres, la compétitivité doit encore être établie et progresser.

⁶ En tous cas dans une plus grande proportion qu'auparavant.

⁷ A l'exception notable de l'éolien en mer, fort coûteux au demeurant.

⁸ En particulier celui, crucial, d'une amélioration de la coordination des politiques énergétiques au niveau européen.

⁹ Très faible encore dans notre pays, alors qu'en Allemagne, par exemple, la moitié des installations renouvelables appartient à des habitants ou des agriculteurs.



la fois pour mieux maîtriser la facture énergétique, être moins dépendante de la hausse des prix des marchés mondiaux et bénéficier d'activités économiques d'avenir.

Pour y parvenir, il est essentiel de revoir l'organisation de la prise de décision en matière énergétique. La « gouvernance » de l'énergie, aujourd'hui très complexe et centralisée, doit être rapprochée des territoires de manière cohérente, en tout cas pour la maîtrise de l'énergie et les énergies décentralisées. Cela n'est pas facile, compte tenu notamment de la multiplication des niveaux de collectivité, de l'imbrication des compétences et de la complexité d'un système qui a été, lors de l'après-guerre, construit avec une toute autre logique. Plusieurs aspects devront rester centralisés. C'est le cas par exemple de la sécurité énergétique, qui relève de la responsabilité de l'Etat, au niveau géopolitique (diversification des approvisionnements, stocks, ..) ou technique (sécurité des installations). De grandes unités de production restent nécessaires pour permettre un bilan énergétique compétitif et diversifié. La multiplication d'unités de production plus décentralisées, intermittentes pour certaines, rend le plus souvent nécessaire et souhaitable un renforcement des réseaux¹⁰.

Certains pays, comme l'Allemagne et l'Espagne, disposent d'ores et déjà d'un système de décision publique fortement décentralisé. Celui-ci rend plus facile la territorialisation du système énergétique mais, à l'inverse, pose le problème, devenu crucial dans ces pays, du renforcement et de la gestion des réseaux, et rend possible des écarts importants dans les tarifs de distribution¹¹. Notre pays est dans une situation inverse, où les choix de production centralisés ont été privilégiés par l'intermédiaire d'opérateurs puissants dans leur secteur.

Il ne s'agit donc pas de copier tel ou tel modèle. La décentralisation reste dans notre pays un mouvement récent et non abouti. Les initiatives prises en ce sens restent encore partielles, dispersées et insuffisantes. Nous avons une tradition de forte régulation étatique qui ne se modifie pas facilement. Certaines caractéristiques positives de l'organisation actuelle méritent d'être sauvegardées, en préservant par exemple sa compétitivité pour les usages industriels ou une logique en matière de tarifs qui limite le creusement des inégalités. Il s'agit plutôt de refonder le modèle français, en gardant ses atouts, mais en donnant un cadre où pourront s'épanouir et se généraliser les initiatives des territoires.

La gouvernance territoriale de l'énergie a été, logiquement, un point important du récent débat national sur la transition énergétique (DNTE), qui s'est achevé en juillet 2013. Parallèlement, un projet de loi sur la décentralisation discuté au parlement aborde ces questions. Mais il faut reconnaître que, jusqu'à présent, une vision claire de l'objectif à atteindre a du mal à se dégager. Il serait pourtant souhaitable que la décentralisation énergétique soit un élément majeur de la future loi sur la transition énergétique.

La présente note a ainsi pour ambition de faire un point précis sur la situation actuelle de répartition des compétences dans le domaine énergétique, des points de handicaps et de blocages pour parvenir, dans les domaines où cela est nécessaire, à une gouvernance décentralisée et de proposer, dans cette logique, des mesures structurantes, réalistes et applicables à court terme¹².

¹⁰ Tant que, pour l'électricité, des solutions de stockage ne seront pas opérationnelles et compétitives.

¹¹ L'écart de tarifs entre distributeurs allemands peut atteindre 40 %. En Suède, le tarif d'acheminement s'échelonne du simple au double.

¹² Elle n'aborde pas la question des départements d'outre-mer, qui mériterait une analyse spécifique.



Partie I

L'ÉTAT DES LIEUX

Les collectivités locales n'interviennent aujourd'hui directement que sur 12% des émissions nationales de gaz à effet de serre¹³. Elles ont cependant une action indirecte sur plus de 50% d'entre elles (transport, urbanisme, aménagement du territoire).

A. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LA DEMANDE D'ÉNERGIE

Dès lors que la transition énergétique vise à agir d'abord sur la demande d'énergie, la question de l'intégration de cette priorité dans les politiques territoriales est la première qui doit être posée, en fonction des diverses compétences des collectivités.

Un rôle indirect majeur via certaines politiques sectorielles

De nombreuses politiques sectorielles des collectivités locales ont un fort impact sur la demande d'énergie. Elles ont en particulier de fortes responsabilités dans trois domaines qui concernent près des deux tiers de la consommation finale d'énergie, les transports, l'urbanisme et le logement.

Les collectivités territoriales sont chargées, aux différents niveaux, de mettre en place des transports collectifs, que ce soit le chemin de fer pour les régions, les transports interurbains pour les départements et urbains pour les intercommunalités. Elles sont responsables d'une très grande part de la construction et de l'entretien des routes (sauf les autoroutes et certaines grandes routes nationales). Elles jouent dorénavant un rôle important dans la construction de nouvelles grandes infrastructures de transport.

Un effort important a été accompli ces dernières années pour les transports collectifs (TER, tramway, encouragement au covoiturage...). Leur intervention ne garantit pas cependant que l'efficacité énergétique soit toujours au cœur de leur politique (plans de déplacement urbains peu ambitieux, absence de péages urbains, obligation dans les plans locaux d'urbanisme d'un nombre élevé de places de parking par logement, par exemple).

En matière d'urbanisme, les communes, et dorénavant l'intercommunalité lorsqu'elle décide d'exercer cette compétence, ont le pouvoir de décider du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme (PLU) qui fixent les règles d'affectation des sols. Les choix faits en matière d'organisation du territoire ont une importance décisive sur les déplacements, les caractéristiques des nouvelles constructions et la stratégie de développement. De ce point de vue, la prise de conscience n'est que très récente des graves inconvénients de l'étalement urbain, de l'artificialisation des sols et de la nécessité de donner la priorité à la densification des espaces bâtis, et elle ne se traduit pas toujours de manière suffisante dans les faits.

Les collectivités territoriales jouent un rôle substantiel et croissant en matière d'habitat et de logement. Leur impact peut être direct, via les organismes de logement social qu'elles contrôlent, et indirect. Leur intervention est fortement montée en puissance ces dernières années sur la rénovation thermique des logements.

L'action sociale des collectivités territoriales a de son côté un impact direct sur la demande d'énergie. Ce sont elles qui gèrent une partie des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, que ce soit à travers les centres d'action sociale (CAS) des communes et les fonds de solidarité logement (FSL) des départements. Ces services ont la caractéristique d'être directement au contact de la population, et d'être donc les mieux à même de tenter de trouver des solutions à l'envolée des charges énergétiques pour les ménages à faible revenu. Ils n'ont pas en revanche de compétences pour traiter le mal à la racine en aidant les travaux d'isolation dans les logements des plus précaires.

Les politiques menées en matière industrielle et agricole ont elles aussi des conséquences énergétiques. En matière industrielle, les aides à l'innovation, à la recherche, à la formation professionnelle, ou à l'implantation, en particulier par des bâtiments relais, ont par exemple un impact sur le bilan énergétique. Il en va de même en matière agricole.

¹³ Il n'existe pas de statistiques précises sur la proportion du bilan énergétique gérée directement ou indirectement par les collectivités locales. Ces valeurs sont données à titre indicatif.



Les collectivités territoriales agissent enfin en matière énergétique par la façon dont elles gèrent leurs moyens : l'éclairage public, nature et caractéristiques de leur parc de véhicules, isolation thermique de leurs bâtiments (écoles, administrations, maisons de quartier, équipements sportifs), politique des déchets... Elles interviennent aussi par la commande publique en plaçant dans les appels d'offres, lorsque cela est possible, des critères énergétiques.

Un rôle direct partagé avec l'Etat en matière d'efficacité énergétique

Les communes, les départements et les régions « concourent avec l'Etat (...) à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie »¹⁴. Chacune des collectivités est donc compétente sur ce sujet. S'agissant des intercommunalités, le « soutien aux actions de la maîtrise de la demande d'énergie » est une compétence obligatoire de la métropole et de la communauté urbaine. C'est une des compétences facultatives des communautés de communes et d'agglomération. Les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (cf. infra) ont de leur côté le pouvoir d'intervenir dans la maîtrise de la demande d'électricité (aides à l'isolation, à l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation, obtention de certificats d'économie d'énergie).

Les textes¹⁵ précisent que les collectivités territoriales et leurs établissements publics compétents peuvent réaliser ou faire réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie. Pour les consommateurs en situation de précarité, ils peuvent notamment apporter des aides en prenant en charge des travaux d'isolation et de régulation.

Dans le système actuel, toutes les collectivités sont ainsi, en principe, co-responsables de la politique de maîtrise et d'utilisation rationnelle de l'énergie. Ce rôle se traduit d'abord par une responsabilité en matière de planification.

Les régions, depuis les lois Grenelle I et II, ont l'obligation d'élaborer un schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), sous la double autorité du préfet et du président de région. Plusieurs années après, un bilan réalisé par les services des ministères de l'écologie et des finances¹⁶ fait état d'un bilan mitigé : schéma non encore approuvé dans près de la moitié des régions, absence d'articulation précise avec les engagements nationaux et européens, foisonnement des orientations sans fixation de véritables priorités, faible association des collectivités au niveau infrarégional.

Le SRCAE reste assez formel puisqu'il ne débouche sur aucune contrainte sur les politiques suivies dans la région. Son élaboration a néanmoins l'avantage d'obliger à élaborer un diagnostic régional et de lancer une concertation sur ces sujets. Il sert en outre de base à la confection des schémas régionaux de raccordement au réseaux des énergies renouvelables, préparés par les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution de la région et approuvés par le Préfet. Ces schémas sont déjà opérationnels dans certaines régions et sont encore en travaux dans d'autres.

De leur côté, les régions, les départements et les communes et les communautés de plus de 50 000 habitants ont l'obligation de définir un plan climat-énergie territorial (PCET) avec, en principe, des dispositions plus opérationnelles que dans les SRCAE. Il est certes prévu que la compatibilité entre ces deux documents soit vérifiée, mais rien ne le garantit vraiment. Les dispositions des PCET ne sont pas non plus opposables aux documents communaux et communautaires, que ce soit en matière d'urbanisme¹⁷ ou de transport¹⁸. Ces documents ont néanmoins l'avantage de permettre de prendre en compte l'objectif climat-énergie dans l'ensemble des politiques de la collectivité.

Ces différents outils de planification facilitent un diagnostic partagé et permettent de susciter un débat sur les solutions possibles. Ils jouent un rôle non-négligeable de mobilisation et de point d'appui aux nombreux dispositifs d'incitation financière développés en la matière ces dernières années par les collectivités, en particulier avec des aides à l'isolation thermique de l'habitat.

¹⁴ Article 1111-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁵ Article 2224-34 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Rapport du CGEDD et du CGEJET, mars 2013.

¹⁷ Schéma de cohérence territoriale – ScOT.

¹⁸ Plan de déplacement urbain – PDU.



Ces dispositifs ne représentent néanmoins que des modes d'action très imparfaits. Ils ne garantissent pas la cohérence des interventions, les aides contre la précarité comprenant rarement, par exemple, des possibilités pour déclencher des travaux d'isolation dans les logements privés. Au-delà de la planification, ils ne procurent aucun outil particulier ni de ressources régulières pour mener une politique de développement coordonné des énergies décentralisées. Ils ne permettent pas de marges de manœuvre pour adapter et simplifier la réglementation nationale lorsque cela est utile.

B. LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GOUVERNANCE DU SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

Malgré la tendance à la libéralisation enregistrée ces dernières décennies, la gouvernance du secteur énergétique reste très marquée par l'intervention publique. De nombreuses lois sont intervenues depuis un siècle pour réguler ce secteur. Celles qui impliquent en particulier les collectivités locales sont récapitulées dans l'encadré ci-dessous.

LES PRINCIPALES LOIS ORGANISANT L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE

La loi du 5 avril 1884 donne aux communes la responsabilité de l'organisation du service public de l'électricité.

La loi du 15 juin 1906 donne à la commune ou au syndicat intercommunal le rôle d'autorité organisatrice de l'énergie. Elle rend les communes propriétaires des réseaux de distribution en moyenne et basse tension.

La loi du 8 avril 1946 nationalise la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité et de gaz combustible. EDF et GDF deviennent ainsi les concessionnaires obligés pour l'acheminement et la fourniture d'électricité et de gaz. Mais elle réaffirme le rôle des collectivités territoriales, leurs droits de propriété sur les ouvrages et le système des concessions.

S'agissant de la production, les collectivités locales peuvent continuer à produire de l'énergie via les réseaux de chaleur, les nouvelles installations de production d'électricité destinées à l'autoconsommation, c'est-à-dire à alimenter les services de la collectivité, et en matière d'électricité d'origine hydraulique.

Des exceptions à la nationalisation sont en outre prévues pour les sociétés de distribution existantes à majorité de capitaux publics (sociétés d'économie mixte, coopérative, régie,...). Ces entreprises locales de distribution (ELD) ne représentent cependant pas plus de 5% de l'activité globale de distribution.

La loi du 10 février 2000 prévoit que les services publics de l'électricité et du gaz naturel sont organisés par « l'Etat et les communes ou leurs établissements publics de coopération ». Elle pose les bases des obligations d'achat des énergies renouvelables, et réaffirme le rôle des collectivités en matière de concession et confirme EDF et les ELD comme gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité.

Elle élargit les compétences des collectivités locales en matière de production (possibilité d'exploiter toute nouvelle installation hydraulique, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets, de cogénération ou de récupération d'énergie, ou toute installation permettant d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux, jusqu'à une certaine puissance fixée à 1 MW par un décret de 2004). Mais seuls les clients non éligibles (un client non éligible ne peut bénéficier que d'une offre au tarif réglementé, tous les clients sont désormais éligibles) pourront être alimentés par cette électricité.

La loi du 13 juillet 2005 permet d'aménager et d'exploiter toute nouvelle installation utilisant les énergies renouvelables, quelle que soit la puissance, sous réserve que la production électrique soit vendue à des clients non éligibles ou à des fournisseurs d'électricité. Tous les clients étant désormais éligibles et les collectivités productrices peuvent consommer ce qu'elles produisent, ou vendre à EDF dans le cadre des tarifs réglementés d'achat.

La loi du 7 décembre 2006 prévoit la séparation juridique des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et de gaz se trouvant au sein d'entreprises intégrées et desservant plus de 100 000 clients, ainsi que l'ouverture du marché. C'est ce qui a conduit à la création d'ErDF et de GrDF.

La loi de 2010 confie enfin aux collectivités locales une compétence nouvelle en matière de maîtrise de l'énergie.

Par exception au pouvoir des maires en matière de permis de construire, l'autorité administrative de l'Etat est, de façon générale, compétente pour les autorisations de construire pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives¹⁹.

¹⁹ Article L422-2 du code de l'urbanisme.



Certains ouvrages sont cependant dispensés de cette formalité en raison de leur nature ou de leur très faible importance²⁰. D'autres ouvrages nouveaux ne doivent faire l'objet que d'une déclaration préalable²¹.

La plupart de ces ouvrages constituent en outre des installations classées au titre de la protection de l'environnement (ICPE)²², alors que les installations non classées relèvent de la police du maire. On distingue plusieurs types d'ICPE, qui sont soumises selon les cas à déclaration, à enregistrement ou à autorisation. Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les éoliennes relèvent du régime des ICPE. Certaines sont soumises au régime de l'autorisation, d'autres à celui de la déclaration.

Au-delà de ces dispositions, la régulation publique s'effectue de manière très différente pour les énergies ayant besoin, pour leur distribution, de réseaux fixes de connexion, et les autres. Ceci a une conséquence directe sur la possibilité et l'intérêt d'éventuelles interventions des collectivités territoriales.

Les énergies ne nécessitant pas d'infrastructures fixes de connexion

a. Le charbon et le pétrole

En dehors du charbon, dont la part est devenue marginale dans notre pays (3% de la consommation énergétique finale), le pétrole, dont la part dans cette même consommation est importante (46%), est la principale énergie se distribuant avec un réseau n'ayant pas besoin d'infrastructure fixe de connexion. Les seuls oléoducs utiles sont ceux transportant le pétrole sur de très longues distances. Pour un territoire comme celui de notre pays, le transport s'effectue par camions et la distribution par des stations-services. Cette situation permet l'ouverture de ces marchés à la concurrence et à l'intervention du secteur privé.

Pour le pétrole, la production et le transport sont assurés par les compagnies pétrolières. La distribution et la fourniture reposent sur de nombreuses compagnies privées. Les pouvoirs publics n'interviennent que pour fixer la réglementation du secteur, y compris le stockage, et, surtout, pour décider de la fiscalité applicable aux produits pétroliers.

Dans ce contexte, le rôle direct possible des collectivités territoriales est restreint pour les usages de chaleur. Elles se limitent le plus souvent à promouvoir des actions de maîtrise des consommations dans les logements (cf. supra) et les bâtiments publics, ou à aider, autant que possible, les personnes chauffées au fuel et en situation de précarité énergétique.

Les collectivités ont en revanche davantage de possibilités pour le transport de personnes ou de marchandises, en promouvant des solutions alternatives aux hydrocarbures, les transports en commun, le covoiturage, des règles de livraison de marchandises et des plateformes logistiques adaptées.

En matière fiscale, les régions ont le pouvoir, depuis 2006, de moduler dans de faibles proportions (1% du prix à la pompe) la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qui s'applique pour l'essentiel sur les produits pétroliers.

b. Les énergies renouvelables produisant de la chaleur

De nombreuses énergies renouvelables peuvent produire sur place de la chaleur sans avoir besoin, en principe, de se connecter à un réseau. Il s'agit par exemple de l'eau chaude produite par l'énergie solaire, pour laquelle on peut ne pas se raccorder à un réseau électrique à condition d'être dans une zone ensoleillée

²⁰ Il s'agit, sauf en cas d'implantation dans un secteur sauvegardé ou dans un site classé, des éoliennes terrestres dont la hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol est inférieure à douze mètres ainsi que des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol dont la puissance crête est inférieure à trois kilowatts et dont la hauteur maximum au-dessus du sol ne peut pas dépasser un mètre quatre-vingt (article R421-2 du code de l'urbanisme). Il en va de même pour les canalisations, lignes ou câbles, lorsqu'ils sont souterrains (article R421-4 du code de l'urbanisme) et pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées sur le domaine public maritime (article R421-8-1 du code de l'urbanisme).

²¹ Ouvrages et accessoires des lignes de distribution d'énergie électrique dont la tension est inférieure à soixante-trois mille volts, et des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol dont la puissance crête est inférieure à trois kilowatts et dont la hauteur maximum au-dessus du sol peut dépasser un mètre quatre-vingt ainsi que ceux dont la puissance crête est supérieure ou égale à trois kilowatts et inférieure ou égale à deux cent cinquante kilowatts quelle que soit leur hauteur (article R421-9 du code de l'urbanisme).

²² Articles L 511-1 et suivants du code de l'environnement.



et (ou) de disposer d'un équipement de stockage ou de relai non électrique en période d'ensoleillement insuffisant.

Il en va de même pour l'utilisation de la biomasse (ex : chauffage au bois) ou de la méthanisation, pour chauffer directement des locaux. La marge de manœuvre dans ces filières est importante, avec des ressources encore mal exploitées dans notre pays. Pour la méthanisation agricole, par exemple, seule une trentaine d'unités sont en fonctionnement en France contre plusieurs milliers en Allemagne. Les initiatives dans ce domaine doivent être locales. Les collectivités territoriales peuvent de leur côté aider, voire mettre en œuvre elles-mêmes ce type de dispositif.

Ces dispositifs sont particulièrement intéressants pour alimenter les endroits les plus isolés, pour lesquels le raccordement à un réseau n'est pas forcément la solution optimale (coût de son renforcement). L'accès au réseau, en particulier électrique, est cependant souvent choisi par l'investisseur, pour écouler sa production à des tarifs d'achat intéressants ou encore afin de mieux assurer la continuité du service.

Les réseaux de chaleur

Les réseaux de chaleur (450 réseaux, deux millions de logements desservis) représentent une part dans la consommation finale plus faible en France que dans d'autres pays européens, mais leur croissance est forte depuis quelques années. La notion de réseau de chaleur est consacrée par la « loi chaleur » votée en 1980. Ces réseaux ne sont pas soumis à autorisation, leur exploitant n'étant tenu qu'à une déclaration pour ceux qui dépassent une certaine puissance²³.

La centralisation de la chaufferie a l'avantage de la souplesse. Elle rend plus facile par exemple l'utilisation d'énergies renouvelables ou de récupération (chaleur, ordures ménagères, géothermie, biomasse...) alors que les chaudières des particuliers sont en général alimentées au gaz ou au fioul. Ces réseaux sont majoritairement alimentés par une seule installation de production, mais peuvent l'être par deux ou trois voire plus, permettant ainsi de gérer l'alimentation dans les meilleures conditions. Elles utilisent différentes énergies : 40% du gaz naturel (dont la moitié de ce chiffre environ avec cogénération), 35% des énergies renouvelables, le solde étant réparti entre le fuel, le charbon et d'autres sources.

Contrairement aux réseaux électriques et gaziers, les réseaux de chaleur ne bénéficient pas de monopole en droit et l'on peut trouver des réseaux privés comme publics. Ils peuvent par exemple être internes à des organismes privés (office HLM privé par exemple), lesquels peuvent aussi en vendre s'ils obtiennent l'autorisation de l'autorité locale. Les réseaux alimentent principalement les logements des ménages (près de 60%), le solde représentant principalement le secteur tertiaire et l'industrie occupant une place marginale. Leurs modes de gestion sont eux-mêmes divers. Leur maîtrise d'ouvrage est assurée en trois grandes catégories, la régie (environ 15% du total), la concession et l'affermage (environ 50% du total) et le secteur privé pour le solde.

Des mesures ont été prises pour encourager les réseaux de chaleur. Un fonds chaleur a été mis en place auprès de l'agence pour la défense de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), auquel sont éligibles tous les projets dans lesquels plus de la moitié de l'énergie est produite via des énergies nouvelles, renouvelables ou de récupération. Une fois ces réseaux agréés, les collectivités locales peuvent obliger le raccordement pour tout bâtiment dans la zone de desserte.

Les réseaux de chaleur ne peuvent qu'être locaux et décentralisés. Contrairement au gaz naturel, les pertes en lignes y sont très fortes et on ne peut transporter le fluide porteur de la chaleur (eau ou vapeur d'eau, en général) sur plus de quelques kilomètres. Leur gestion incombe par conséquent naturellement aux autorités locales. Ils sont de fait majoritairement à leur initiative et n'ont pas connu la phase de nationalisation de 1946. En l'absence d'une fiscalité carbone suffisante, ils ont du mal à rester compétitifs dans des zones d'habitat à relativement faible densité. Ils sont néanmoins un levier puissant pour développer un chauffage écologique utilisant massivement les énergies renouvelables ou de récupération.

Le gaz et l'électricité

²³ Article 711-I du code de l'énergie.



L'électricité (25% de la consommation finale d'énergie dans notre pays) et le gaz (20%) ont pour caractéristique d'être distribués par un réseau fixe de distribution de grande ampleur (lignes haute, moyenne et basse tension pour l'électricité, gazoducs et réseau de distribution pour le gaz).

Le gaz est une énergie qui peut se substituer à d'autres pour l'ensemble de ses usages, contrairement à l'électricité où certains usages sont spécifiques. L'accès à cette dernière est de ce fait considéré comme un service essentiel devant être fourni à toute personne partout sur le territoire. C'est en revanche loin d'être le cas pour le gaz : seuls 11 millions de foyers sont clients d'un distributeur de gaz, et le réseau n'existe que dans environ 9 000 communes²⁴.

Dans les deux cas, on distingue quatre métiers (production/approvisionnement, transport, distribution et fourniture)²⁵, pour lesquels le rôle des collectivités locales ne peut être très différent. Pour ces énergies à réseau, les collectivités locales perçoivent une fiscalité spécifique, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)²⁶.

a. La production

Pour l'électricité comme pour le gaz, la production est ouverte à la concurrence. Pour l'électricité, elle est encore très majoritairement effectuée par le grand opérateur historique EDF, principalement grâce à son parc de production sur le territoire, en dehors de l'activité marginale de production de gaz de houille, extrait de certaines anciennes mines de charbon et de la production de biogaz, le gaz consommé dans notre pays est en revanche importé à plus de 98%, principalement depuis la Norvège, pour plus du tiers mais aussi des Pays Bas.

Longtemps, les communes n'ont pas pu produire d'électricité ni de gaz, le monopole de la production étant accordé à EDF et GDF, avec des exceptions. Aujourd'hui²⁷, les communes et les établissements publics de coopération (ou les sociétés ou les entreprises locales de distribution qu'ils ou elles contrôlent) peuvent, sur leur territoire, aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter toute nouvelle installation hydroélectrique d'une puissance maximale de 8 000 kW, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables et toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés.

Les autorités organisatrices de la distribution (AOD) peuvent en outre aménager, exploiter directement ou faire exploiter par leur concessionnaire toute installation de production d'électricité de proximité d'une puissance inférieure à un seuil fixé par décret, « lorsque cette installation est de nature à éviter, dans de bonnes conditions économiques, de qualité, de sécurité et de sûreté de l'alimentation électrique, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'électricité relevant de leur compétence »²⁸. Les AOD ont en outre une compétence pour créer et exploiter des infrastructures de charge nécessaire à l'usage des véhicules électriques²⁹, qu'elles utilisent d'ailleurs très peu.

S'agissant des installations de production d'électricité, outre la réglementation explicitée supra sur les autorisations de construire et la procédure des installations classées, l'Etat garde cependant un rôle supplémentaire puisque l'exploitation d'unités de production électriques est elle-aussi soumise à autorisation au-delà de certains seuils³⁰.

Les communes et leurs groupements ont cependant, sur le plan juridique, une grande liberté pour développer la production d'électricité et de gaz à partir des énergies renouvelables, par exemple l'électricité d'origine photovoltaïque sur des bâtiments publics ou la production de biogaz (méthanisation des déchets, notamment).

²⁴ Qui représente cependant 71% de la population, la quasi-totalité des villes de plus de 10 000 habitants étant desservies.

²⁵ Auquel il faut ajouter pour le gaz le stockage.

²⁶ Cette imposition (article 1519 D du code général des impôts - CGI) s'applique en matière énergétique aux installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et à celles utilisant l'énergie mécanique des courants situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme, aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique, aux transformateurs électriques et aux stations radioélectriques, et aux installations de gaz naturel liquéfié, stockages souterrains et canalisations de transport de gaz naturel.

²⁷ Article L2224-32 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

²⁸ Article L2224-33 du CGCT.

²⁹ Article 224-37 du CGCT.

³⁰ Code de l'énergie (article L311-5) et décret du 14 décembre 2011.



Les collectivités locales sont cependant soumises à des conditions pour vendre leur production (cf. infra sur la fourniture).

Les installations hydroélectriques constituent un cas particulier, puisque l'équipement et la production ont des conséquences directes sur la ressource en eau et nécessitent un équilibre avec ses autres usages (vie piscicole, sport d'eau vive, irrigation, besoins économiques ...). Dans notre pays, seul l'Etat peut autoriser l'utilisation de la force motrice de l'eau³¹. L'énergie hydroélectrique est attractive car elle est compétitive, n'émet pas de gaz à effet de serre, et peut même servir d'instrument de stockage de l'électricité³².

Les possibilités de développement qui subsistent en France supposent des arbitrages délicats sur les usages de l'eau, y compris la nécessité de maintenir ou de rétablir la continuité écologique de certains cours d'eau. Les collectivités locales doivent y jouer un rôle essentiel, en particulier dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le renouvellement de certaines concessions pourrait en outre être l'occasion pour elles de mieux utiliser ces équipements pour le développement local et d'en obtenir des ressources financières³³.

b. Le transport à longue distance

Pour l'électricité, l'acheminement entre les sources de production centralisées et le réseau de distribution via les lignes à haute et très haute tension³⁴ fait l'objet d'un monopole légal confié à Réseau Transport d'électricité (RTE, entreprise filiale à 100% d'EDF). RTE est propriétaire de ce réseau haute tension.

Pour le gaz, l'essentiel du transport longue distance est assuré par GRTGaz, filiale majoritaire de GDF-Suez³⁵, et, pour une part réduite dans le sud-ouest, par Transport et Infrastructures Gaz France (TIGF), filiale depuis 2013 de l'opérateur de transport et de stockage de gaz italien et d'EDF.

Il s'agit d'entreprises agissant dans le secteur régulé de l'énergie. Les tarifs d'utilisation des réseaux et leurs investissements sont validés par une autorité administrative indépendante, la commission de régulation de l'énergie (CRE).

c. La distribution

L'acheminement de l'électricité depuis le réseau haute tension jusqu'au lieu de sa consommation finale s'effectue via un réseau moyenne tension (HTA) et basse tension (BT)³⁶. Ces réseaux sont, pour leur majeure partie³⁷, la propriété des communes, qui peuvent déléguer leur organisation à un organisme de plus grande taille, syndicat intercommunal, départemental, ou interdépartemental, ou encore le conseil général. Celles-ci sont appelées autorité organisatrice de la distribution (AOD).

La loi de 1946 a confié un monopole de distribution à EDF pour l'électricité et GDF pour le gaz, mais a prévu des exceptions pour les sociétés de distribution à majorité de capitaux publics (sociétés d'économie mixte, coopérative, régie,...) qui existaient à l'époque. Celles-ci, appelées aujourd'hui des entreprises locales de distribution (ELD), sont près de 120 pour l'électricité et une vingtaine pour le gaz naturel, en général issues d'anciennes régies municipales (Bordeaux, Strasbourg, Metz ou Grenoble par exemple). Elles représentent environ 5% de l'activité globale de distribution.

Dans les autres cas, la distribution d'électricité doit être confiée sans alternative à Electricité Réseau de France (ErDF), filiale à 100% d'EDF. Cette entreprise, dont l'activité faisait auparavant partie de l'entreprise intégré EDF, a été créée dans les années 2000, l'ouverture à la concurrence se traduisant par la séparation, chez les opérateurs historiques de la gestion du réseau de distribution de leurs autres activités.

³¹ Loi du 16 octobre 1919.

³² Grâce aux stations de transfert d'énergie par pompage (STEP).

³³ La loi de finances rectificative du 30 décembre 2006 a prévu, lors du renouvellement des concessions, une redevance versée pour moitié à l'Etat, pour moitié aux collectivités locales (un tiers aux départements, un sixième aux communes).

³⁴ Supérieure à 63 000 et 400 000 volts.

³⁵ La Caisse des dépôts est récemment entrée à son capital à hauteur de 25%.

³⁶ La longueur totale de ces deux réseaux est d'environ 1,3 millions de kilomètres répartis équitablement entre moyenne et basse tension, et dont 40% environ est enterré. Ce dispositif dessert 35 millions de clients. Pour le gaz, le réseau de distribution est de son côté d'une longueur de plus de 200 000 kilomètres.

³⁷ Excepté les postes de transformation du courant dont ErDF est propriétaire.



LA CONCESSION DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION : FONCTIONNEMENT ET RÉGIME FINANCIER

Les communes sont classées par le préfet en régime urbain ou rural en fonction de leur taille. Un décret du 17 janvier 2013 définit plus précisément la « ruralité » des communes, elles doivent avoir moins de 2000 habitants et ne pas être comprises dans une unité urbaine de plus de 5000 habitants. Toutefois, le préfet peut, à la demande d'une autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité et après avis du ou des gestionnaires de réseau concernés, étendre par arrêté motivé, le bénéfice des aides à des travaux effectués sur le territoire de communes dont la population totale est comprise entre deux mille et cinq mille habitants, compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat.

En régime urbain, le concessionnaire, en général ErDF, se charge, sauf dérogation, de la quasi-totalité des travaux, et le concédant ne peut s'occuper que des travaux d'aménagement esthétiques (ce qui inclut l'enfouissement). En régime rural, le concessionnaire se charge du réseau moyenne tension et le concédant peut prendre en charge une partie des travaux en basse tension (article 36 de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, codifiée sous l'article L.322-6 du code de l'énergie et l'article L.2224-31 du code général des collectivités territoriales). Une certaine place est laissée à la négociation dans les concessions puisque quelques contrats prévoient que les travaux sont réalisés indifféremment par le concédant ou le concédé (c'est par exemple le cas en Vendée). Au total, les investissements d'ErDF représentent environ 3 Mds €, ceux des autorités concédantes 1 Md €. indifféremment par le concédant ou le concédé (c'est par exemple le cas en Vendée). Au total, les investissements d'ErDF représentent environ 3 Mds €, ceux des autorités concédantes 1 Md €.

Les investissements sur le réseau effectués par les autorités organisatrices ou les collectivités locales en régime rural n'ont pas à être approuvés par ErDF. Il n'y a ni contrôle a priori, ni contrôle a posteriori. Selon la loi de 2010, ils doivent cependant être dorénavant coordonnés au cours de conférences départementales.

ErDF est rémunéré sur la facture d'électricité, qui contient une partie « acheminement » qui représente environ 33% du prix de vente et rémunère le transport (un quart) et la distribution (trois quart). Ce tarif, appelé Tarif d'Utilisation du Réseau Public d'Electricité (TURPE) et est calculé par la CRE selon un mécanisme fixé pour 4 ans. Il ne dépend pas de la distance de transport de l'énergie. Le prix de l'acheminement doit être le même pour tous les clients sur le territoire. La mise en œuvre de cette péréquation tarifaire est facilitée par l'unicité du gestionnaire de réseau.

Les communes touchent de leur côté plusieurs ressources à partir de l'électricité :

- les taxes locales sur l'électricité : toutes les communes et les départements touchent une taxe proportionnelle à la consommation d'électricité sur leur territoire, avec un coefficient choisi dans certaines limites par les collectivités. En 2011, leur produit est de 1,7 Mds€. Lorsque l'autorité organisatrice de distribution est un syndicat ou un département, elle perçoit directement cette taxe sur son territoire de compétence (à l'exclusion des communes de plus de 2000 habitants). Ces taxes sont directement prélevées sur les factures des consommateurs ;
- les redevances versées par les autorités concessionnaires : la redevance de fonctionnement (70 M€) rémunère l'activité de contrôle; celle pour l'investissement est versée par ErDF pour contribuer à couvrir les dépenses d'investissement directement effectuées par certaines autorités concédantes (159 M€ en 2012); une redevance spécifique, dite « article 8 », (45 M€ en 2012) couvre enfin une partie des dépenses des collectivités locales pour les investissements « esthétiques ». Ces redevances sont prélevées sur le TURPE et intégrées dans son calcul. Elles sont donc supportées in fine par le consommateur ;
- les contributions au développement de l'électrification rurale. Le FACE (Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale) a remplacé en 2012 le Fonds d'amortissement des charges d'électrification. Ce dernier était géré par un compte d'EDF, et il subventionnait à hauteur de 65% (81,39% en ajoutant la récupération de la TVA) les investissements effectués par les communes rurales. Depuis la réforme de 2012, il s'agit d'un compte d'affectation spéciale figurant au budget de l'Etat, géré par l'administration après un avis d'un nouvel organisme consultatif, le conseil de l'Etat, géré par l'administration après un avis d'un nouvel organisme consultatif, le conseil à l'électrification rurale (décret du 21 août 2012).

Ses ressources (377 M€ en 2012) sont versées par les distributeurs et donc prélevées sur le TURPE. Les aides qu'il fournit suivent des règles qui ont été précisées par un décret du 14 janvier 2013. Elles sont réparties en deux programmes. Le plus important (plus de 95% du montant des aides) est consacré au renforcement, à la sécurisation et à l'enfouissement des réseaux. L'autre programme est destiné à la maîtrise de la demande d'électricité et à la production décentralisée. Les taux de subvention sont les mêmes que précédemment. La répartition s'effectue par le ministère de l'énergie sur la base de l'état prévisionnel des projets.

Le nouveau dispositif est davantage conforme aux règles budgétaires, mais n'introduit aucune vraie modification de la logique générale de fonctionnement.

Pour le gaz, le distributeur historique Gaz de France a filialisé lui aussi son gestionnaire du réseau de distribution en créant Gaz Réseau Distribution France (GrDF, filiale à 100 % de GDF- Suez). Sur le terrain,



les équipes de GrDF travaillent en association avec celles d'ErDF.

La couverture partielle du territoire par le réseau de distribution de gaz entraîne cependant une différence importante avec l'électricité : les nouvelles concessions qui sont à construire font l'objet d'appel d'offre concurrentiel ou peuvent être constituées en régies autonomes sans être forcément confiées à GrDF. De fait, cela a déjà entraîné la création de cinq nouvelles entreprises locales de distribution en plus de celles résultant de la loi de 1946. Une dizaine des sociétés privées de distribution sont en outre agréées par les pouvoirs publics, mais leur volume d'activité reste pour le moment marginal par rapport à celui de GrDF.

Le réseau de distribution de gaz présente plus de risques que le réseau électrique. Les conséquences d'une fuite de gaz ou, pire, d'une explosion dans les canalisations peuvent être graves. Le souci de la sécurité se traduit notamment, par rapport à l'électricité, par une meilleure connaissance des ouvrages, dont les plans sont dorénavant numérisés. Par ailleurs, l'expertise requise pour le gaz naturel impose un personnel spécialement qualifié.

d. La fourniture

La fourniture d'électricité et de gaz, c'est-à-dire la vente au consommateur final, a été ouverte progressivement à la concurrence depuis 2000. Aujourd'hui tous les consommateurs disposent de la faculté de choisir leur fournisseur. Le développement d'énergies nouvelles et renouvelables fortement décentralisées ne peut que modifier la situation de domination des grands opérateurs historiques en matière de fourniture, puisque les unités de production (éolien, photovoltaïque, gaz méthane,...) sont très nombreuses et ne leur appartiennent pas pour une grande part.

Seule la vente aux tarifs réglementés³⁸ fait l'objet d'un monopole. EDF pour l'électricité, GDF pour le gaz et les entreprises locales de distribution (ELD) ont l'obligation de fournir à ce tarif réglementé aux clients qui y ont droit. Au total, EDF reste prédominant sur le marché de l'électricité, comme, dans une moindre mesure, GDF pour le gaz. Les fournisseurs alternatifs de gaz, qui selon le code de l'énergie doivent être autorisés (article L443-1), représentent par exemple environ un quart des fournitures de gaz. Les collectivités locales ne peuvent pas vendre aux tarifs réglementés.

Elles peuvent en théorie vendre leurs propres productions sur le marché libre à des clients éligibles³⁹ à la fin de la période d'obligation d'achat de l'électricité par EDF⁴⁰. En pratique, cette question ne se pose donc pas aujourd'hui, puisque cette période d'achat à prix fixé par les pouvoirs publics pour les énergies renouvelables est longue, et que les collectivités locales bénéficient ainsi d'un prix plus avantageux que ce qu'elles pourraient potentiellement trouver sur le marché. Les collectivités locales peuvent en outre utiliser ces moyens de production pour approvisionner leurs propres bâtiments et services, mais elles n'utilisent pas plus cette faculté, pour les mêmes raisons.

Les entreprises locales de distribution peuvent de leur côté procéder à des achats et des ventes dans leur zone de desserte⁴¹. Elles peuvent créer une société commerciale ou entrer à son capital pour fournir de l'électricité en dehors de leur zone de desserte, mais naturellement aux prix de marché et non avec des tarifs réglementés.

*

³⁸ C'est-à-dire fixés par les pouvoirs publics, contrairement aux prix de marché fixés par le vendeur lui-même.

³⁹ Ce qui est le cas aujourd'hui de tous les clients cf. supra.

⁴⁰ Article L2224-32 du CGCT.

⁴¹ Article L334-1 du code de l'énergie.



Au total, les compétences des collectivités locales en matière d'électricité sont résumées ci-dessous :

COMPÉTENCES ET POUVOIRS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

1/ production

- Aménagement et exploitation d'installation de production d'électricité de proximité d'une puissance inférieure à un seuil fixé par décret (Décret n°2000-877 art. 1) :
 - installations utilisant l'énergie radiative du soleil : 12 mégawatts
 - l'énergie mécanique du vent : 30 mégawatts
 - l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale : 12 mégawatts
 - l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de biogaz : 12 mégawatts
 - l'énergie des nappes aquifères ou des roches souterraines : 12 mégawatts
 - des combustibles fossiles : 4,5 mégawatts
 - installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés, à l'exception des installations utilisant le biogaz : 12 mégawatts
- Aménagement et exploitation de toute nouvelle installation hydroélectrique d'une puissance maximale de 8 000 kVA, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés, de cogénération ou de récupération d'énergie ;

2/ distribution

- Conclusion et négociation des contrats de concession ;
- Contrôle de la concession et des obligations des concessionnaires ;
- En tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité, les collectivités sont propriétaires des réseaux de distribution ;
- Maîtrise d'ouvrage des travaux sur le réseau de distribution d'électricité (hors postes de transformation haut tension / moyenne tension) ;
- Possibilité de disposer de manière dérogatoire d'une partie de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur le réseau de distribution d'électricité, le plus généralement en zone rurale ;
- Etablissement, sur la base du compte-rendu de la politique d'investissement et de développement du concessionnaire, d'un bilan détaillé de la mise en œuvre du programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur le réseau de distribution dans le cadre des conférences départementales.

3/ fourniture

- Mission de conciliation en vue du règlement des différends relatifs à la fourniture d'électricité de secours ;
- Maîtrise de la demande de l'électricité : aide aux consommateurs en matière de travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergies de réseau : aide à l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation ; obtention de certificats d'économies d'énergie ;
- Aménagement et exploitation d'infrastructures destinées à l'usage véhicules électriques ou hybrides rechargeables. L'exploitation peut comprendre l'achat d'électricité nécessaire à l'alimentation des infrastructures de charge ;

Sources : Pachon-Lefèvre Marie-Hélène & Fontaine Cécile, « collectivités territoriales et énergie n°1, Compétences locales dans le secteur de l'électricité », *La Gazette des communes*, 11 mars 2013 ; Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2224-31 à L.2224-37.

Dans les faits, les collectivités locales utilisent encore assez peu les possibilités qui leur sont offertes de produire de l'énergie décentralisée. Il est frappant par exemple de constater le faible développement dans



notre pays des capacités en énergies renouvelables à l'initiative des citoyens, « l'énergie participative », contrairement à ce qui se passe chez plusieurs de nos voisins⁴².

La première raison réside dans l'existence d'obstacles réglementaires certainement excessifs et décourageants, dont la complexité et la lourdeur sont évidentes (cf. tableau ci-dessus). Ces réglementations mériteraient d'être simplifiées, en particulier car elles allongent les délais de réalisation.

La deuxième raison est que les collectivités locales sont loin d'avoir l'organisation, la structure et les moyens pour agir à grande échelle. Sauf celles qui disposent d'entreprises locales de distribution, elles ne se sentent pas politiquement responsables de l'équilibre énergétique de leur territoire, et la loi ne leur donne d'ailleurs pas cette responsabilité. Elles n'ont aucune structure destinée à cet objectif et aucune ressource particulière pour agir. Elles privilégient ainsi les expérimentations, les actions ponctuelles et les incitations, sans conséquence, contrepartie et responsabilisation en particulier en matière de réseaux.

L'électricité photovoltaïque se développe surtout en zone rurale, et non sur les toits des villes, alors que les consommations sont de plus en plus en zones urbaines, où la population se concentre. Certaines régions font des choix énergétiques volontaristes en matière d'énergie décentralisée sans avoir à se préoccuper du coût des investissements dans les réseaux qui en découlent. Si on laisse ainsi le système en l'état, en n'adaptant pas la gouvernance à l'évolution des techniques et des sources d'énergie, il risque de cumuler progressivement tous les inconvénients, un développement à la fois insuffisant des énergies décentralisées, et incohérent et déresponsabilisant par rapport à la nécessaire adaptation des réseaux et de leur gestion.

⁴² En Allemagne, par exemple, près de la moitié des installations sont leur propriété, directement ou via des coopératives.



Partie 2

L'IMPORTANT ET
LES DIFFICULTÉS DE
LA
DÉCENTRALISATION
ÉNERGÉTIQUE

A. LES VRAIS ENJEUX ET LES FAUX DÉBATS

Les collectivités locales ont donc déjà dans le système institutionnel français des possibilités juridiques importantes pour intervenir dans la gouvernance de l'énergie, que ce soit dans la maîtrise de l'énergie, la planification énergétique, la production d'énergies renouvelables et, pour partie, dans la distribution pour les nouvelles concessions de gaz et pour l'électricité dans les communes rurales. Certaines d'entre elles ont ainsi, d'ores et déjà, un rôle d'investisseur dans la distribution électrique, financé par diverses contributions provenant in fine du tarif d'utilisation des réseaux et par la fiscalité.

Dans la pratique, les collectivités locales ont pris de nombreuses initiatives ces dernières années, mais celles-ci restent ponctuelles, partielles, expérimentales, et se limitent le plus souvent à l'incitation. La définition plus précise des enjeux de la décentralisation énergétique permet de mieux appréhender les obstacles qui s'opposent à une politique beaucoup plus systématique de leur part.

L'innovation énergétique et économique

La capacité d'innovation de notre pays dans certains domaines énergétiques (smart grids, photovoltaïque...) au niveau industriel est encore insuffisante, alors même que la recherche française est du meilleur niveau et que certains géants mondiaux sont français et prêts à porter l'innovation à l'échelle mondiale. Pour corriger cette situation, il peut certes être utile de confectionner des plans étatiques par filières et que l'Etat assure la cohérence en établissant une stratégie d'ensemble, mais il est tout aussi important de permettre la montée en puissance d'initiatives et d'innovations décentralisées. Si ERDF pour l'électricité et GrDF développent de nouveaux compteurs, d'autres pays comme les Etats-Unis multiplient les expériences et les innovations, ce qui contribue à nourrir le tissu entrepreneurial local.

De façon plus générale, l'innovation énergétique dispose aujourd'hui d'un champ important de développement, en particulier par le croisement des nouvelles technologies en matière d'énergie et de communication. Une place plus grande laissée à l'initiative locale serait à même de faciliter et de faire mûrir des expérimentations et d'aider à leur transformation en PME exportatrices génératrices d'emploi. Les innovations énergétiques et économiques doivent davantage se nourrir mutuellement.

Contrairement à ce que laissent penser certains débats, une telle stratégie est loin d'être incompatible avec l'existence de grandes entreprises « champions nationaux » dans ces secteurs. C'est évidemment le contraire. Ces entreprises, qui elles-mêmes ont d'ailleurs une forte capacité d'innovation, ont intérêt à ce que se multiplient les initiatives, ne serait-ce que pour en bénéficier ensuite.

La maîtrise de la demande d'énergie

Le développement de la maîtrise de l'énergie exige la proximité avec les consommateurs et les citoyens. L'analyse fine de la demande et des moyens de la faire évoluer et de la satisfaire ne peut se mettre en place qu'au plus près des personnes concernées et de concert avec les gestionnaires de réseau. La décentralisation à l'évidence est un impératif pour une action ciblée et humaine contre la précarité et pour la maîtrise de la consommation.

La maîtrise de l'énergie suppose en outre des changements de mentalité et de comportements qui nécessitent un effort important de communication, voire de démonstration au plus près des habitudes et des caractéristiques de vie de la population. La diffusion des messages au niveau national est bien sûr utile, mais pour être efficace, et comme le montre l'expérience acquise en matière de tri des déchets, elle doit s'appuyer sur des relais locaux pour avoir l'impact et la force de conviction nécessaires.

Il n'y a pas d'opposition entre cette politique de demande et l'adaptation de l'offre d'énergie. L'action sur la demande doit être prioritaire, ce qui explique l'importance de la décentralisation énergétique, et aboutir autant que possible à maîtriser et diminuer les consommations, mais l'adaptation de l'offre et des équipements de production doit bien sûr aussi s'effectuer.



La production au plus près de la consommation

A compétitivité égale et à dommage environnemental équivalent au stade de la production, chacun a intérêt à ce que cette dernière soit le plus proche possible de la consommation, afin notamment de limiter le coût des pertes liées au transport d'énergie. Les énergies renouvelables, par exemple solaires ou éoliennes, ont cette qualité particulière d'être souvent diffuses. Elles sont exploitées sur des sites de faibles puissances ou de puissances moyennes et ont vocation à être disséminées au plus près de la ressource et de la consommation. Les études sociologiques⁴³ montrent en outre que le rapprochement entre le producteur et le consommateur a tendance à pousser ce dernier à des comportements plus responsables, et à l'inciter à diminuer sa consommation. Une plus grande autonomie des territoires est enfin conforme à une évolution économique qui privilégie les unités petites, flexibles et adaptables rapidement plutôt que la concentration et les grandes tailles.

Une telle évolution vers des circuits plus courts était très difficile à mettre en oeuvre il y a encore quelques années compte tenu des écarts de compétitivité entre les sources d'énergie. Ce n'est plus le cas. Certaines énergies renouvelables, comme l'éolien terrestre ou les solutions de biogaz, sont pratiquement au même niveau de compétitivité que les énergies centralisées, y compris celui des nouveaux équipements nucléaires. Plusieurs énergies renouvelables, par exemple l'électricité solaire (photovoltaïque) restent plus coûteuses, mais ont une courbe de diminution de coûts (dite « d'apprentissage ») très rapide. L'implantation de sources nombreuses et de faible taille continue cependant à induire des coûts supplémentaires de renforcement des réseaux et n'est pas simple pour leur gestionnaire, qui aura tendance à préférer des sources de production concentrées, faciles à planifier.

De façon plus générale, la structuration nationale en silo autour de chaque énergie, n'aide pas à exploiter au mieux les complémentarités et les synergies au sein d'un territoire : les réseaux de gaz se développent en concurrence des réseaux de chaleur, les projets d'énergies renouvelables s'implantent sans avoir à se soucier de la compatibilité du réseau, les initiatives de maîtrise de la demande ne sont pas forcément ciblées là où la marge de manœuvre est la plus grande... Aucune structure locale n'a le pouvoir d'agir pour aller vers un bilan énergétique optimal économiquement et écologiquement pour un territoire.

L'encouragement à l'autoconsommation ne signifie pas en revanche à pousser à l'autarcie en se coupant des réseaux. Dans certains endroits isolés, forcément peu nombreux, une telle solution peut être encouragée, puisqu'elle réduit les coûts de transport et de distribution. Mais dans la très grande majorité des cas, la connexion ou le raccordement au réseau électrique restera le plus souvent nécessaire et souhaitable, avec des avantages pratiques et économiques pour le consommateur en l'absence de solutions compétitives de stockage d'électricité. A titre d'exemple, l'électricité produite par des panneaux photovoltaïques sur les toits d'un quartier résidentiel a toutes les chances, au pic de la production et en milieu de journée, de ne pas être consommée sur place et donc d'être perdue si le réseau électrique ne permet pas de l'acheminer vers des centres de consommation.

Notre pays a la chance de disposer d'un réseau extrêmement développé et performant, il y est logique d'en profiter, et de prendre en compte les impératifs de sécurité énergétique, d'équilibre technique, d'optimisation économique et de complémentarité des sources d'énergie. Ceci n'empêche pas de préconiser une plus grande responsabilisation locale pour satisfaire les besoins par davantage de solutions issues des territoires.

La cohérence et la responsabilisation en matière de distribution d'électricité

Les difficultés à penser les évolutions souhaitables sont particulièrement importantes pour la distribution d'électricité. La comparaison avec ce qui existe chez nos voisins (cf. encadré) montre que notre système reste plutôt centralisé en termes de régulation. Les autorités organisatrices ne définissent ni le prix, ni les niveaux d'investissement ou de qualité attendus, très liés au prix. La Commission de régulation de l'énergie décide une construction et un niveau de tarif d'utilisation des réseaux (TURPE) qui assure la couverture des trajectoires de charges d'exploitation et d'investissement du principal gestionnaire de réseau, ERDF, et l'incite à la performance. Cette situation a l'avantage de garantir sans difficulté la péréquation tarifaire et la continuité

⁴³ Menées en particulier par l'agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie ADEME.



du service public. Elle a pour inconvénient une certaine déresponsabilisation des collectivités territoriales, en tant qu'investisseur et comme autorité concédante.

LES DIFFÉRENTS MODES DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ EN EUROPE

(Belgique, Allemagne, Espagne, Italie)

Belgique

Les gestionnaires du réseau de distribution (GRD) en Flandre (11 pour l'électricité, 10 pour le gaz) sont juridiquement distinctes des entreprises de fourniture ou de production, qui, jusqu'à 2018, peuvent posséder au maximum 30% des parts et ou des droits de vote des GRD. Après cette date, les parts doivent être vendues.

En Wallonie, les GRD (13 gestionnaires pour l'électricité, 7 pour le gaz) ne peuvent être détenus par les producteurs, fournisseurs ou intermédiaires. Ils doivent l'être en revanche à concurrence de 70% minimum par un acteur public (communes et provinces). Pour le 31 décembre 2018 au plus tard, le pourcentage devra atteindre 75% au minimum. Bruxelles-capitale dispose d'un statut particulier où le gouvernement désigne comme gestionnaire l'intercommunale qui dispose de leur droit de propriété ou d'usage (aujourd'hui SIBELGA pour lequel les communes sont 100% propriétaires depuis fin 2012).

Pour l'ensemble du pays, la possibilité d'établir ou de reconnaître un réseau fermé de distribution pourrait être organisée (selon le Rapport 2012 de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz à la Commission européenne).

La Grande-Bretagne

Depuis le Utilities Act de 2000, les opérateurs doivent avoir une licence distincte pour leurs activités de fourniture et de distribution. Chacune des 14 régions bénéficie d'un opérateur qui a le monopole sur le territoire : les opérateurs de réseaux de distribution (DNOs). Six entreprises détiennent les quatorze licences de distribution.

Outre ceux attachés à une zone géographique spécifique, il existe aussi des opérateurs de réseaux de distribution indépendants (IDNOs). Les IDNOs possèdent et exploitent principalement des extensions de réseau connectées au réseau de distribution existant, par exemple pour desservir de nouvelles zones résidentielles ou industrielles. Le tarif de distribution est différent selon les besoins et les contraintes de ces entreprises (selon UK Office of Gas and Electricity Markets).

Le régulateur national est doté de très larges pouvoirs, les autorités locales n'en n'ayant aucun.

Allemagne

Le secteur de l'électricité et du gaz naturel en Allemagne s'est toujours caractérisé par le grand nombre d'entreprises, la forte implication des communes et l'existence de régulateurs locaux et d'un régulateur national.

Les régies municipales (Stadtwerke) assurent l'approvisionnement de gaz naturel et d'électricité pour environ la moitié des clients, le reste étant réparti entre quelques opérateurs.

La propriété publique du réseau de distribution est très majoritaire au niveau municipal ou au niveau des Länder. Il existe 900 distributeurs d'électricité, dont 90% alimentent moins de 100 000 clients. Les entreprises publiques contrôlent environ 20% du marché, les entreprises d'économie mixte en contrôlent environ 60% et les sociétés privées environ 15% (selon un Rapport 2013 de la Cour des Comptes). Le nombre de coopératives d'énergie est passé de 70 en 2001 à plus de 586 en 2011 (selon Agence allemande pour les énergies renouvelables). Les entreprises d'électricité doivent séparer juridiquement leurs activités de génération, de transmission, de distribution et les autres activités. L'écart de tarifs entre distributeurs peut atteindre 40%.

Italie

La distribution d'électricité s'effectue via des concessions délivrées par le ministère de l'industrie. La distribution était confiée en monopole public à ENEL depuis les années 60. La libéralisation progressive décrétée en 1999 a créé un système de monopole local : une seule concession existe sur le territoire de chaque municipalité. Compte tenu de son ancien statut, ENEL distribue de fait plus de 90% de l'électricité (<http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/molinari.html>).

Une péréquation tarifaire a été mise en place par l'autorité de l'énergie, régulateur national. Les tarifs de distribution sont déterminés par la loi.

Les concessions pour le système de distribution de gaz sont accordées par les municipalités par voie d'adjudication.

La qualité des réseaux gaziers et électriques est variables entre l'Italie septentrionale/méridionale et l'Italie urbaine/rurale.

Les municipalités (notamment dans le nord de l'Italie) exploitent leurs réseaux de distribution. Elles ont repris l'exploitation lorsque la loi (décret Bersani) leur en a donné la possibilité en 2000. Certaines de ces régies municipales ont depuis fusionné.

Espagne

20 entreprises de distribution de gaz naturel existent, regroupées en général par autonomias (régions) : les autorisations de distribution sont délivrées par zones géographiques.

Le système actuel de distribution soulève en outre d'importantes critiques en matière de rationalisation et d'efficacité des dépenses⁴⁴. Il y a un seul gestionnaire de réseau mais un quart de l'investissement est effectué par les autorités organisatrices de la distribution (AODE), sans qu'il y ait de pilotage global. Un montant important des investissements est consacré au réseau basse tension alors que la plupart des incidents interviennent sur le réseau moyenne tension. Les investissements locaux s'intéressent plus au renforcement et à la qualité des réseaux qu'à des actions de maîtrise de la demande d'électricité.

Malgré le montant des investissements qu'elles pilotent, les collectivités locales n'ont pas la possibilité d'avoir un impact sur la politique de raccordement, qui peut ne pas correspondre aux priorités qui leur paraissent souhaitables. Les délais de raccordement, après s'être dégradés, s'améliorent légèrement depuis 2010. Par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays, il est facturé aux producteurs d'énergies renouvelables une plus grande part des coûts de leur raccordement. Ces choix se font sans que les collectivités puissent intervenir pour que soit tenu compte des priorités locales.

Les collectivités territoriales n'ont pas de toute façon les outils nécessaires pour intervenir et être responsabilisées en la matière. Même si les nouveaux compte rendus de concession intègrent plus d'information que les précédents, les AODE ne connaissent pas le bilan précis d'une partie des biens de la concession, la comptabilisation précise des immobilisations ne s'effectuant pas sur une base géographique pour tous les biens. Elles n'ont pas de maîtrise de la qualité du réseau sur leur territoire (temps moyen de coupure)⁴⁵ alors que leurs investissements peuvent y contribuer.

A contrario, alors qu'elles représentent un quart des investissements, elles ne supportent pas la régulation incitative sur la qualité, qu'ERDF seule subit. En tant qu'investisseur direct sur les réseaux, elles ne sont en rien régulées (les redevances étant le plus souvent fonction du montant de travaux qu'elles décident et le FACE subventionnant les programmes de travaux envisagés) et ne portent aucune responsabilité de la régulation incitative sur la qualité de fourniture.

La coordination via une conférence départementale prévue par la loi de 2010 se met lentement en place. Mais, s'agissant d'organismes et de collectivités ayant une totale autonomie, elle n'a aucune chance de parvenir à des résultats significatifs et d'empêcher que chacun fasse de son côté les investissements qui lui paraissent nécessaires.

Contrairement à ce qui se prétend parfois, la gouvernance de la distribution dans notre pays n'est pas purement nationale. Dans les zones rurales, il s'agit en fait d'un double pilotage national et local, mis en œuvre sans principe directeur et sans nécessaire cohérence. Ce constat montre qu'on ne peut laisser les choses en l'état si on veut assurer l'utilisation la plus efficace possible de la dépense publique.

La décentralisation ne s'oppose pas forcément à l'existence d'opérateurs comme ErDF ou GrDF, dont le personnel est très compétent et qui assurent une fonction indispensable en cas d'interruption d'une partie du réseau à la suite d'intempéries, ou à une solidarité tarifaire qu'il est possible et utile de conserver. Au-delà de l'amélioration de la réalité et de la qualité du dialogue entre les autorités organisatrices et les concessionnaires, le vrai sujet est de combiner les atouts que représente ce système avec un rôle des collectivités locales établi sur une base rationnelle, et non comme aujourd'hui dispersée et peu cohérente.

B. LES DIFFICULTÉS DES RÉFORMES

La décentralisation énergétique est une réforme difficile à entreprendre, pour des raisons objectives, quand il s'agit de faire évoluer un système qui a plutôt bien fonctionné, mais qui va être de plus en plus inadapté aux nouveaux enjeux. Elle se heurte aussi à la complexité du cadre institutionnel actuel des collectivités locales, marqué par l'enchevêtrement des structures et des compétences, qui constitue un réel handicap. Elle doit enfin prendre en compte des présupposés ou des partis pris qui ne reposent pas forcément sur une réalité, mais qui nuisent au débat.

⁴⁴ Voir en particulier le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2013, qui comporte un chapitre sur les concessions de distribution d'électricité.

⁴⁵ Celle-ci s'est dégradée dans les années 2000 à la suite d'un sous-investissement, mais elle s'améliore depuis quelques années.



Les réformes en cours

Plusieurs éléments de réformes sont en cours de débat, avec plusieurs éléments utiles et positifs. Mais ceux aujourd'hui sur la table ne fournissent pas le nouveau cadre cohérent qui serait nécessaire. D'importants désaccords existent sur une réforme en profondeur de la gouvernance, à la fois entre les collectivités locales et les opérateurs et entre les collectivités elles-mêmes⁴⁶.

a. La loi de modernisation publique territoriale et d'affirmation des métropoles

La principale disposition de cette loi adoptée le 27 janvier 2014 dans ce domaine consiste à confier à la région sur les questions d'énergie et de climat le rôle de chef de file par rapport aux autres collectivités territoriales, dont l'intérêt et la portée devront être mesurés.

Cette notion, introduite dans la Constitution en 2003 (art 72, alinéa 5), prévoit non la tutelle d'une collectivité sur une autre, interdite par ce même article, mais la possibilité pour la loi « d'autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». La collectivité chef de file est donc bien celle qui organise les modalités d'action des autres collectivités, mais cela lui confère un rôle d'impulsion et non un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune.

Mais elle ne donne aucune indication sur les conséquences pratiques à en tirer, qui ne sont pas d'ailleurs l'objet de ce texte.

b. Les propositions issues du débat national sur l'énergie

Lors du débat national sur la transition énergétique (DNTE), de nombreuses propositions ont été faites, mais la volonté de ne retenir que celles faisant consensus limite fortement la portée des propositions qui s'en dégagent.

Un des groupes de travail⁴⁷ a traité le thème « Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'Etat et les collectivités ? ». Les mesures retenues renforcent notamment le pouvoir de la région en associant mieux les différents partenaires. Un autre groupe⁴⁸, chargé d'aborder la question de la distribution et des réseaux de distribution, a concentré ses propositions principalement sur l'accès à l'information, la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements dans la distribution et l'encouragement aux actions de maîtrise de l'énergie.

Le document de synthèse du DNTE fait apparaître la question de la gouvernance territoriale comme un des enjeux (« Renforcer les compétences des territoires pour favoriser la décentralisation de la mise en œuvre de la transition énergétique »). Les treize propositions issues de la synthèse du débat national sur la transition énergétique (DNTE) sont récapitulées dans l'encadré ci-joint. Plusieurs de ces propositions, si elles sont mises en œuvre, ont un intérêt réel. La plus importante est sans doute la volonté affirmée de mettre en cohérence les différents plans pilotés par les collectivités locales, condition première à ce qu'ils puissent, le moment venu, tenir un rôle prescriptif plus grand.

Mais elles restent techniques, ponctuelles et de portée limitée, sans doute faute de trouver un consensus entre les participants sur des mesures plus audacieuses. Si on en reste là dans la prochaine loi sur la transition énergétique, une occasion sera manquée de se mettre en ordre de marche pour répondre au mieux aux défis de l'avenir.

⁴⁶ Le débat entre les collectivités porte notamment sur deux des options possibles : soit privilégier le couple région/métropole ou grande collectivité, soit donner une place plus grande au couple commune/département via les syndicats de distribution d'électricité ou d'énergie.

⁴⁷ Coordonné par Ronan Dantec, Sénateur EELV de Loire-Atlantique, avec pour rapporteur Raphaël Claustre, directeur du comité de liaison énergies renouvelables (CLER).

⁴⁸ Coordonné par Denise Saint-Pé (FNCCR), avec pour rapporteurs Christophe Chauvet (ADEeF) et René Darbois (AMGVF).



LES 13 PROPOSITIONS ISSUES DE LA SYNTHÈSE DU DNTE SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ÉNERGIE

L'enjeu numéroté 12, intitulé « Renforcer les compétences des territoires pour favoriser la décentralisation de la mise en œuvre de la transition énergétique » du DNTE contient les propositions suivantes :

- 1) Faire des contrats de projet Etat-Régions des outils conjoints de l'Etat, des collectivités locales et de leurs opérateurs pour la mise en œuvre de la transition énergétique, en privilégiant le financement de projets en faveur de l'efficacité énergétique, du déploiement des énergies renouvelables et de la résilience des territoires.
- 2) Assurer la cohérence de contenu et de gestion des futurs accords de partenariat (ex –fonds structurels), au sein desquels environ 20% des crédits du FEDER devraient être consacrés aux actions d'efficacité énergétique, avec les contrats de plan Etat-régions.
- 3) Décentraliser la mise en œuvre de la transition énergétique en renforçant les compétences des territoires autour de trois grands outils :
 - Le Schéma régional climat air énergie (SRCAE), co-construit avec l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une Conférence régionale de la transition énergétique et en lui conférant une meilleure prescriptivité, définit des orientations et assure la cohérence avec les objectifs nationaux ;
 - Le Plan climat énergie territorial (PCET), qui doit être établi dans tous les territoires, sans doublon, prend en compte toutes les compétences et leviers d'action des collectivités, et est cohérent avec les objectifs nationaux et les SRCAE ;
 - Un Plan climat énergie patrimoine et service pour les services et bâtiments directement sous la responsabilité des collectivités.
- 4) Dans les territoires ultramarins, rechercher la cohérence et la complémentarité de la politique énergétique avec celle de l'aménagement et du développement du territoire en intégrant les schémas régionaux climat, air, énergie aux schémas d'aménagement régionaux (SAR).
- 5) Assurer la cohérence des documents d'urbanisme avec les SRCAE et les PCET, tant en approvisionnement qu'en consommation, et rendre possible la définition de critères d'efficacité énergétique et d'utilisation des énergies renouvelables dans les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Plans départementaux et locaux de l'habitat (PDH et PLH), les plans de déplacement d'entreprises et les Plans de déplacement urbains (PDU), à travers le Schéma directeur d'approvisionnement et de la distribution d'énergie adossé aux documents d'urbanisme.
- 6) Étendre le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales aux domaines de l'efficacité énergétique et de la production d'énergie.
- 7) Renforcer les moyens d'ingénierie territoriale et les mutualiser (formation des agents, création d'observatoires de l'énergie au niveau régional, financement, conseil en énergie partagée, etc.).
- 8) Rénover les relations entre autorités concédantes et gestionnaires de réseaux, notamment en élargissant la gouvernance des opérateurs.
- 9) Assurer une obligation de service de gestion et de communication des données de consommation portant sur l'électricité, le gaz et la chaleur, en particulier au profit des collectivités concernées et des autorités concédantes.
- 10) Permettre la communication locale des données sur les consommations énergétiques aux collectivités, notamment les autorités organisatrices de la distribution, dans le cadre d'une mission de service public des gestionnaires de réseaux de distribution, intégrant la prise en compte des coûts dans les tarifs, les délais de développement technique, et les droits de conservation et de collecte des informations.

L'accès à des données sur les consommations énergétiques devra être assuré a minima à la maille IRIS⁷ et dans un délai compatible avec la révision des PCET.

S'agissant des informations financières et patrimoniales par concession, d'autres acteurs rappellent que l'organisation nationale centralisée des opérateurs ne s'appuie pas sur la maille de la concession et répartit un grand nombre de charges avec des clés de répartition qui rendent très difficile l'identification de données financières précises par concession.
- 11) Mettre en place une base commune nationale sur les données de la distribution.
- 12) Concernant les Zones non interconnectées, intensifier les échanges et le dialogue avec l'Etat, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et les gestionnaires de réseaux.
- 13) Mobiliser tous les leviers pour tendre vers l'exemplarité de l'Etat et des collectivités locales.



Les difficultés du changement

a) Une première difficulté tient à la complexité et à l'imbrication des compétences locales. Celle-ci contraste évidemment avec les états fédéraux comme l'Allemagne par exemple, où la compétence énergétique repose largement et naturellement sur les Länder. Dans notre pays, aucun niveau local ne possède aujourd'hui une compétence établie en matière énergétique, par exemple dans le domaine des énergies renouvelables. Il n'est pas sûr que l'introduction de la notion de chef de file suffise à elle seule à transformer la donne, dès lors que chaque collectivité se sent légitime pour faire ce qu'elle entend sans en référer aux autres, et que le schéma institutionnel reste peu précis et peu contraignant.

La complexité se retrouve aussi pour les autorités organisatrices de distribution d'électricité. Bien que leur regroupement ait été encouragé⁴⁹, leur situation est encore fragmentée. Plusieurs syndicats sont certes dorénavant à l'échelle départementale, mais il y a encore plus de 700 autorités concédantes, dont plus de 500 communales. La diminution du nombre d'interlocuteurs est certes non négligeable⁵⁰ mais le mouvement est loin d'être achevé et a tendance à se ralentir.

Un des principaux freins à ce nécessaire regroupement se situe dans la différence de traitement entre les communes rurales et urbaines. Celles-ci n'ont pas l'impression de rencontrer des problématiques de natures comparables et, souvent, ne souhaitent pas se fondre dans un syndicat qui gommerait ces différences. Certaines grandes communes ou agglomérations tiennent en outre à préserver leur indépendance. De fait, seuls 55 départements possèdent un syndicat unique sur leur territoire.

b) L'autre difficulté est de concilier la multiplication des initiatives avec les nécessaires dispositifs de solidarité de territoires.

C'est dans ce cadre que doit s'analyser le débat sur les entreprises locales de distribution. Une des solutions pour décentraliser serait évidemment de les autoriser partout sur le territoire, sans précaution particulière. Une telle évolution serait parfaitement possible dans certains endroits précis mais serait difficilement généralisable à court terme. De nombreuses collectivités locales n'ont aujourd'hui ni les structures, ni les moyens, ni d'ailleurs l'envie de s'engager dans cette voie. Cela n'enlève pas le fait que le système actuel ne garantit ni l'efficacité des dépenses, ni la responsabilisation.

Une telle évolution pose en outre la question de la solidarité entre les territoires. Le coût de la distribution est très différent entre l'urbain et le rural, en fonction de la densité de la population, des difficultés du terrain (ex : zones espacées de montagne), des nécessités d'enfouissement ou de contraintes techniques (ex : zones potentielles de forts coups de vent). Les bilans des concessions calculés par ErDF⁵¹ démontrent que l'écart peut être important entre le coût de la distribution en région parisienne et celui s'appliquant à certains départements ruraux peu peuplés.

L'impact de cette différence est accentué par l'inégal développement des énergies renouvelables. Celles-ci se développent principalement dans les zones à faible consommation, ce qui est normal pour l'éolien et les grands champs de panneaux photovoltaïques posés au sol, mais plus étonnant pour ceux fixés en toiture. Les départements disposant de plus de photovoltaïque raccordé en basse tension sont ruraux (ex : Lozère, Aveyron, Haute Loire, Ariège, Gers, Landes, Vendée) et les départements très urbains sont beaucoup moins bien placés.

La péréquation tarifaire permet à chacun de bénéficier du même tarif. Elle s'accompagne d'une « discrimination positive » pour les investissements, puisqu'aujourd'hui ERDF et les autorités concédantes investissent trois fois plus par habitant en milieu rural qu'en milieu urbain. Elle laisse cependant subsister des différences non négligeables dans le service rendu, les départements les moins touchés par les coupures hors événements exceptionnels étant urbains, alors que les plus pénalisés sont ruraux.

L'autorisation sans précaution d'entreprises locales de distribution serait, dans ce contexte, suivie d'effet d'abord dans les agglomérations. Elle n'interdirait pas une péréquation, tarifaire ou autre, plus limitée, mais la rendrait particulièrement complexe à mettre en œuvre. Elle avantagerait les zones urbaines, dont certaines

⁴⁹ Notamment par l'article 33 de la loi du 7 décembre 2006 et par des incitations financières d'ErDF.

⁵⁰ Elles étaient 1000 début 2010.

⁵¹ Cf rapport de la Cour des comptes pré-cité.



sont d'ailleurs fortement demandeuses d'un tel changement, mais risquerait en contrepartie d'accentuer l'écart avec des zones péri-urbaines ou rurales qui se sentent aujourd'hui délaissées.

Sans exclure une évolution à terme vers cette solution, il est aujourd'hui plus cohérent et raisonnable de tenter, par une vraie réforme, de concilier la liberté et la solidarité, conformément aux valeurs d'un modèle auquel beaucoup de gens sont légitimement attachés, et donc d'inventer un nouveau modèle français sans forcément copier ce qui existe ailleurs.

c) La dernière difficulté est, au-delà des mots et des postures, de prendre conscience qu'une compétence juridique ne peut pas seulement s'exercer par des instruments de planification qui, au demeurant, n'ont pratiquement pas de portée normative, mais que cela suppose une structure et des moyens dédiés d'action, financiers et humains.

Le contexte économique et budgétaire actuel, dont on connaît les contraintes, ne facilite pas la mise en œuvre d'une telle orientation. Elle se justifie cependant pleinement par une rationalisation et une meilleure efficacité des moyens mis en œuvre.





Partie 3
UNE NOUVELLE
RESPONSABILITÉ
POUR LES
TERRITOIRES : LES
RÉGIONS
AUTORITÉS
ORGANISATRICES
DES ÉNERGIES
DÉCENTRALISÉES

Les prochaines années vont être marquées par des besoins d'investissements importants en production (vieillessement du parc de production électrique) et en distribution (smart grids). Cette évolution va intervenir dans un contexte où la transition énergétique peine dans les faits à monter en puissance, comme le montrent les résultats décevants enregistrés depuis quelque temps sur les énergies renouvelables.

Pour atteindre les objectifs souhaités, il est d'abord prioritaire d'alléger le cadre réglementaire s'appliquant aux énergies décentralisées, qui les pénalise fortement aujourd'hui. Les décisions en matière d'énergies décentralisées dépendent par exemple de quatre codes (code général des collectivités territoriales, code de l'énergie, code de l'environnement, code de l'urbanisme) et sont d'une très grande complexité.

La deuxième exigence est de mettre en place une nouvelle gouvernance, qui doit permettre de rationaliser les dépenses et de permettre aux collectivités locales de prendre les choses en main en allant bien au-delà que de simples expérimentations. Pour que les initiatives locales se généralisent et que les ressources locales soient valorisées au mieux, les collectivités ne doivent pas seulement avoir la compétence juridique, mais être politiquement responsables de l'équilibre énergétique de leur territoire. Les régions, en particulier, doivent mettre en œuvre sur leur territoire un dispositif d'autorités organisatrices de l'énergie décentralisée. A ce titre, les exercices de planification sont indispensables mais insuffisants. Il faut changer les modalités des prises de décision.

La réforme doit enfin, pour réussir dans la durée, respecter un certain nombre de lignes directrices : transférer non seulement des pouvoirs supplémentaires, mais aussi prévoir les moyens correspondants ; aboutir à un dispositif simple et lisible ; ne pas augmenter les prélèvements obligatoires, ni nuire à la compétitivité économique ; préserver et renforcer la solidarité entre les territoires.

A. L'ORGANISATION TERRITORIALE DES ÉNERGIES DÉCENTRALISÉES

La clarification des compétences de la collectivité régionale

La région est le territoire le plus pertinent en matière de politique énergétique. Cette collectivité est d'ores et déjà, sur son territoire, responsable des affaires économiques et des transports, secteur dont le lien est évident avec l'énergie. Elle est en charge d'une planification dans le domaine de l'énergie (SRCAE). Elle est un lieu de solidarité et de développement coordonné entre le rural et l'urbain. Sa taille garantit le plus souvent une échelle suffisante pour une logique de territoires, permettant des mutualisations et des ressources variées.

Les collectivités territoriales ne peuvent exercer une compétence directe pour vendre sur le marché dérégulé du gaz, de l'électricité ou du pétrole, ce qui serait notamment considéré comme contraire aux règles européennes. Le rôle et la responsabilité de la région doivent en revanche s'affirmer davantage dans les trois domaines où l'action doit être au plus près des réalités locales, l'efficacité énergétique et la lutte contre la précarité, la production de chaleur et les installations d'énergies renouvelables raccordées ou non à des réseaux.

Dans le cadre de la suppression prévue de la clause de compétence générale s'appliquant aux collectivités territoriales, la loi pourrait confier à la collectivité régionale un rôle plus explicite de chef de file dans ces trois domaines. La région pourrait ainsi devenir une autorité organisatrice des énergies décentralisées. Sur la production et la distribution, sa compétence serait ainsi clairement reconnue en matière d'énergie décentralisée (renouvelables, chaleur), dans les conditions précisées infra (cf. partie B).

Les autorités locales organisatrices des énergies décentralisées

Il n'est pas question cependant que l'affirmation de cette compétence soit un élément de nouvelle centralisation au niveau régional, échelon qui reste relativement éloigné de la population en matière de services énergétiques. Une des premières tâches de la nouvelle autorité organisatrice sera donc, conformément à la définition même du rôle de chef de file, de déléguer une partie de ses missions à des autorités locales organisatrices des énergies décentralisées. Cette délégation pourra s'effectuer, en fonction des endroits, à des métropoles, des communautés, des départements, des syndicaux communaux ou intercommunaux autorités organisatrice de la distribution de l'électricité, etc.



L'objectif est de donner un cadre cohérent à la coopération inter-territoriale, en surmontant le clivage entre les réseaux d'acteurs existant⁵². La nouvelle organisation énergétique du territoire serait ainsi fondée sur quelques autorités locales organisatrices des énergies décentralisées, en nombre réduit et avec une maille assurant une solidarité et une complémentarité entre l'urbain et le rural. Ceci permettra, sans contraindre mais en rationalisant, de constituer de manière pragmatique des structures opérationnelles dans les principaux bassins de vie.

Pour être créées, les autorités locales organisatrices des énergies décentralisées auront à faire la preuve de leur volonté de mener une politique active non seulement pour la distribution d'électricité, mais pour l'ensemble de leurs compétences énergétiques⁵³, et donc d'y consacrer des moyens financiers et surtout humains.

LES SYNDICATS D'ÉNERGIE

Certaines autorités organisatrices de distribution d'électricité ont d'ores et déjà commencé à développer une compétence plus générale en matière énergétique via leurs syndicats mixtes.

C'est le cas par exemple pour la production d'électricité via des sources renouvelables (ex : Haute-Savoie, Landes, Vienne), le bois-énergie (Creuse) ou la géothermie (un des domaines d'intervention du SIPPAREC, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, à la périphérie de Paris).

Ces autorités ont évidemment vocation à devenir autorités organisatrices locales des énergies décentralisées, en s'appuyant notamment sur les syndicats existant.

A ces conditions, les actuelles autorités organisatrices de distribution d'électricité pourront devenir, si elles le souhaitent, autorités locales organisatrices des énergies décentralisées. Cette nouvelle organisation permettra ainsi, de fait, d'achever la rationalisation de la carte avec des regroupements de taille suffisante. Elles permettront aux citoyens d'avoir en matière d'énergie un interlocuteur unique défini sur chaque territoire.

B. LES MISSIONS, LA STRUCTURE ET LES MOYENS DES SOCIÉTÉS RÉGIONALES ET LOCALES D'ÉNERGIE (SRE-SLE)

L'outil d'action de ces nouvelles autorités pourra être au niveau de la région la société régionale d'énergie (SRE). Chaque autorité organisatrice des énergies décentralisées pourra de son côté bénéficier, soit d'une branche de la SRE, soit d'une société locale d'énergie (SLE) filiale de la SRE.

Ces SRE - SLE seront la force de frappe de la transition énergétique. Certaines régions ont d'ores et déjà créé des sociétés d'économie mixte d'énergie, en particulier pour intervenir comme tiers financeur et lever des fonds pour la transition énergétique. Le nouveau dispositif donnera aux SRE - SLE une configuration, des compétences et des moyens beaucoup plus importants. Il permettra d'imprimer une véritable logique régionale à la politique d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables, tout en permettant une gestion au plus près des territoires.

Les missions des SRE-SLE

Dans leur compétence en matière de développement économique et de transports, les régions ont non seulement un rôle de planification, d'incitation, mais aussi de mise en œuvre concrète en matière d'organisation via un certain nombre d'instruments (ex : son action en matière de transports régionaux par voie ferrée - TER). Il en doit aller de même pour l'organisation de l'énergie sur leur territoire.

⁵² Bien décrit dans la note de François-Mathieu Poupeau (école des Ponts) rédigée dans le cadre du débat national pour la transition énergétique : « Les collectivités territoriales dans la transition énergétique : deux scénarios pour une nouvelle gouvernance locale ».

⁵³ Une autorité organisatrice de la distribution locale de l'électricité ne pourra ainsi par exemple devenir une circonscription pertinente d'action de la SRE que si elle accepte d'élargir ses compétences à l'ensemble du secteur énergétique.



Dans ce cadre, les SRE – SLE seront les opérateurs des économies d'énergies et des énergies décentralisées. Comme d'autres entreprises pour le gaz, le pétrole ou l'électricité, elles seront chargées de la « production » de dispositifs décentralisés d'énergie et de contribuer directement ou indirectement à leur développement.

Leur première mission sera d'intervenir financièrement pour la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, par des incitations, des prises de participation, des prêts et des garanties. Les SRE - SLE seront là par exemple pour encourager les montages financiers portés par les citoyens, y compris pour faciliter la montée en puissance de fonds d'investissement citoyen⁵⁴. Ces décisions auront certes un impact sur les montants financiers consacrés au plan national au soutien aux énergies renouvelables via le tarif d'achat et la contribution au service public de l'électricité, mais l'Etat gardera la responsabilité d'ajuster ce tarif s'il le souhaite.

Leur deuxième mission sera la mise en œuvre d'un nouveau schéma de responsabilité en matière de distribution. ErDF sera dorénavant totalement responsable, en zone urbaine comme rurale, du socle d'investissement nécessaire pour le réseau existant. Il bénéficierait à cet égard des financements correspondants et se verrait fixé des objectifs de maîtrise des coûts correspondant à sa situation. Une trajectoire d'investissement pourrait d'ailleurs être fixée par les pouvoirs publics, déclinée par régions sur la base d'objectifs nationaux harmonisés de qualité.

Les SRE - SLE seront, quant à elles, responsables des investissements sur le réseau ou des solutions de stockage correspondant au développement des énergies décentralisées qu'elles souhaitent et est planifié dans le cadre du SRCAE. Ce sont les SRE - SLE qui, dans ce contexte auront à déterminer, au-delà du socle et pour le territoire régional, les conditions du raccordement au réseau des énergies décentralisées et le niveau souhaitable de qualité à atteindre. Des objectifs plus ambitieux de qualité ou découlant d'une politique particulière (d'enfouissement par exemple) pourront être arrêtés par les collectivités territoriales.

Cette prise en charge pourra bien sûr s'opérer techniquement via une convention avec ErDF, sur le modèle de ce qui se fait avec la SNCF pour les TER, avec un financement d'origine régionale (cf. infra)⁵⁵. Il s'agira ainsi d'acter la répartition des rôles entre le distributeur national, chargé de l'entretien et du renforcement d'un socle de réseau existant, et les SRE- SLE, chargées de la part de son développement correspondant à celui des énergies décentralisées. Les investissements financièrement pris en charge par le distributeur et les SRE-SLE seront coordonnés au sein d'une programmation pluriannuelle, facilitée par la présence d'ErDF à leur capital et leur conseil d'administration.

Une troisième mission pourrait consister à regrouper les consommations d'énergie des organismes publics locaux (collectivités locales pour leurs besoins propres, établissements scolaires et universitaires, transports publics, ...) pour leur obtenir de meilleures conditions de prix et de qualité de fourniture auprès des fournisseurs d'énergie. Un service équivalent pourrait être proposé aux petits consommateurs domestiques ou professionnels afin de leur obtenir de meilleures conditions de fourniture et de les assister dans l'optimisation de leur consommation.

Une quatrième mission pourra être pour la SRE-SLE de constituer le guichet unique de l'énergie, que chacun appelle de ses vœux afin de lutter contre la précarité énergétique et de mieux informer sur la maîtrise de l'énergie. Ces deux missions sont éminemment locales, elles nécessitent une connaissance profonde du tissu immobilier et des ressources énergétiques, et elles doivent être mieux coordonnées entre elles. Elles seraient à l'évidence mieux assurées par une instance dépendant des collectivités locales et animée par des élus, au plus près du terrain. Ce guichet gèrerait à la fois l'impact des tarifs sociaux, les aides d'urgence et la possibilité d'effectuer certains travaux d'isolation. L'objectif est évidemment non de centraliser un guichet au niveau régional, mais de constituer un réseau avec une implantation dans les principaux bassins de vie.

La structure possible des SRE-SLE

La SRE - SLE doit permettre de rassembler des acteurs publics locaux et les autres acteurs de l'énergie (ErDF, les ELD, GrDF, les fournisseurs de chaleurs ou les producteurs locaux, les acteurs pétroliers, les banques locales...) afin de bénéficier de leur expertise pour l'application de la politique énergétique territoriale.

⁵⁴ Ceux qui existent aujourd'hui ont pour le moment bien du mal à collecter les ressources suffisantes.

⁵⁵ Actuellement, les régions concluent avec la SNCF des conventions sur les trajets à mettre en place, le nombre de liaisons, les tarifs, le niveau de qualité du service à offrir. Il en irait de même entre la société régionale d'énergie et ErDF sur le volet régional du renforcement du réseau de distribution lié au développement des énergies décentralisées.



Pour y parvenir, la structure pourrait être une société d'économie mixte dans laquelle la région serait majoritaire, accompagnée par les acteurs publics d'importance, et le complément serait apporté par les entreprises de réseau ou les banques. Ce type de société se prête particulièrement aux missions d'intérêt public et la présence d'acteurs privés devrait être garante de la rentabilité globale des projets. Les SRE-SLE pourrait aussi prendre la forme d'établissement public, de syndicat mixte ou de société publique locale. Au niveau infrarégional, si le choix fait est une SLE, celle-ci serait une filiale où la SRE serait majoritaire, et où figureraient au tour de table les collectivités et les partenaires locaux.

Les interventions de la SRE – SLE pourront prendre de multiples formes, des apports en capitaux, des prêts, des garanties, voire le pilotage direct du montage financier pour de nouvelles installations.

Les moyens : des fonds énergie-climat territoriaux

Une décentralisation énergétique ne sera pleinement réussie qu'avec un dispositif financier cohérent et pérenne. Il ne s'agit pas de mobiliser des ressources publiques supplémentaires, mais de les réorienter et de rationaliser pour permettre aux collectivités territoriales de jouer tout leur rôle en matière de transition énergétique.

Les moyens de la SRE - SLE seront constitués, outre ses dotations en fonds propres et des recettes tirées de son activité, de l'affectation de plusieurs ressources.

Un fonds climat-énergie régional et local pourra être créé dans chaque territoire de compétence d'une autorité organisatrice des énergies décentralisées. Sa création s'effectuera à niveau de prélèvement obligatoire constant, par une réforme de taxes existantes, la réaffectation de recettes, et la possibilité d'en créer une nouvelle, mais avec une obligation de la compenser par une diminution des prélèvements globaux. Chaque autorité organisatrice pourra en fixer certains paramètres, dans les limites fixées par la loi. Leur produit sera affecté aux sociétés régionales ou locales d'énergie en fonction de l'organisation des tâches et des responsabilités dans la région.

Le regroupement de ces ressources et leurs modalités d'utilisation permettront une forte montée en puissance des investissements tout en garantissant une utilisation rationnelle des moyens.

a. L'affectation de taxes existantes

Le supplément de taxe intérieure sur les produits pétroliers susceptible d'être décidé par les régions est aujourd'hui affecté au budget de cette collectivité. Il sera dorénavant versé à la SRE.

La même logique doit prévaloir pour les taxes sur l'électricité. Sauf lorsqu'elles sont affectées à des autorités organisatrices de distribution d'électricité, elles étaient jusqu'à fin 2013 affectées aux communes et n'étaient ni décidées, ni utilisées en fonction de priorités énergétiques et climatiques territoriales. Il est proposé que leur produit soit dorénavant affecté aux nouvelles autorités organisatrices et SRE – SLE. Il ne s'agit pas d'un manque à gagner pour les collectivités, mais d'un transfert à un niveau d'emploi plus pertinent et contrôlé par elles. La loi de finances rectificative de 2013 a franchi une première étape en ce sens puisqu'elle transfère le produit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité des communes de plus de 2 000 habitants aux autorités organisatrices de distribution d'électricité. Ces autorités devront les reverser aux communes dans la limite de 50%, et affecter ces ressources à la transition énergétique.

Ces évolutions devront naturellement s'effectuer progressivement. Des péréquation pourront le cas échéant être introduites pour assurer un meilleur équilibre entre les recettes et les besoins. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) affectée aux communes, aux départements et aux régions ne serait pas en revanche modifiée.

b. Le prélèvement sur une part du tarif de distribution (TURPE)

Les collectivités locales, communes ou autorités organisatrices, perçoivent aujourd'hui des ressources prélevées sur le tarif de distribution, que ce soit des redevances ou le FACE (financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale). La nouvelle architecture de responsabilité en matière de distribution suppose que ErDF prenne en charge les investissements de socle en zone rurale, assumés jusque-là par les collectivités territoriales, et, en revanche, soit déchargé de ceux de renforcement du réseau lié à la montée en puissance des collectivités territoriales.



Ce nouveau dispositif doit permettre de réaffecter une partie du Facé et des redevances en direction des sociétés régionales et locales de distribution. Il serait ainsi logique que, sous l'autorité de la commission de régulation de l'énergie, une partie du TURPE leur soit affectée. Cette part peut être fixe, la même par habitant pour chaque région. Elle peut être aussi variable en fonction des priorités des régions dès lors qu'elle correspond à des investissements dûment identifiés et programmés.

Les communes rurales ne percevront donc plus une partie des subventions du FACE, mais elles seront largement bénéficiaires puisqu'elles bénéficieront des investissements d'ERDF sur la base d'objectifs de qualité identiques sur tout le territoire, en zone urbaine comme rurale.

c. La possibilité de créer une contribution climat-énergie régionale

Dans la ligne de ce qui vient d'être décidé au plan national, il pourrait être décidé que les régions aient la compétence pour instaurer, de manière encadrée, une telle contribution. Celle-ci concernerait toutes les énergies, elle serait proportionnelle à l'énergie consommée, avec un coefficient de majoration en fonction des émissions de gaz à effet de serre et encadrée dans des limites étroites, quelques centimes.

Elle serait affectée aux SRE - SLE, ce qui garantirait son utilisation pour la transition énergétique sur le territoire et la lutte contre la précarité énergétique. Elle ne pourrait être mise en œuvre que sur la base d'une stabilité des prélèvements obligatoires, et donc en diminuant en contrepartie des impôts existants.

Un tel schéma facilitera à l'évidence son acceptation par la population. De façon à préserver le budget des ménages et la compétitivité de nos entreprises, il sera obligatoire, dans le cadre de la loi, de prévoir une compensation pour les entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale et les ménages précaires.

C. LA MISE EN OEUVRE ET LES DIFFICULTÉS

La création de SRE – SLE peut apparaître comme une architecture complexe et la création de structures coûteuses. En réalité, elle permet un grand pragmatisme, et sa mise en œuvre sera nécessairement progressive et différenciée.

Cette nouvelle organisation ne serait pas bien sûr obligatoire, et les régions pourraient décider de poursuivre dans le cadre du système actuel. Mais l'intérêt de ce dispositif devrait inciter ces collectivités à les généraliser rapidement.

Pour les régions qui ne seraient pas assez grandes pour bénéficier des effets attendus de la création d'une telle structure, il sera possible de rassembler deux ou plusieurs régions dans une unique société interrégionale d'énergie.

La nouvelle cartographie des autorités organisatrices des énergies décentralisées serait définie de manière très souple, pourvu qu'elles soient peu nombreuses au sein d'une région et qu'elles aient un champ d'action à la fois urbain et rural. Il n'est pas impossible, et pas exclu, que, dans un premier temps, la délimitation du territoire de compétences de ces autorités locales se calquent sur les celles des autorités locales de distribution d'électricité qui se seront déjà regroupées. Ceci permettrait de faciliter la transition pour définir le nouveau partage des investissements, de mobiliser les ressources actuelles importantes et non utilisées de certaines autorités concédantes, et de limiter les nouveaux coûts de structure.

Un tel schéma maintient l'unité et le rôle d'ErDF, directement pour les tâches essentielles et indirectement en tant qu'opérateur des régions, sur le même modèle que la SNCF pour le transport régional par chemin de fer. Il est parfaitement compatible avec les deux orientations possibles, soit le maintien strict de la péréquation tarifaire, soit, la possibilité, pour les SRE - SLE qui le souhaiteraient, de bénéficier d'une marge de manœuvre supplémentaire afin de mener une politique plus active sur le réseau de distribution.

Contrairement à la situation actuelle, il relie le nouveau rôle des collectivités territoriales à un renforcement de leur responsabilité. Celles-ci auront un outil et des moyens supplémentaires pour développer les énergies décentralisées, mais, à la différence d'aujourd'hui, elles devront en assumer les conséquences en matière de financement des investissements nécessaires correspondant sur le réseau de distribution.

Il ne modifie pas enfin le rôle essentiel joué par RTE en matière de transport, qui pourra, comme cela commence à être mis en œuvre aujourd'hui, s'appuyer sur une planification pour établir, sous l'autorité des



préfets de région, le schéma d'investissement sur le réseau. Il serait d'ailleurs envisageable, si cela apparaît souhaitable, de faire contribuer là aussi les SRE - SLE aux investissements haute tension correspondant à la politique de développement des énergies décentralisées qu'ils entendent mener.

*

La décentralisation énergétique est dans notre pays un enjeu majeur pour la transition énergétique. Le système actuel a des avantages, mais il est et va être de plus en plus inadapté à la double exigence de développement des énergies décentralisées et de responsabilisation des acteurs du système énergétique.

Les collectivités locales ont déjà des possibilités juridiques non négligeables pour développer leurs actions en matière de maîtrise de l'énergie et d'énergies renouvelables, qu'il convient bien sûr de préserver. Mais une réforme structurelle est seule susceptible de donner un cadre satisfaisant à ces évolutions. Le fait de confier aux régions la responsabilité d'organiser les énergies décentralisées via par exemple des sociétés régionales et locales d'énergie constitue une réponse structurelle cohérente. Elle devra s'accompagner d'une sensibilisation et d'une formation accrues des élus et des fonctionnaires territoriaux pour tirer pleinement parti de ces nouveaux outils.



Liste des acronymes

ADEME Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AOD Autorité Organisatrice de Distribution
BT Basse Tension
CA Chiffre d'Affaire
CET Contribution Economique Territoriale
CFE Cotisation Foncière des Entreprises
CRCP Compte de Régulation des Charges et des Produits
CRE Commission de Régulation de l'Energie
CSPE Contribution au Service Public de l'Electricité
CVAE Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
EDF Electricité de France
ELD Entreprises Locales de Distribution
ENR(&R) Energies Nouvelles et Renouvelables (ou de Récupération)
ErDF Electricité Réseau Distribution de France
FACÉ Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale
FNCCR Fédération National des Collectivités Concédantes et Régies
FPE Fond de Péréquation de l'Electricité
GDF Gaz de France
GRD Gestionnaire du Réseau de Distribution
GrDF Gaz Réseau Distribution de France
HTA Haute Tension A
IFER Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de réseau
PCET Plan Climat-Energie Territorial
RTE Réseau de Transport de l'Electricité
SEM Société d'Economie Mixte
SRCAE Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie
SRE Société régionale d'Energie
TURPE Tarif d'Utilisation du Réseau Public d'Electricité
ZAC Zone d'Aménagement Concerté







FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Contact :

contact@lafabriqueecologique.fr
+33 (0)6 29 77 55 01



La Fabrique Écologique



@LaFabriqueEcolo



La Fabrique Écologique

A propos de La Fabrique Écologique

La Fabrique Écologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et formule des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Son exigence de très grande rigueur, la précision de sa méthodologie et la qualité et la diversité de son réseau d'expertise lui permettent de publier des notes considérées comme des références sur les sujets traités.

Partenaires référents et acteurs de La Fabrique Écologique :



FONDATION
CREDIT COOPERATIF
FONDATION D'ENTREPRISE



ReedSmith

Rte

Réseau de transport d'électricité