

N° 623

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur les **collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales,***

Par M. Claude BELOT,

Sénateur.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, présidente ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES ACTEURS « HISTORIQUES » EN MATIÈRE D'ÉNERGIE	7
A. LA NAISSANCE ET LA CONSOLIDATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE	8
1. <i>De l'émergence à la reconnaissance du rôle des communes en matière d'énergie</i>	8
a) La loi du 15 juin 1906 : les collectivités territoriales autorités organisatrices de la distribution publique d'énergie.....	9
b) Le développement des régions	10
c) L'électrification du territoire et l'électrification rurale des communes.....	10
2. <i>La loi du 8 avril 1946 : la nationalisation de l'énergie et la confirmation du rôle des collectivités territoriales</i>	13
a) La reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans le cadre des concessions.....	13
b) La distribution : la reconnaissance des « distributeurs non nationalisés ».....	14
c) La production : un rôle limité pour les collectivités territoriales	15
B. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE SOUS L'INFLUENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE	16
1. <i>La libéralisation du secteur de l'énergie</i>	16
2. <i>...n'a pas remis en cause le rôle des collectivités territoriales</i>	17
a) La confirmation du rôle essentiel des collectivités territoriales dans la distribution de l'énergie.....	17
b) L'élargissement des compétences des collectivités territoriales en matière de production d'énergie.....	18
C. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DES POLITIQUES LOCALES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE	19
1. <i>La prise en compte du développement durable et de la maîtrise de l'énergie</i>	19
a) Dans la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité	19
b) Dans la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique	20
2. <i>Le développement de l'intercommunalité et le soutien à la mutualisation</i>	21
II. LES LOIS « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT » : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ACTRICES DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE	23
A. LES APPORTS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DU 3 AOÛT 2009 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	23
B. LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE DANS LE CADRE DE LA LOI DU 12 JUILLET 2010 PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT	25
1. <i>Les outils de planification d'une politique de développement durable à l'usage des collectivités</i>	25
a) Un instrument de coordination : les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).....	25
b) Un outil d'élaboration et de programmation des politiques locales d'énergie : les plans énergie-climat territoriaux et les bilans des émissions de gaz à effets de serre	26

2. Les actions des collectivités pour maîtriser la demande d'énergie et développer les énergies renouvelables	28
a) Les compétences des collectivités en faveur de la maîtrise de l'énergie	28
b) Les compétences des collectivités dans le développement de la production d'énergies renouvelables.....	29
III. FAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MAÎTRES D'ŒUVRE DE LA CONSTRUCTION DU FUTUR MODÈLE ÉNERGÉTIQUE FRANÇAIS	31
A. CONSOLIDER LE RÔLE ACTUEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE	31
1. <i>La distribution d'électricité et de gaz doit rester une compétence obligatoire des collectivités territoriales</i>	<i>31</i>
a) L'exploitation concessive des réseaux de distribution d'énergie	31
b) Les entreprises locales de distribution (ELD).....	33
2. <i>Les collectivités territoriales doivent s'appuyer sur les outils d'accompagnement existants dans la conduite de leurs politiques énergétiques locales</i>	<i>34</i>
a) Les conférences départementales	34
b) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : acteur central dans les politiques d'énergie et de climat.....	35
c) D'autres acteurs peuvent être mobilisés par les collectivités.....	37
B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ACTEURS ESSENTIELS DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	38
1. <i>Les collectivités territoriales, actrices de la gouvernance de l'énergie au niveau local</i>	<i>39</i>
a) Les acteurs traditionnels de la gouvernance de l'énergie au niveau local.....	39
b) L'affirmation progressive des intercommunalités dans le paysage institutionnel des politiques énergétiques locales.....	39
2. <i>Donner aux collectivités territoriales toute leur place dans la transition énergétique de la France</i>	<i>40</i>
a) Les collectivités territoriales comme actrices économes : la fonction de consommatrices	41
b) Les collectivités territoriales comme acteurs gestionnaires : la fonction de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement.....	42
c) Les collectivités territoriales comme acteurs pédagogues : la fonction incitatrice et de conseil	43
d) Les collectivités territoriales comme producteurs d'énergies locales et comme autorités concédantes	45
CONCLUSION.....	49
ANNEXES	51
Annexe 1 : RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION.....	52
Annexe 2 : EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION.....	53
Annexe 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	62
Annexe 4 : DES DÉMARCHES EXEMPLAIRES DE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS NOS TERRITOIRES	64
Annexe 5 : LES ÉNERGIES RENOUVELABLES, RÉALISATION ET PROJETS EN HAUTE-SAINTONGE 2012	70
Annexe 6 : HAUSSE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LA CONSOMMATION DE L'UNION EUROPÉENNE	71

INTRODUCTION

« Collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales »

Le 24 janvier 2012, votre délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation confiait à votre rapporteur le soin de réfléchir au rôle des collectivités territoriales dans le modèle énergétique français.

Le débat énergétique semble se focaliser aujourd'hui sur les questions du nucléaire et du gaz de schiste. Or, elles ne sont en réalité qu'une partie du problème énergétique français. Le développement des énergies renouvelables, la recherche d'une meilleure efficacité énergétique, le développement de sources locales d'énergie sont autant de sujets sur lesquels, précisément, les collectivités territoriales peuvent être en première ligne.

L'effort entrepris depuis de nombreuses années par beaucoup d'entre-elles pour progresser sur la voie d'une meilleure efficacité énergétique mérite d'être souligné. **L'enjeu est de taille, car en matière d'énergie les collectivités territoriales sont à la fois consommatrices et actrices de l'aménagement du territoire, et également organisatrices des services publics de proximité.** De plus, depuis quelques années, **elles doivent toujours plus intégrer la dimension environnementale dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.**

Le défi national à relever s'incarne par le fameux « 3 x 20 » européen visant à réduire, à l'horizon 2020, de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la consommation énergétique, et à porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.

Les actions des collectivités territoriales en matière de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre s'inscrivent ainsi dans un contexte **d'enjeux énergétiques de plus en plus affirmés** : hausse du coût de l'énergie, pression sur les réseaux de distribution, précarité énergétique, etc.

Parallèlement, le contexte institutionnel à lui aussi évolué. Les lois de décentralisation et l'évolution du rôle de l'État, la poursuite d'une politique d'ouverture des marchés à la concurrence, la perspective d'une raréfaction des ressources fossiles, la mise sur l'agenda de la question du réchauffement climatique ouvrent, depuis une trentaine d'années, une nouvelle ère pour les collectivités territoriales.

Autrefois considérées comme des forces concurrentes de l'État et des grands opérateurs, **les collectivités territoriales redeviennent des acteurs légitimes et reconnus par le pouvoir national**. Ainsi, en 2007, les rapporteurs du Grenelle de l'environnement au Sénat soulignaient « *l'importance qu'elles peuvent jouer dans la mise en œuvre de nombre d'engagements de l'État, notamment en matière de lutte contre le changement climatique* ». En 2008, le Conseil d'analyse stratégique¹, quant à lui, mettait en avant la nécessité de « *donner aux collectivités territoriales les moyens d'assumer leur part éminente de responsabilité dans une politique énergétique* ».

Il est vrai que, **dans le nouveau contexte de transition énergétique vers des modèles plus décentralisés que par le passé, les collectivités territoriales disposent d'atouts qui sont loin d'être négligeables :**

- en premier lieu, celui de la **proximité** vis-à-vis de leur territoire et des citoyens, qui apparaît comme un apport important dans un contexte où la valorisation des nouvelles sources de production, l'action sur la demande d'énergie et la sensibilisation des citoyens sont déterminantes ;
- en second lieu, leur **capacité à pouvoir créer ou favoriser des circuits courts** entre production et consommation dans des actions d'aménagement ou des politiques d'urbanisme, facteurs d'une plus grande efficacité énergétique² ;
- en troisième lieu, leur **aptitude à développer des synergies entre les politiques publiques** qu'elles portent, en matière de mobilité (lien entre urbanisme et transports) ou d'efficacité énergétique (lien entre urbanisme et construction, entre urbanisme et gestion des infrastructures).

En somme, **les collectivités territoriales méritent d'être considérées comme des actrices à part entière de la politique énergétique de notre pays**. Au service de la modernisation du service public local de l'énergie et sous le signe de la recherche de la cohésion sociale et territoriale, elles peuvent aujourd'hui exploiter leurs atouts au service de la construction du futur modèle énergétique français.

L'ambition de votre rapporteur est de sensibiliser les élus locaux à l'importance de la question énergétique afin que ceux-ci prennent conscience de leur capacité à agir dans ce domaine et qu'ils s'en saisissent pleinement pour reprendre en main le destin énergétique de leurs territoires et contribuer à celui de la France.

¹ Conseil d'analyse stratégique « Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 », rapport de la commission Énergie (Jean Syrota, président ; Jean Bergougnoux, chargé de la synthèse ; Thierry Tuot, rapporteur général ; Philippe Hirtzman, coordinateur).

² En matière d'électricité, par exemple, les pertes techniques sur le réseau (effet Joule) militent pour rapprocher la production de la consommation.

I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES ACTEURS « HISTORIQUES » EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

Plus d'un demi-siècle de centralisation et de présence de grands monopoles d'État ont pu faire oublier que **l'énergie a constitué très tôt - à partir du milieu du XIX^e siècle - un champ d'intervention précoce pour les collectivités territoriales françaises**. Rappelons, pour l'anecdote, le rôle joué au Moyen-Âge par les bois communaux, appelés les « communaux¹ », mis à la disposition des habitants par les paroisses pour répondre aux besoins de chauffage.

Organisés à l'échelle des villes, les premiers réseaux de gaz et d'électricité se développent, et c'est par le biais de la **sécurité** et de **l'ordre public** que les **communes** vont historiquement² être amenées à intervenir dans le domaine de l'énergie. Progressivement, ce sont les collectivités territoriales qui vont développer le service public de l'énergie. Utilisant l'autorisation de voirie³, la permission de voirie⁴ ou la délégation de service public, elles s'imposent d'emblée comme les principaux interlocuteurs des opérateurs, pour des raisons tenant à la fois à la bonne gestion du domaine public communal (éviter la multiplication des lignes et canalisations), à la protection des biens et des personnes (prévenir les risques) et à l'accès de leurs administrés à des sources d'énergie synonymes de progrès économique et social.

Cet « âge d'or » des politiques énergétiques locales s'estompe quelque peu à partir de l'entre-deux-guerres, au moment où l'énergie devient progressivement un enjeu national. Mais, loin de disparaître, l'action des collectivités territoriales va évoluer⁵, celles-ci parvenant finalement à maintenir une influence non négligeable⁶ sur les décisions prises par l'État et les monopoles publics, et esquissant un modèle de gouvernance territoriale de la régulation énergétique.

¹ Les communaux servaient à l'entretien des bestiaux des villageois et à la fourniture de petit bois de chauffage. Les moulins à eau et les moulins à vent étaient eux aussi souvent considérés comme des biens communs.

² L'ordonnance du 2 septembre 1667 instaure, pour la première fois, la mise en place de lanternes dans toutes les rues et toutes les places de Paris, puis dans tout le royaume, afin de lutter contre la criminalité la nuit. Le service de l'entretien de l'éclairage public est confié aux bourgeois des villes, lesquels, quartier par quartier, sont chargés d'allumer des bougies aux heures, dates et périodes prévues par l'ordonnance.

³ L'autorisation de voirie ne dispense pas le demandeur de l'obtention d'autorisations, ou de déclarations, nécessaires à son projet vis à vis d'autres réglementations (urbanisme par exemple). L'autorisation de voirie est délivrée à titre précaire et révocable.

⁴ La permission de voirie est l'acte autorisant la réalisation de travaux en bordure de voie ou sur le domaine public et dans ce cas, l'occupation du domaine par les ouvrages pour lesquels les travaux ont été autorisés.

⁵ Notamment à travers la constitution au niveau local des syndicats d'électrification rurale et, au niveau national, de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

⁶ En matière de construction et de renforcement des réseaux, de négociations tarifaires, etc.

A. LA NAISSANCE ET LA CONSOLIDATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE

Le développement de la distribution d'énergie (acheminement et fourniture) a été réalisé, au début du siècle dernier, sous l'égide des collectivités territoriales, des communes en particulier, plus précisément au travers de syndicats spécialisés.

1. De l'émergence à la reconnaissance du rôle des communes en matière d'énergie

Au cours du XIX^e siècle, de nombreuses villes françaises se dotent d'une distribution publique de gaz incluant l'éclairage public, au titre de l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 : *« la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1°) tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend [...] l'éclairage »*.

Pour y parvenir, le **système de la concession** voit rapidement le jour. Les communes sont alors familières de ce procédé, déjà utilisé pour le développement et l'exploitation minière, puis pour le développement des chemins de fer et de la distribution gazière, les premières concessions dans ce domaine datant d'ailleurs de la deuxième moitié du XVIII^e siècle. Ainsi, dès 1769, l'éclairage de la ville de Paris est assuré par une concession. L'action des communes intervient alors en tant qu'autorisation de voirie. L'article 98 de la loi municipale de 1884 confirme ce point et précise que *« les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocables sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite [...] du gaz peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet »*. Par ailleurs, l'article 133-10 de cette même loi fait du produit des concessions autorisées par les services communaux des recettes du budget ordinaire.

Cependant, le **progrès technique rendant l'électricité nécessaire à l'activité économique** va faire de cet usage nouveau un thème d'intérêt général et conduire à une plus forte intervention des pouvoirs publics. Les communes s'appuient alors sur l'article 61 de la loi municipale de 1884 qui dispose que *« le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »*.

L'intervention des communes se fait, dans un premier temps, par l'intermédiaire d'un service public communal concédé à un tiers, mais très vite, **le système de la régie¹** remplace celui de la concession, sans doute parce que le contrôle de la collectivité en est bien supérieur.

a) La loi du 15 juin 1906 : les collectivités territoriales autorités organisatrices de la distribution publique d'énergie

La loi du 15 juin 1906 sur la distribution d'énergie constitue le véritable **acte de naissance du service d'intérêt collectif de l'énergie**. Elle consacre l'accès à l'électricité et au gaz comme un service public, dont les collectivités territoriales ont la responsabilité.

Son article 6 affirme le **rôle déterminant de la commune ou du syndicat intercommunal** en matière de distribution publique d'énergie : « *la concession d'une distribution publique d'énergie est donnée soit par la commune ou le syndicat formé entre plusieurs communes, si la demande de concession ne vise que le territoire de la commune ou du syndicat, ou par le département dans l'étendue de celui-ci, soit par l'État dans les autres cas* ».

La loi confie donc aux communes et aux syndicats, par délégation, la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'énergie, qu'ils exercent sous la forme de concessions ou de régies couvrant le territoire communal ou syndical, la compétence relevant, au-delà de ces territoires, de l'État.

Ainsi, les collectivités territoriales sont pleinement reconnues comme propriétaires et concédantes des réseaux de distribution d'énergie.

Le **département** ne deviendra une « autorité concédante » qu'à l'occasion de la loi de finances du 16 avril 1930, rejoignant ainsi la commune, le syndicat de communes et l'État.

Prenant en compte l'arrêt du Conseil d'État du 10 janvier 1902 « *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen²* », le législateur, par l'article 8 de la loi de 1906, précise qu'« aucune concession ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé des permissions de voirie ou une concession à une entreprise concurrente, sous réserve que celle-ci n'aura pas de conditions plus avantageuses. »

Cependant, **l'État dispose d'un outil de surveillance** fort sur les collectivités territoriales. L'article 6 de la loi dispose en effet que « *toute concession est soumise aux clauses d'un cahier des charges conforme à l'un des types approuvés par décret délibéré en Conseil d'État, sauf les dérogations ou modifications qui seraient expressément formulées dans les conditions passées au*

¹ Dès la fin du XIX^e siècle, les premières régies de distributions d'électricité sont constituées, notamment afin d'installer l'éclairage des villes. En 1882, la régie d'électricité de Grenoble est créée.

² Le juge administratif admet la possibilité pour la commune de modifier unilatéralement la convention qui la lie à une compagnie de gaz, consacrant ainsi la mutabilité du contrat administratif.

sujet de la dite concession ». Les décrets des 17 mai et 10 août 1908 ainsi que celui du 30 novembre 1909 instituent ces **cahiers des charges**¹.

Enfin, l'article 7 de la loi précise que « *si l'acte de concession passé par [...] le maire ou le président du comité du syndicat de communes comporte des dérogations ou modifications au cahier des charges type, il ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par un décret délibéré en Conseil d'État* ».

b) Le développement des régies

Les décrets du 30 août 1917, en approuvant un cahier des charges type destiné à la distribution en régie directe par une commune ou syndicat de communes, et celui du 8 octobre 1917, qui reconnaît la qualité d'établissement public aux régies municipales², ont un impact significatif sur le développement des régies. **En effet, les collectivités publiques, déjà habilitées à concéder le service public de distribution d'électricité, sont désormais également habilitées à exploiter elles-mêmes ce service.**

En 1920, on recensait environ 7 000 communes ayant institué une distribution publique d'électricité, soit 20 % des communes. Cependant, la distribution d'électricité ne concernait souvent que le centre de l'agglomération, et peu de communes rurales étaient concernées³.

Outre la concession et la régie, l'article 8 de la loi de 1906 avait aussi rendu possible un autre régime juridique de distribution de l'électricité : **la permission de voirie**. Cet article prévoyait en effet que l'attribution d'une concession ne pouvait faire obstacle à l'attribution de telles permissions. Ainsi, si la concession pouvait obtenir un monopole sur l'éclairage, elle n'en disposait pas pour autant sur l'électricité, la force motrice en tant que telle.

La loi du 27 février 1925⁴ a restreint l'usage des permissions de voirie : elles ne pouvaient servir à des distributions publiques que si la puissance totale distribuée n'excédait pas 100 kilowatts. En outre, leur durée ne pouvait pas dépasser trente ans et elles pouvaient, à tout moment, être révoquées sans indemnités et placées sous le régime de la concession. **Le régime tomba en désuétude et la loi de 1946 ne pérennisa que le système de la concession et de la régie.**

c) L'électrification du territoire et l'électrification rurale des communes

Si l'électrification des villes s'est faite plus rapidement en raison de l'attractivité financière de l'activité de distribution en zone urbaine,

¹ Ils fixent les conditions générales du service ainsi que les tarifs applicables.

² Dotées d'une personnalité morale distincte de celle de la collectivité créatrice.

³ René Kelhetter, « De la loi municipale de 1884 à la loi de nationalisation de 1946 : les élus des collectivités locales et le "système électrique" », in Les collectivités locales et l'énergie : économie et politique d'un nouveau service public, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, 2001, p. 105.

⁴ Loi du 27 février 1925 ayant pour objet de modifier et de compléter la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'électricité.

l'électrification des espaces ruraux, par définition plus isolés, a nécessité une impulsion politique et la mise en œuvre de mécanismes financiers de solidarité nationale.

C'est la **loi du 2 août 1923, prévue pour faciliter l'établissement des réseaux ruraux de distribution d'énergie électrique**, qui organise le **concours de l'État** au financement de ces équipements. Ainsi, *« l'État peut mettre à la disposition de l'Office national du Crédit agricole des avances destinées à permettre à cet établissement d'accorder des prêts spéciaux dont la durée ne dépasse pas quarante ans aux départements, syndicats de communes, communes, associations syndicales, sociétés coopératives ou sociétés d'intérêt collectif agricole qui ont pour objet l'établissement ou l'exploitation de réseaux ruraux d'électricité »*. Cette loi ouvre réellement la voie au développement des syndicats intercommunaux d'électrification en permettant le financement des réseaux locaux.

C'est en 1936 que la pierre angulaire de l'électrification rurale est posée. L'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937 instaure un **fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)**, pour contribuer au financement, par les collectivités territoriales, des réseaux d'électrification rurale.

Comme expliqué plus en détail à l'encadré ci-après, le fonds est alimenté par une contribution annuelle perçue sur les recettes des ventes d'électricité basse tension et par un crédit d'État du même montant. **Le FACÉ offre aux collectivités concédantes la capacité de réaliser par elles-mêmes des travaux sur leurs réseaux concédés dans des zones isolées.**

Cette réforme a été très importante pour les collectivités locales organisatrices de la distribution d'énergie électrique, car elle a mis en place un **instrument de péréquation** qui a pris une part très active au développement du service public local sur l'ensemble du territoire en contribuant largement aux travaux d'extension, de renforcement et de perfectionnement des réseaux ruraux. Ce dispositif a d'ailleurs été maintenu par la loi du 8 avril 1946 et perdure encore.

L'électrification rurale et le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)

La distribution d'électricité est soumise à deux régimes distincts : un régime dit urbain et un régime d'électrification rurale.

Dans le cadre du **régime rural**, les autorités concédantes, à savoir les communes ou leurs établissements publics de coopération (syndicats intercommunaux d'électrification), assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux en basse tension, c'est-à-dire de travaux d'extension, de renforcement, de sécurisation et d'amélioration esthétique. Ces travaux sont alors financés par les collectivités.

Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) a pour objet d'apporter une aide financière aux collectivités concédantes qui entreprennent ces travaux de développement des réseaux de distribution d'électricité sur le territoire de communes considérées comme rurales.

En **régime urbain**, c'est le distributeur qui assure la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux et qui finance la construction, l'entretien et le renouvellement des ouvrages nécessaires à l'exploitation du service public qui lui est confié par la collectivité. Dans tous les cas (régime urbain ou rural), le renouvellement des réseaux est à la charge du concessionnaire.

Le FACÉ, créé par la loi de finances du 31 décembre 1936, verse des subventions aux collectivités maîtres d'ouvrage des travaux d'électrification rurale. Ces aides sont ventilées chaque année entre les départements par les ministres chargés de l'Agriculture et de l'Énergie, après avis du conseil du FACÉ. Ces répartitions sont basées sur une évaluation globale des besoins de chaque département, qui répartit ensuite sa dotation entre les différentes collectivités maîtres d'ouvrage concernées qui réalisent les travaux.

- **Les ressources du FACÉ**

Le FACÉ est alimenté par une contribution annuelle des gestionnaires des réseaux publics de distribution (EDF et distributeurs non nationalisés) en fonction des kilowattheures distribués en basse tension. EDF supporte ce prélèvement à hauteur de 95 % du total. Le montant de cette contribution est fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du Budget et de l'Énergie.

- **Les programmes de travaux financés par le FACÉ**

Les aides du FACÉ sont réparties entre les programmes de travaux suivants (taux d'aide unique de 65 % du montant TTC des travaux aidés) : un programme « principal » qui concerne l'extension et le renforcement des réseaux basse tension ; un programme « environnement » qui vise à l'amélioration esthétique des réseaux ; un programme « sécurisation » qui a pour but de résorber les lignes aériennes basse tension en fils nus ; un programme spécial « MDE - Sites isolés » qui a pour objet la maîtrise de la demande d'électricité et la production de proximité au moyen d'énergies renouvelable (ou autres, dans les collectivités d'outre-mer) pour éviter des renforcements de réseaux plus coûteux ; un programme spécial « DUP - intempéries » qui concerne l'amélioration des réseaux de distribution des communes traversées par des lignes à très haute tension et le renforcement des ouvrages de distribution endommagés par des intempéries ;

- **L'organisation du FACÉ**

Le fonds est administré par un conseil composé de quinze membres, dont cinq représentants de l'État (un représentant des ministères chargés de l'Énergie, du Budget, des Collectivités locales, de l'Agriculture et de la DATAR), un représentant de l'Association des départements de France, quatre représentants des collectivités et des établissements publics maîtres d'ouvrage des travaux, un représentant des organisations agricoles, un représentant des régies ou SICAE, et trois représentants d'EDF.

Les 15 membres de ce conseil sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Agriculture et de l'Énergie, le président du conseil du FACÉ étant choisi parmi les représentants des collectivités et nommé dans les mêmes conditions. Le directeur de la demande et des marchés énergétiques participe aux réunions du conseil du FACÉ en qualité de commissaire du Gouvernement.

Le fonds est constitué dans un compte spécial ouvert dans les écritures d'EDF, qui en assure la gestion courante. Le directeur du service du FACÉ est nommé par le président d'EDF, sur proposition du président du conseil du FACÉ, après agrément du ministre chargé de l'Énergie.

Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

2. La loi du 8 avril 1946 : la nationalisation de l'énergie et la confirmation du rôle des collectivités territoriales

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, **la distribution de l'énergie (électricité et gaz) est considérée comme un service public**. A ce titre, en préfiguration des dispositions du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, les entreprises d'électricité et de gaz font l'objet d'une nationalisation. L'article 1^{er} de la loi du 8 avril 1946 sur la **nationalisation** de l'électricité et du gaz dispose que « *sont nationalisés : 1. La production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité ; 2. La production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de gaz combustible* ».

Justifiée par la volonté de conduire une politique énergétique nationale capable d'accompagner la reconstruction et la croissance économique et industrielle de la France, la loi de 1946 substitue un nouvel établissement public national aux différentes entreprises privées exerçant dans les domaines de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture d'énergie. La gestion est confiée à un « **concessionnaire obligé** » pour l'acheminement et la fourniture d'énergie. Pour l'électricité, à Électricité de France (EDF) et, pour le gaz, à Gaz de France (GDF). A l'époque, l'institution d'un concessionnaire obligé permet de mettre en œuvre un système de péréquation tarifaire simple, difficilement applicable auparavant compte tenu de la grande diversité des acteurs.

Si **les collectivités territoriales se voient imposer de fait un concessionnaire unique**, la loi ne remet toutefois pas en cause le pouvoir concédant des communes. Elles n'ont ainsi pas le choix de leur cocontractant, mais restent propriétaires des installations.

a) La reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans le cadre des concessions

Tout en procédant à la nationalisation de l'énergie, la loi de 1946 **réaffirme le rôle des collectivités territoriales ainsi que le principe des concessions**. Les collectivités territoriales, selon l'article 36 « *conserveront tous les droits résultant de ces cahiers des charges et de toutes autres conventions* ».

De fortes restrictions encadrent toutefois les concessions passées entre les collectivités territoriales et l'entreprise concessionnaire. En effet, l'article 37 de la loi de 1946 précise qu'un « *règlement d'administration publique établira de nouveaux cahiers des charges types* ». Le décret du 22 novembre 1960 pour l'électricité¹ et celui du 27 octobre 1961 pour le gaz² prévoient les modalités d'application de cet article, en proposant notamment un cahier des charges type en annexe.

¹ Décret n° 60-1288 du 22 novembre 1960.

² Décret n° 61-1191 du 27 octobre 1961.

Ces textes réglementaires **limitent par ailleurs fortement les dérogations à ce cahier des charges type** puisqu'une approbation de la concession par décret en Conseil d'État est nécessaire (article 9 du décret n° 60-1288 pour l'électricité et article 3 du décret n°61-1191 pour le gaz).

L'article 22 de **la loi du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, en abrogeant « *toutes les dispositions prévoyant l'annulation par le Gouvernement ou ses représentants des délibérations, arrêts et actes des autorités communales et toutes les dispositions soumettant à approbation ces délibérations, arrêts et actes ainsi que les conventions passées par les autorités communales* » met **fin à la valeur juridique du cahier des charges**. Toutefois, afin de permettre aux collectivités territoriales et aux concessionnaires de bénéficier d'un cahier des charges juridiquement fiable, EDF et la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR) ont élaboré en commun en **1992 un cahier des charges type**¹.

La loi de nationalisation réaffirme également **le droit de propriété des collectivités territoriales sur l'ensemble des ouvrages de la concession**. En effet, « *sauf convention expresse contraire, les collectivités locales restent propriétaires des installations qui leur appartiennent ou de celles qui, sous le régime de l'affermage ou de la concession, devraient leur revenir gratuitement à l'expiration du contrat* ». Aussi, « *les collectivités locales concédantes conservent la faculté de faire exécuter en tout ou en partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages* » A ce titre, les collectivités territoriales sont aussi représentées aux conseils d'administration d'EDF et de GDF (article 20), ce qui leur permet d'être **étroitement associées à la gestion de la distribution de l'énergie**.

Enfin, la promotion de l'électrification rurale devint un objectif prioritaire. La loi de 1946 pérennise ainsi, dans son article 38, **le fonds d'amortissement des charges électrification (FACÉ)**, dont la gestion est transférée à EDF. Cet instrument est aujourd'hui reconnu comme un levier essentiel de mise en œuvre de la solidarité entre les territoires².

b) La distribution : la reconnaissance des « distributeurs non nationalisés »

La loi de 1946 instaure des **exceptions à la nationalisation**. Ainsi, l'article 23 prévoit que les sociétés de distribution d'électricité et de gaz, dans lesquelles les collectivités locales ou l'État « *possèdent la majorité* » soient exclues de cette nationalisation. C'est la naissance des **distributeurs non nationalisés (DNN)**, des services de distribution détenus en propre par les collectivités et actuellement appelés « **entreprises locales de distribution** »

¹ Le modèle de cahier des charges mis au point en 1992 et ayant fait l'objet d'une instruction en date du 27 juillet 1993 (parue au JO du 11 septembre 1993) constitue un document de référence sur lequel les collectivités concédantes s'appuient pour la négociation et l'élaboration de leurs contrats de concession.

² Il a en particulier joué un grand rôle dans le financement des travaux de renforcement des réseaux qui a suivi la grande tempête de décembre 1999.

(ELD), qui conservent leur monopole d'acheminement et de fourniture sur leur zone de desserte.

Les **régies communales** ou intercommunales, les **sociétés d'économie mixte locales** dans lesquelles les communes étaient majoritaires, ou encore les **coopératives d'usagers** et les **sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité** (SICAE) ont donc été maintenues. L'article 23 conduit ainsi à une cristallisation de la situation, le législateur ayant voulu interdire l'extension de leurs activités de production, de transport, de distribution, d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité¹.

En même temps que la loi du 8 avril 1946 a exclu ces distributeurs de la nationalisation, **elle a créé un fonds de péréquation de l'électricité** (article 33) ayant pour vocation de compenser en partie l'hétérogénéité des conditions d'exploitation résultant de la disparité des réseaux et de la structure des consommations, alors que les tarifs sont les mêmes sur tout le territoire. Une formule de péréquation a ensuite été mise au point, permettant de déterminer pour chaque distributeur un solde, suivant les cas, contributeur ou bénéficiaire ; les distributeurs ayant des charges excessives percevant, selon une clé de répartition, ce que versent les distributeurs les mieux lotis.

c) La production : un rôle limité pour les collectivités territoriales

L'article 8 de la loi de 1946 précise les modalités selon lesquelles les collectivités territoriales peuvent **continuer à produire de l'énergie**, par exception à la nationalisation de la production, **tout en encadrant cette faculté**, celle-ci n'étant en effet possible que dans les cas suivants :

- une production d'énergie en vue de l'utilisation du « *pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés dans les centres urbains pour alimenter un réseau de chaleur* ». Dans ce cas, « *l'initiative de la création de ces installations revient aux collectivités locales* » ;

- l'aménagement et l'exploitation de nouvelles installations de production d'électricité « *dans un but d'autoconsommation* », afin de répondre aux besoins de leurs services publics, c'est-à-dire à l'alimentation des services de la collectivité ;

- une production d'électricité à partir de l'énergie hydraulique est également possible, mais elle est encadrée et limitée en puissance. Seuls « *les aménagements de production d'électricité exploités, directement ou par le truchement d'organismes dans lesquels ils ont des participations, par tout département, groupement de communes ou commune utilisant l'énergie hydraulique des cours d'eau traversant leur territoire, lorsque la puissance installée des appareils de production n'excède pas 8 000 kVa* ».

¹ CE, 7 juin 1995, M. Lagourgue et autres, requête n° 143647.

B. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE SOUS L'INFLUENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. La libéralisation du secteur de l'énergie...

La législation européenne entreprend, à compter de la fin des années 90, **l'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence**. L'émergence d'un véritable **marché commun de l'électricité et du gaz**, portés respectivement par les directives européennes du 19 décembre 1996¹ et du 22 juin 1998², restructure le secteur de l'énergie et modifie en profondeur la législation française.

Impulsée par la Commission européenne, la mise en place du marché intérieur de l'électricité et du gaz s'est traduite par des lois successives, de 2000 à 2006, qui ont notamment organisé une ouverture en deux temps de la fourniture d'énergie à la concurrence : le 1^{er} juillet 2004 pour l'ensemble des clients professionnels, le 1^{er} juillet 2007 pour l'ensemble des consommateurs.

Si les activités de **production** et de **fourniture** ont été ouvertes à la concurrence, celles de **transport** et de **distribution** n'ont pas été libéralisées.

L'ouverture à la concurrence de la fourniture d'énergie a entraîné l'apparition de fournisseurs alternatifs, en sus des fournisseurs historiques (EDF, GDF, les ELD), et la mise en place d'un accès des tiers aux réseaux. Elle a ainsi conduit à limiter le périmètre de la concession de distribution d'énergie à la gestion des réseaux, ces derniers demeurant « des monopoles naturels » dont les gestionnaires sont désignés par la loi : Électricité réseau distribution France (ERDF), Gaz réseau distribution France (GRDF), les ELD. **Ainsi, les collectivités territoriales ont conservé leurs compétences dans le domaine de la distribution publique d'électricité et de gaz**, exercées dans les faits par les distributeurs non nationalisés (DNN) et ERDF.

Ces différentes activités, auparavant regroupées au sein d'une même entité (EDF/GDF), sont dorénavant juridiquement et financièrement distinctes.

Cette situation est favorable aux collectivités en tant que clients, en leur offrant davantage de marges de manœuvre. Alors qu'elles étaient clients obligés d'EDF, elles ont désormais la possibilité de choisir un autre fournisseur pour l'achat d'énergie. Cependant, le droit exclusif dont bénéficiait EDF pour la distribution d'électricité n'a pas été remis en cause, mais simplement transféré à sa filiale ERDF.

¹ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

² Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

2. ...n'a pas remis en cause le rôle des collectivités territoriales

a) La confirmation du rôle essentiel des collectivités territoriales dans la distribution de l'énergie

Outre l'ouverture à la concurrence de l'accès au réseau de l'électricité et du gaz, la législation nationale **réaffirme** surtout, à cette occasion, **le rôle des collectivités territoriales en matière d'énergie**. En témoigne l'insertion dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) d'une section VI intitulée « *Distribution et production d'électricité* » par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité¹, qui deviendra « *Électricité et gaz* » en 2003. A cette occasion, notre ancien collègue Henri Revol, alors rapporteur du texte au Sénat relevait : « *les communes et leurs établissements publics de coopération jouent incontestablement un rôle essentiel, notamment dans le développement du service public de la distribution*² ».

Le dernier alinéa de l'article 1^{er} dispose ainsi que « *le service public de l'électricité est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'État et les communes ou leurs établissements publics de coopération* ». Dans le droit fil, l'article 15 de la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'électricité précise que « *le service public du gaz naturel est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'État et les communes ou leurs établissements publics de coopération* ».

Ces deux textes confirment donc le rôle essentiel des collectivités territoriales en matière de distribution d'énergie.

Ainsi, leurs **compétences en matière de négociation et de conclusion des contrats de concessions** sont réaffirmées à l'article L. 2224-31 du CGCT. Cet article³ confirme également le **pouvoir de contrôle des autorités concédantes**.

D'une part, elles exercent « *le contrôle du bon accomplissement des missions de service public* » déterminées par le cahier des charges. Afin de s'assurer de la solidité juridique de ce cahier des charges, le législateur (II de l'article L 2224-31 du CGCT) prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit notamment les règles et les indicateurs de performances techniques destinés à répondre aux objectifs de sécurité et de qualité de l'électricité et du gaz.

D'autre part, elles assurent « *le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz* ». Afin de leur permettre d'effectuer cette mission et de pouvoir opérer un réel contrôle sur le concessionnaire, la loi de 2000 instaure l'obligation que ce contrôle soit opéré par « *un agent de contrôle*

¹ I. de l'article 11 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

²Projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, Henri Revol, rapport n° 502, déposé le 29 septembre 1999.

³ Inséré par l'article 17 de loi du 10 février 2000.

distinct du gestionnaire public de la distribution ». En effet, si les collectivités territoriales étaient compétentes en matière de contrôle et d'inspection technique des ouvrages, force est de constater que toutes, et notamment les petites communes, ne disposaient pas des **capacités d'expertise technique** leur permettant d'effectuer ces contrôles. Dès lors, elles faisaient souvent appel aux agents d'EDF qui inspectaient alors leurs propres installations. **Le contrôleur et le contrôlé appartenaient ainsi à la même entité.**

Le Sénat avait par ailleurs souhaité **élargir l'information des autorités locales** en obligeant chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz à tenir « *à la disposition de chacune des autorités concédantes précitées dont il dépend, les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique utiles à l'exercice des compétences de celles-ci* ».

La loi du 10 février 2000 reprend par ailleurs les dispositions en vigueur depuis la loi de finances du 31 décembre 1937¹ permettant aux autorités concédantes de **construire elles-mêmes des ouvrages.**

Enfin, la loi du 3 janvier 2003 élargit les dispositions l'article L. 2224-31 à la distribution du gaz.

b) L'élargissement des compétences des collectivités territoriales en matière de production d'énergie

Cet élargissement concerne essentiellement **la production d'électricité**. Si les directives européennes imposent l'ouverture à la concurrence de la production d'énergie, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité maintient, dans un premier temps, **la possibilité d'intervention des communes et de leurs EPCI dans la production d'électricité**. Pour reprendre les termes de notre collègue Christian Bataille, rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale, les dispositions de cette loi répondent à « *une volonté politique de promouvoir la production décentralisée d'électricité, celle-ci présentant en particulier l'avantage de limiter les extensions ou les renforcements des réseaux* ».

Ainsi, en vertu de l'article L. 2224-32 du CGCT, outre les secteurs déjà couverts par la loi de 1946, les communes peuvent exploiter toute nouvelle installation **hydroélectrique** d'une puissance maximale de 8 000 kVa, toute nouvelle installation utilisant **les autres énergies renouvelables**, toute nouvelle installation de **valorisation énergétique des déchets** ménagers ou assimilés, ou toute nouvelle installation de

¹ Article 136 de la loi de finances du 31 décembre 1937 : « Les concessionnaires des distributions publiques d'énergie électrique sont tenus, sous peine de déchéance, d'exploiter aux conditions du cahier des charges de leur concession et d'incorporer au réseau concédé toutes canalisations ou tous ouvrages accessoires, situés à l'intérieur du territoire concédé et établis sur l'initiative et en totalité ou en partie aux frais de l'autorité concédante, en vue d'étendre la distribution de l'énergie à de nouveaux abonnés. »

cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur.

Par ailleurs, l'article 11 de la loi du 10 février 2000 autorise les autorités concédantes à « *aménager, exploiter directement ou faire exploiter par leur concessionnaire de la distribution d'électricité 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.* »¹

Cependant, il ne s'agit pas de les transformer en acteurs du marché concurrentiel. Seuls les clients non éligibles pourront être alimentés par cette électricité. L'autre limitation à la production d'électricité est la fixation d'une puissance maximale de production. Le décret n° 2004-46 du 6 janvier 2004 a ainsi fixé à 1 mégawatt la production maximale de ces installations de proximité².

C. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DES POLITIQUES LOCALES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

1. La prise en compte du développement durable et de la maîtrise de l'énergie

a) Dans la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité

Certaines dispositions antérieures à la loi du 10 février 2000 permettaient déjà l'émergence d'une **production d'énergie** (électricité et chaleur) « **verte** ». Ainsi, la loi du 2 août 1949 autorisait la production d'électricité à partir **d'installations valorisant l'énergie des déchets ménagers ou assimilés**. La loi du 15 juillet 1980 permettait, quant à elle, l'aménagement et la construction d'installations permettant de distribuer l'énergie par des **réseaux de chaleur**.

Mais la loi du 10 février 2000 marque un véritable point de départ dans la prise en compte **des préoccupations de développement durable et de maîtrise de l'énergie** pour les collectivités territoriales

D'abord, les collectivités territoriales se voient attribuer une **compétence nouvelle en matière de maîtrise de l'énergie**. L'article L. 2224-34 dispose qu'elles peuvent réaliser ou faire réaliser « *des actions tendant à maîtriser la demande d'électricité des consommateurs* », étant précisé que cette intervention peut se faire par le biais de **subventions** à des travaux

¹ Article L 2224-33 du CGCT.

² La puissance est portée à 2 mégawatts dans les DOM (décret n°2005-1585 du 13 décembre 2005).

d'isolation thermique ou d'acquisition d'équipements domestiques basse consommation.

Ensuite, le nouvel article L. 2224-32 du CGCT leur permet d'utiliser **toute nouvelle installation utilisant des énergies renouvelables** (éolien, solaire, biomasse, géothermie), quelle que soit sa puissance.

Enfin, l'article 10 de la loi du 10 février 2000 instaure **l'obligation pour EDF ainsi que pour les distributeurs non nationalisés d'acheter** les productions d'électricité issues du traitement des déchets, des énergies renouvelables et de la cogénération.

b) Dans la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique

Contrairement à une idée reçue, et comme votre rapporteur avait déjà eu l'occasion de le souligner dans un précédent rapport¹, il n'a pas fallu attendre les lois relatives au Grenelle de l'environnement pour voir confirmer **le rôle des collectivités territoriales en matière de développement durable et de maîtrise de l'énergie**.

Outre les lois précédemment citées, la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (article 24), modifie l'article L. 2224-32 du CGCT pour **permettre à une commune ou à un établissement public de coopération** (établissement public de coopération intercommunale, syndicat de communes, syndicat mixte) « *d'aménager, d'exploiter, de faire aménager et de faire exploiter* » **des installations produisant de l'électricité utilisant des énergies renouvelables** (centrale hydroélectrique, panneaux photovoltaïques, parc éolien, réseaux de chaleur alimentés par une installation de récupération d'énergie, etc.), sous réserve que l'électricité produite ne soit pas destinée à être vendue à des clients éligibles².

Cette loi ouvre également aux maires la possibilité **d'utiliser leurs compétences dans le domaine de l'urbanisme pour promouvoir les énergies renouvelables**. L'article 30 de cette loi permet ainsi aux communes de dépasser le coefficient d'occupation de sols, dans la limite de 20 %, « *pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable* ».

Par ailleurs, l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme permet aux maires de recommander « *dans le cadre des PLU, l'utilisation des énergies locales renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en*

¹ « Énergies renouvelables et développement local : l'intelligence territoriale en action », rapport d'information n° 436 de MM. Claude Belot et Jean-Marc Juilhard, déposé le 28 juin 2006.

² Si les communes et les établissements publics de coopération dont elles sont membres ont conclu un contrat d'obligation d'achat avec EDF ou un DNN, ces collectivités peuvent, dans un second temps, et seulement au terme de ce contrat, vendre l'électricité à des clients éligibles ainsi qu'à des fournisseurs d'électricité.

fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages ».

2. Le développement de l'intercommunalité et le soutien à la mutualisation

Le développement de l'intercommunalité et le soutien à la mutualisation s'inscrivent dans le cadre de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie¹, qui résulte de l'ouverture à la concurrence de la fourniture de l'électricité et du gaz aux particuliers au 1^{er} juillet 2007.

La décision du Conseil constitutionnel², saisi de cette loi, rappelle que « *l'activité de distribution du gaz naturel constitue un **service public local*** ».

Parmi ses objectifs, la loi entend diminuer **l'éparpillement des autorités organisatrices** du réseau public de distribution d'électricité. Cette volonté se fonde notamment sur un constat de la Cour des comptes³, qui estime que « *les syndicats d'électricité se trouvent aujourd'hui juridiquement handicapés par une **départementalisation inachevée**, alors même que l'évolution de la politique d'aménagement du territoire commence à confier à la région une compétence en la matière, notamment avec la création des observatoires régionaux du service public de l'électricité (décret du 30 avril 2001)* »⁴.

Aussi, l'article 33 de la loi de 2006 prévoit que « *lorsque les attributions ne sont, pour les réseaux publics de distribution d'électricité, exercées ni par le département ni, au terme d'un délai d'un an suivant la date de publication de la loi [...], par un unique syndicat de communes ou syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements engagent, dans le cadre des dispositions prévues au 2° du I de l'article L. 5211-5, la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus* ».

Notre collègue Xavier Pintat, auteur de l'amendement, justifiait la nécessité de stimuler à nouveau l'intercommunalité, par le fait que « *le système français de distribution d'électricité repose depuis des décennies sur une logique de solidarité entre les territoires, qui permet de garantir à tout consommateur, quelle que soit sa localisation géographique, la possibilité d'accéder à ce réseau, dans le respect du principe d'égalité de traitement. L'ouverture du marché ne doit pas servir de prétexte à un morcellement des concessions de distribution* ».

¹ Loi n° 2006-1573 du 7 décembre 2006.

² Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

³ Dans son rapport de 2001 « Le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité ».

⁴ Cour des comptes, « Le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité » in « Rapport annuel de la Cour des comptes », 2001, p. 747.

Ainsi, dans un délai d'un an à partir de la parution de la loi, s'il n'existe pas de syndicat de communes ou de syndicat mixte unique pour l'ensemble du territoire du département exerçant les compétences en matière d'énergie, **le préfet engage une procédure de création de syndicat**. L'issue de la procédure dépend de l'existence **d'une majorité qualifiée** de communes du département concerné en faveur de ce syndicat. Il s'agit ainsi d'une incitation, et non d'une obligation.

Cependant, en cas de refus de créer une autorité organisatrice unique sur le territoire d'un département ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus, le gestionnaire du réseau public remet aux autorités organisatrices qui existent, réunies au sein d'une **conférence, une évaluation de la qualité de l'électricité**.

Par ailleurs, l'article 38 de la loi de 2006 permet à des communes membres d'un syndicat compétent en matière d'éclairage public « *d'effectuer des travaux de maintenance sur tout ou partie du réseau d'éclairage public mis à disposition et dont elles sont propriétaires* ». Cette disposition introduite par le Sénat s'adresse particulièrement aux communes rurales. En effet, si beaucoup d'entre elles avaient fait le choix de transférer la compétence de l'éclairage public à un syndicat de communes afin de faciliter le développement des installations, elles souhaitaient conserver la **maintenance pour des raisons d'efficacité lorsqu'une intervention rapide était nécessaire**.

II. LES LOIS « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT » : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ACTRICES DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE

Les deux lois « Grenelle » (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) ont fait des collectivités territoriales des acteurs majeurs du développement durable en étendant leur champ de compétences dans le domaine de la politique énergétique, en leur permettant de développer des actions en faveur de la maîtrise de l'énergie et d'intervenir dans le domaine de la production utilisant des sources d'énergies renouvelables.

Surtout, les collectivités territoriales se sont vues reconnaître des prérogatives en matière de définition et de conduite d'une stratégie énergétique sur leur territoire.

A. LES APPORTS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DU 3 AOÛT 2009 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

La loi dite « Grenelle 1 » pose le principe général selon lequel les collectivités territoriales agissent en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques¹. C'est en ce sens que l'article 51 dispose que « *les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels* ».

Cette consécration du rôle des collectivités territoriales n'est pas neutre. En effet, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) estime que les **collectivités territoriales interviennent directement sur plus de 12 % des émissions nationales de gaz à effet de serre** et qu'elles ont une **action indirecte sur plus de 50 %** de celles-ci, en particulier à travers les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitat, ou encore de transport et d'énergie.

Dans cette perspective, **l'État doit inciter les collectivités territoriales**, dans le respect de leur libre administration, à agir dans ce domaine.

L'article 5 d'abord dispose que « *l'État incitera les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration, à engager un **programme*** ».

¹ Article L. 110 du Code de l'urbanisme, issu de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 : « Afin [...] de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles [...], les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

de rénovation de leurs bâtiments en matière d'économie d'énergie dans les mêmes conditions et au même rythme » que pour ceux de l'État¹.

L'article 7, ensuite, en vertu duquel l'État **incitera** les régions, les départements et les communes et groupements de communes de plus de 50 000 habitants à établir « *en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climat-énergie territoriaux » avant 2012* ». Ils visent à réduire de 75 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 et à adapter les territoires aux changements des conditions climatiques.

L'article 51 propose d'ailleurs d'utiliser les agendas 21 locaux comme **outils de contractualisation** avec les collectivités territoriales.

Mais cette incitation prend également la forme **d'aides techniques** et de documents supports de l'ADEME.

Afin de parvenir à ces objectifs, plusieurs vecteurs sont utilisés, dont le **droit de l'urbanisme**. C'est par ce biais que les collectivités territoriales sont mobilisées en matière d'énergie. Ainsi, le II de l'article 7 de la loi prévoit que « *le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants, dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi, [...] lutter contre [...] la déperdition d'énergie [...] ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation* ».

Ainsi, s'il existait déjà, dans le Code de l'urbanisme, des mesures en matière de consommation d'énergie², l'article 8 de la loi Grenelle 1 insère de **nouvelles orientations parmi les principes généraux d'utilisation des sols**, notamment « *la réduction des consommations d'énergie* ». Comme l'indique la nouvelle rédaction de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme ainsi modifié, « *l'action [des collectivités territoriales] en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.* »

Enfin, le II de l'article 8 instaure une nouvelle obligation³ pour les collectivités, puisque le Code de l'urbanisme impose désormais **la réalisation d'une étude de faisabilité relative aux énergies renouvelables** à l'échelle des Zones d'aménagement concerté (ZAC). Cette obligation doit

¹ « Tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010. L'objectif est, à partir du diagnostic ainsi établi, d'engager leur rénovation d'ici à 2012 avec traitement de leurs surfaces les moins économes en énergie. Cette rénovation aura pour objectif de réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de huit ans ».

² Avec l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, en vertu duquel les PLU peuvent recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves.

³ Article 8 (II) : « Toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération ».

permettre aux collectivités de constater la compétitivité énergétique et économique des systèmes d'énergies renouvelables à l'échelle d'une ZAC, notamment celle des réseaux de chaleur (biomasse, géothermie, récupération de chaleur sur les eaux usées...).

B. LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE DANS LE CADRE DE LA LOI DU 12 JUILLET 2010 PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

1. Les outils de planification d'une politique de développement durable à l'usage des collectivités

a) Un instrument de coordination : les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)

Afin de permettre à la France de respecter ses engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, la loi dite « Grenelle II » instaure un nouvel instrument de coordination en matière de maîtrise de l'énergie : **le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)**.

Ce dernier, introduit par l'article 68¹, est élaboré conjointement par la **région et par l'État** (préfet de région), après consultation des collectivités territoriales concernées. Le SRCAE définit, entre autres, les **objectifs régionaux de maîtrise de l'énergie**.

Sur la base d'une évaluation énergétique, ce schéma, qui est révisé au bout de cinq ans, fixe à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 : les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique ; les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ; les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique, par zone géographique. A ce titre, est annexé² au SRCAE, **le schéma régional éolien**, qui définit les parties favorables du territoire au développement de l'énergie mécanique du vent.

Les schémas régionaux mobilisent les régions et les collectivités depuis plus de deux ans. Pour ceux qui ont été adoptés³, ils s'axent notamment sur la réhabilitation du bâti, la formation de la filière bâtiment en matière d'efficacité énergétique, le développement de transports sobres en carbone et de modes alternatifs à la voiture individuelle, l'aménagement du territoire, la sensibilisation et l'incitation des acteurs à l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

¹ Dont les dispositions ont été intégrées aux articles L. 222-1 et suivants du Code de l'environnement.

² Le décret d'application du 16 juin 2011 précise que le SRCAE est composé d'un rapport, d'un document d'orientation et d'une annexe intitulée « Schéma régional de l'éolien ».

³ Onze ont été adoptés au cours du premier semestre, et une dizaine devant être adoptés d'ici la fin de l'année 2012.

Dans la mesure où les plans climat-énergie territoriaux (PCET) doivent être compatibles avec les SRCAE, portés à la fois par les services de l'État et les conseils régionaux, **votre rapporteur souligne l'importance qu'ils intègrent à terme les modalités d'un suivi partenarial avec les communautés porteuses de PCET.**

b) Un outil d'élaboration et de programmation des politiques locales d'énergie : les plans énergie-climat territoriaux et les bilans des émissions de gaz à effets de serre

L'article 75¹ **impose** à l'État, aux régions, aux départements, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux communes ou communautés de communes de plus de **50 000 habitants** ainsi qu'aux autres personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes l'établissement, avant le 31 décembre 2012, d'un **bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre**, ainsi que des propositions pour les réduire. Le décret d'application du 11 juillet 2011 précise le périmètre de ce bilan en prévoyant que doivent être distinguées les émissions directement produites par la collectivité des émissions indirectes liées à l'utilisation de l'électricité, de la chaleur ou de la vapeur. Là encore, le préfet et le président du conseil régional jouent un rôle particulier, puisqu'ils sont chargés de la bonne mise en œuvre du dispositif.

Mais, au-delà de l'évaluation, l'article 75 **impose** à ces mêmes personnes morales d'adopter, sur la base de ces bilans, un **plan climat-énergie territorial (PCET)** avant le 31 décembre 2012. Ainsi, **la mesure qui n'était qu'incitative dans la précédente loi devient une obligation.**

Ce plan définit notamment : les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité pour lutter contre le réchauffement climatique ; le programme des actions à réaliser pour améliorer l'efficacité énergétique et augmenter la production d'énergie renouvelable ; un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats de la politique menée. Le décret d'application du 11 juillet 2011 précise que les objectifs opérationnels des PCET doivent être chiffrés, ainsi que les modalités d'élaboration² de ces PCET.

Les PCET sont en cours de réalisation pour la majorité des communes et collectivités³ définies par la loi, avec l'appui de l'ADEME. Les services déconcentrés de l'État ont été appelés⁴ à se mobiliser pour appuyer

¹ Article L. 229-25 du Code de l'environnement, créé par la loi Grenelle 2 de 2010.

² Informations transmises en amont de l'élaboration du PCET par le préfet de région relatives aux SRCAE ; avis du préfet de région, du président du conseil régional et du président de l'organisme régional HLM sur le projet de PCET en aval.

³ 440 collectivités concernées, dont 235 communautés, doivent avoir adopté un PCET d'ici fin 2012. Selon les données transmises par l'Assemblée des communautés de France (AdCF), à l'été 2011, 65 communautés de communes, d'agglomération ou urbaines étaient déjà engagées dans une démarche de PCET. Sur les 207 PCET comptabilisés par l'ADEME, tous échelons confondus, un sur trois est porté par une communauté.

⁴ Circulaire du 23 décembre 2011.

ces collectivités et animer des réseaux territoriaux avec elles afin de faciliter, le plus en amont possible, l'articulation entre les PCET et les SRCAE.

Votre rapporteur appelle les collectivités territoriales à se saisir du PCET pour en faire un outil efficace de planification des politiques locales d'énergie, de réduction des émissions de GES et d'adaptation au changement climatique. En clair, il doit devenir le support des stratégies locales dans le domaine de l'énergie et du climat.

Il tient toutefois à attirer l'attention des collectivités sur le coût de réalisation d'un PCET, qui ne doit pas être négligé, comme le montre le tableau suivant.

■ Impact financier du PCET, présenté en CCEN

Estimation totale pour les 440 collectivités obligées	9 millions à 30 millions €
Estimation par collectivité	20 000 à 70 000 €

Source : CCEN, « Fiche simplifiée d'impact financier : plans climat énergie territoriaux », séance du 3 mars 2011

Au poids financier s'ajoutent également **les enjeux d'ingénierie** pour les collectivités dans la réalisation des PCET, mais aussi dans leur suivi et leur mise en œuvre. Les démarches de PCET se structurent généralement en quatre phases :

- un bilan des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques est réalisé en amont de la démarche. Ce « bilan GES », désormais obligatoire pour les collectivités, permet de repérer les principaux gisements d'émission et de consommation. Il peut également être l'occasion d'évaluer le potentiel de production d'énergies renouvelables, sans que cela soit obligatoire ;

- la seconde phase correspond à l'élaboration du PCET lui-même. Outil stratégique déclinant les actions, il décrit les modalités concrètes de réduction des émissions de GES et des consommations énergétiques, et de production d'énergies renouvelables.

- la troisième phase de mise en œuvre revêt une importance capitale, car au-delà des objectifs intrinsèques de réduction des émissions et des consommations, l'efficacité des actions dépend également de l'adéquation avec les moyens qui résultent de la mobilisation des différentes parties prenantes (services, partenaires techniques et financiers).

- la quatrième phase, celle du suivi, est généralement adossée à un observatoire des émissions et des suivis de consommation. Elle permet

d'observer les progrès réalisés en matière de diminution des émissions, par exemple, et d'évaluer les effets des actions en fonction des moyens mobilisés. Le cas échéant, cette phase est l'occasion d'apporter les changements et améliorations utiles, d'actualiser les visées stratégiques et/ou les moyens mis en œuvre.

Si la généralisation des plans climat-énergie territoriaux (PCET) mérite d'être saluée, votre rapporteur s'interroge toutefois sur leur superposition à de multiples échelles (commune-centre, communauté, département, région). Il paraîtrait plus opportun de concevoir un plan unique à l'échelle d'un bassin de vie cohérent, si possible organisé en intercommunalité. Il conviendrait donc d'optimiser ces plans en les articulant avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), dans le cadre d'une stratégie territoriale cohérente. Surtout, **votre rapporteur insiste sur la nécessaire appropriation locale de ces outils.** Ils n'ont de sens, selon lui, que si les habitants d'un territoire et les élus peuvent se l'approprier, et qu'il ne s'agisse pas de documents venus de l'extérieur sans véritable réflexion et appropriation locales.

2. Les actions des collectivités pour maîtriser la demande d'énergie et développer les énergies renouvelables

a) Les compétences des collectivités en faveur de la maîtrise de l'énergie

L'article L. 2224-34 du CGCT donne la possibilité aux **collectivités territoriales**, aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'énergie de **réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie** des consommateurs.

A titre d'exemples, ces collectivités peuvent :

- apporter une aide aux consommateurs en subventionnant une partie des travaux d'isolation, de régulation thermique, ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation ;

- obtenir des certificats d'économies d'énergie¹ pour les actions menées dans ce sens. **Votre rapporteur estime à cet égard que le dispositif actuel mériterait d'être plus simple et plus efficace pour être pleinement exploité par les acteurs du secteur.**

- créer des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de voitures électriques ou hybrides ;

- réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau, lorsque ces actions sont de nature à éviter ou différer, dans le cadre du cahier des charges de concession, l'extension ou le renforcement des

¹ Dans les conditions prévues aux articles 15 et 16 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

réseaux publics de distribution d'énergie relevant de la compétence de la collectivité autorité organisatrice. À cet égard, **votre rapporteur recommande aux maires d'être très présents dans la définition des cahiers des charges**, car il s'agit bien de leur compétence en tant qu'autorité organisatrice. En clair, même si cette compétence a été déléguée à des opérateurs, **cela ne doit pas empêcher le contrôle des élus**.

Ces différentes actions sont éligibles **aux aides du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)** pour inciter et aider les collectivités à les développer, pour un montant de 8 millions d'euros dans le budget du FACÉ en 2012.

Enfin, l'article 255 de la loi Grenelle 2 prévoit, préalablement aux débats sur le projet de budget, la présentation d'un **rapport sur la situation en matière de développement durable** relative au fonctionnement de la collectivité, aux politiques menées, ainsi qu'aux orientations envisagées dans les collectivités suivantes : les communes de plus de 50 000 habitants ; les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants ; les départements ; les régions.

b) Les compétences des collectivités dans le développement de la production d'énergies renouvelables

Il n'a pas fallu attendre le Grenelle de l'environnement pour voir les collectivités territoriales se saisir de l'enjeu de la production des énergies renouvelables. Ainsi, la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur ouvre la possibilité, pour celles-ci ou leurs groupements, de **créer et de gérer un réseau de chaleur** alimenté par une installation utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés.

Mais la loi « Grenelle II » poursuit cette orientation en introduisant plusieurs mesures de promotion de ces énergies.

L'article 88 de la loi du 12 juillet 2010 étend la **compétence de production des énergies renouvelables** aux **départements**, aux **régions** et aux **EPCI**. Ceux-ci peuvent « *aménager, faire aménager, exploiter ou faire exploiter des installations de production utilisant des énergies renouvelables* », à condition que l'électricité produite soit destinée pour leur propre usage, ou revendue à EDF ou un distributeur non nationalisé (DNN), conformément à l'article 10 de la loi de 2000.

L'article 12 introduit par ailleurs un nouvel article L. 111-6-2 dans le Code de l'urbanisme, qui prévoit que « [...] le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable **ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables** ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, [...] ou [à] la

production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée »¹.

Enfin, l'article 20 porte **de 20 à 30 % l'autorisation de dépassement** des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération.

¹*Ce dispositif n'est toutefois pas applicable dans les aires de mise en valeur du patrimoine.*

III. FAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MAÎTRES D'ŒUVRE DE LA CONSTRUCTION DU FUTUR MODÈLE ÉNERGÉTIQUE FRANÇAIS

A. CONSOLIDER LE RÔLE ACTUEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

1. La distribution d'électricité et de gaz doit rester une compétence obligatoire des collectivités territoriales

En vertu de l'article L. 2224-31 du CGCT, les communes, les établissements publics de coopération et les départements constituent **les autorités organisatrices du réseau public de distribution d'électricité et de gaz et sont propriétaires des réseaux.**

A ce titre, elles disposent du **pouvoir concédant** et assurent le **contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz.** Dans le cadre fixé par les cahiers des charges de concession, elles peuvent exercer la maîtrise d'ouvrage de certains travaux sur les réseaux.

Dans la pratique, les collectivités exercent cette compétence soit, et c'est aujourd'hui principalement le cas, **dans le cadre d'un contrat de concession** conclu avec un gestionnaire de réseau (ERDF et GRDF), soit à la marge, via des distributeurs non nationalisés (DNN) organisés sous différentes formes : régies¹, SEM, etc.

Toutefois, **l'exploitation des réseaux de distribution d'électricité et de gaz fait aujourd'hui l'objet d'un monopole** : 95 % du réseau de distribution d'électricité est exploité par ERDF, tandis que GRDF assure 96 % du marché de distribution du gaz. Cette situation n'est que la conséquence de la nationalisation du secteur de l'énergie intervenue par la loi du 8 avril 1946 qui avait imposé aux collectivités organisatrices un concessionnaire unique et obligé, EDF et GDF. Le droit exclusif dont bénéficiaient ces entreprises publiques n'a pas été remis en cause avec les lois de libéralisation du secteur, mais simplement transféré à leurs filiales respectives ERDF et GRDF.

a) *L'exploitation concessive des réseaux de distribution d'énergie*

La particularité du secteur de l'énergie implique que les autorités organisatrices et gestionnaires de réseaux doivent obéir à des dispositions spécifiques, définies principalement dans le CGCT et le Code de l'énergie².

Les collectivités organisatrices (les communes et leurs groupements) **négocient et concluent des contrats de concession avec les**

¹ Créées antérieurement à la loi de nationalisation de 1946.

² www.legifrance.gouv.fr.

gestionnaires de réseaux dans leur zone de desserte exclusive, définis aux articles L. 111-52 et L. 111-53 du Code de l'énergie :

- les sociétés ERDF et GRDF issues de la séparation entre les activités de gestion de réseaux de distribution et les activités de production ou de fourniture exercées par EDF et GDF ;

- les entreprises locales de distribution ou distributeurs non nationalisés (DNN) ou celles issues de la séparation entre leurs activités de gestion de réseau public de distribution et leurs activités de production ou de fourniture.

L'article L. 111-57 du Code de l'énergie précise que l'exploitation d'un réseau desservant plus de 100 000 clients doit être assurée par une société n'exerçant pas d'activité de production ou de fourniture d'énergie.

Les gestionnaires du réseau exercent leurs missions dans les conditions fixées par un cahier des charges. Aux termes des articles L. 2224-31 du CGCT, L. 322-8 et L. 432-8 du Code de l'énergie, ils sont tenus :

- de tenir à disposition des autorités concédantes les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier et technique utiles à l'exercice des compétences de celles-ci ;

- de communiquer à l'autorité concédante un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux ;

- de transmettre chaque année la valeur de remplacement des ouvrages concédés ;

- de définir et de mettre en œuvre les politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution afin de permettre le raccordement des installations des consommateurs et des producteurs ;

- d'assurer la conception et la construction des ouvrages ainsi que la maîtrise d'œuvre des travaux relatifs à ces réseaux ;

- de fournir aux utilisateurs des réseaux les informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux ;

- d'exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien et la maintenance.

Par ailleurs, en tant qu'autorités concédantes, les collectivités exercent un **contrôle du bon accomplissement des missions de service public**, et assurent le **contrôle de l'état des réseaux publics de distribution**.

Contrairement à un contrat de concession classique, les tarifs d'utilisation des réseaux publics, qui rémunèrent les gestionnaires de réseaux publics pour compenser les charges qu'ils engagent pour l'exploitation, le développement et l'entretien des réseaux, sont fixés par une **autorité administrative indépendante, la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**. Celle-ci élabore les tarifs d'accès aux réseaux avec le souci

de donner aux gestionnaires de réseaux les moyens d'accomplir au mieux leurs missions de service public et de s'assurer d'une maîtrise raisonnable des coûts pour ne pas alourdir excessivement les charges pesant sur le consommateur.

Enfin, **la propriété des infrastructures de réseaux appartient aux collectivités organisatrices.**

S'agissant plus particulièrement du gaz, il faut relever que si le réseau d'électricité couvre aujourd'hui la totalité du territoire, **certaines communes ne disposent pas d'un réseau public de distribution de gaz.** L'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 a ouvert la possibilité à ces communes ou à leurs groupements soit de concéder la distribution publique de gaz à toute entreprise agréée à cet effet par le ministre chargé de l'Énergie ; soit de créer ou d'avoir recours à une régie agréée à cet effet par le ministre de l'Énergie, ce qui a entraîné une libéralisation du marché de la distribution de gaz..

b) Les entreprises locales de distribution (ELD)

Les ELD ou distributeurs non nationalisés (DNN) constituent un cas spécifique dans l'exploitation des réseaux de distribution, dans la mesure où elles rassemblent des organismes créés avant 1946, dont la pluralité des modes de fonctionnement, d'organisation et de gestion a été maintenue par la loi de nationalisation du 8 avril 1946.

Ainsi, regroupant des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État ou les collectivités locales détiennent la majorité du capital, des coopératives d'usagers, des sociétés d'intérêt collectif agricole, ainsi que des régies municipales, l'exploitation des réseaux par ces ELD se fait selon des modes de gestion variés¹.

Néanmoins, **l'exploitation des réseaux par des ELD est aujourd'hui largement minoritaire.**

Il existe aujourd'hui quelque **180 distributeurs non nationalisés** (environ 160 en électricité et 22 en gaz), sous la forme d'établissements d'économie mixte, de régies, de coopératives d'usagers ou de sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE). Certains ont une taille relativement importante, comme Électricité de Strasbourg, l'Usine d'électricité de Metz, la Régie des Deux-Sèvres, la Soregies (Vienne) ou encore Gaz Électricité de Grenoble. D'autres sont de dimension beaucoup plus modeste, ne desservant qu'une ou quelques petites communes rurales. Ces distributeurs non nationalisés assurent la distribution d'environ 5,4 % de l'énergie électrique totale facturée et couvrent 3,2 millions de personnes, répartis dans 2 800 communes. Sept de ces distributeurs non nationalisés

¹ Concession, régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, régie dotée que de l'autonomie financière, régie fonctionnant selon les règles définies par le décret du 8 octobre 1917.

interviennent dans des zones regroupant plus de 100 000 personnes¹. Pour le gaz, les 22 ELD, parmi lesquelles Régaz (Bordeaux) et Réseau GDS (Strasbourg), assurent moins de 3 % du marché gaz, 96 % étant assurés par GRDF et le reste par les nouveaux entrants depuis l'ouverture du marché gaz à la concurrence.

Recommandation 1 : Maintenir la distribution d'électricité et de gaz comme une compétence obligatoire des collectivités territoriales et attirer l'attention des élus locaux sur leurs prérogatives dans le cadre de leur pouvoir concédant et de contrôle des réseaux publics.

2. Les collectivités territoriales doivent s'appuyer sur les outils d'accompagnement existants dans la conduite de leurs politiques énergétiques locales

L'article 33 de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a confié aux préfets la mission de rationaliser l'organisation de la distribution publique d'électricité par la création, au niveau départemental, d'une autorité organisatrice regroupant les différents syndicats et groupements existants.

Par ailleurs, les collectivités peuvent aujourd'hui s'appuyer sur **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** dans la conduite des politiques énergétiques locales.

a) Les conférences départementales

L'article L.2224-31² du CGCT prévoit la mise en place de **conférences départementales annuelles**, placées sous l'égide du préfet. Elles réunissent les représentants des autorités organisatrices de la distribution d'électricité et les représentants des gestionnaires des réseaux, à savoir Électricité Réseau Distribution France (ERDF) et, s'il y a lieu, les entreprises locales de distribution (ELD) présentes dans le département.

Ces conférences constituent **un lieu de concertation** permettant une meilleure connaissance de l'état des réseaux par un diagnostic exhaustif et partagé, ainsi que l'élaboration d'un programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur les réseaux de distribution d'électricité et de gaz.

¹ « Le service public de distribution de l'électricité et de l'intercommunalité », *rapport annuel de la Cour des comptes, 2001, page 730.*

² *Modifié par l'article 21 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.*

*b) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) :
acteur central dans les politiques d'énergie et de climat*

Établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle conjointe des ministères en charge de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, l'ADEME **participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.**

Les **collectivités territoriales peuvent donc être accompagnées pour progresser dans leur démarche environnementale, ce que recommande d'ailleurs votre rapporteur**, qui rappelle que l'ADEME organise la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques et met à la disposition des collectivités des **outils spécifiques de diagnostic et de mobilisation**¹.

Ainsi, elles peuvent d'abord mobiliser l'**appui méthodologique** de l'agence, qui met à leur disposition **ses capacités d'expertise et de conseil** afin de les accompagner dans la conception et la réalisation de leurs politiques énergétiques locales (espaces info énergie², publication de guides pour l'élaboration des PCET, pour l'élaboration des bilans d'émissions de gaz à effet de serre ; modèles de cahiers des charges³ et de contrats d'approvisionnement ; animation de l'observatoire national des PCET, qui recense les démarches en cours ; recensement des retours d'expérience, etc.).

L'ADEME met également en œuvre des **campagnes de communication** afin d'inciter à réaliser des actions de maîtrise d'énergie et de développement durable.

Les collectivités territoriales peuvent ensuite recourir à la **formation offerte par l'ADEME** dans les territoires, que ce soit à l'échelle régionale ou infra régionale pour les élus et les services techniques.

Les territoires retenus dans le cadre d'appels à projets régionaux⁴, peuvent surtout bénéficier d'un **accompagnement financier** de la recherche à la mise en œuvre (subventions pour les bilans GES, des pré-diagnostic et diagnostics énergie, des études de projet, etc.)

Enfin, **les collectivités peuvent bénéficier du soutien de l'ADEME dans le cadre de la gestion du Fonds chaleur renouvelable**, engagement majeur du Grenelle de l'environnement.

¹ Conseil en énergie pour améliorer l'efficacité énergétique dans le cadre de la gestion du patrimoine des collectivités ; accompagnement pour développer une offre de services des collectivités à moindre impact en gaz à effet de serre.

² Les espaces info énergie (EIE) ont été créés par les collectivités ou les associations professionnelles en lien avec l'ADEME. Les 240 espaces info énergie, parmi lesquels 23 agences locales de l'énergie et du climat aux missions plus étendues, constituent un réseau s'attachant aux questions d'énergie sous trois aspects : l'information, le conseil (expertise) et la formation.

³ Démarche « Cit'ergie » pour les collectivités qui veulent disposer d'un cahier des charges de suivi énergétique et mettre en valeur leur politique d'énergie.

⁴ Les « contrats d'objectifs territoriaux ».

Mis en place en janvier 2009, ce dispositif financier, piloté par l'ADEME, alloue des aides aux entreprises et collectivités pour s'équiper de systèmes de production de chaleur utilisant les énergies renouvelables¹ ou valorisant la chaleur de récupération.

L'attribution des aides du Fonds Chaleur

Les aides du Fonds chaleur sont attribuées selon deux processus distincts :

- pour les installations biomasse de grande taille (production de chaleur > 1000 tep/an) dans les secteurs industriel, agricole et tertiaire, des appels à projets nationaux sont lancés annuellement par l'ADEME au niveau national ;
- pour les autres filières, quel que soit le secteur, et pour les installations biomasse ne relevant pas des appels à projets, le Fonds Chaleur est géré par les délégations régionales de l'ADEME toute l'année.

Le fonds a été doté d'une première enveloppe financière de plus d'un milliard d'euros sur cinq ans, et devrait permettre la production de 5,47 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep), soit un peu plus de 25 % de l'objectif d'accroissement de la consommation d'énergies renouvelables (+20 Mtep) que s'est fixé la France d'ici 2020.

La recherche d'une **relative stabilité des prix de l'énergie** et la **moindre dépendance aux énergies fossiles** sont les deux critères qui président au choix d'une source de chaleur renouvelable.

Répartition indicative par filière du Fonds Chaleur

Biomasse	Géothermie et PAC	Solaire	Déchet et biogaz
69,50%	10,50%	2%	18%

Source : Ademe

Votre rapporteur tient à souligner qu'en finançant le développement de réseaux de chaleur alimentés par des sources d'énergies renouvelables, le Fonds chaleur a également une action d'ordre social. En effet, un réseau de chaleur qui parvient à être alimenté par 50 % d'énergie renouvelable minimum bénéficie d'un taux de TVA réduit (5,5 %) sur l'intégralité du prix de vente de la chaleur. Or, les réseaux de chaleur desservent souvent des logements sociaux dont les habitants ont des revenus peu élevés et pour qui le coût de l'énergie représente un poste de dépenses sensible. Le Fonds chaleur permet donc, dans un certain nombre de cas, de réduire la facture énergétique de ces personnes.

¹ Quatre sources de production d'énergie sont couvertes : le bois, le biogaz, la géothermie et l'énergie solaire. La biomasse est la principale filière à en bénéficier.

Aussi, votre rapporteur se félicite-t-il de la mise en place de cet instrument qui, au terme de ses trois premières années de fonctionnement, a permis de subventionner plus de 1 600 installations énergétiques pour un montant de 612 millions d'euros depuis 2009. Ces installations, dont le volume de production cumulé est de 790 000 Mtep par an, permettent d'approvisionner en chaleur renouvelable près de 790 000 foyers. En se substituant à des énergies fossiles, le volume d'énergie produit fait économiser 240 millions d'euros¹ par an à la balance commerciale française.

Votre rapporteur observe toutefois que des marges de manœuvre importantes existent encore puisque la production énergétique issue des trois premières années du Fonds Chaleur ne représente que 14 % de l'objectif de chaleur renouvelable à réaliser d'ici 2020 dans les secteurs de l'industrie, l'habitat collectif, l'agriculture et le tertiaire. **C'est pourquoi, pour être en ligne avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, il recommande, que la dotation actuelle du Fonds chaleur puisse être portée à hauteur de 500 millions d'euros par an entre 2014 et 2020.**

c) D'autres acteurs peuvent être mobilisés par les collectivités

Votre rapporteur souhaite attirer l'attention des élus sur la présence dans les territoires de nombreux acteurs qui peuvent être sollicités en tant que partenaires techniques pouvant apporter leur expertise et leurs financements :

- **les associations et les instances de concertation**, qui interviennent dans des domaines variés : associations locales de soutien aux énergies renouvelables, d'usagers, d'habitants. Les instances pérennes de concertation (conseil de quartier, conseil de développement) peuvent ainsi constituer des relais efficaces. Il faut souligner en particulier les **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)** qui disposent, dans les territoires, d'instruments relatifs aux émissions de gaz, de particules et de polluants atmosphériques et à leur localisation ;

- **les architectes, urbanistes et les conseillers en architecture, urbanisme et environnement (CAUE)**, car lorsque des actions portent sur le bâti en général, les formes urbaines et l'aménagement des villes, ces professionnels disposent de connaissances auxquelles le PCET peut recourir. Dans la même perspective, **les bureaux d'étude et les cabinets de conseil spécialisés** dans les questions d'environnement, d'énergie et de climat sont utiles grâce à leurs missions variées (enquêtes, études, aide à l'élaboration du PCET, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.) ;

- **les universités ou les grandes écoles** peuvent être sollicitées pour obtenir une expertise sur des champs variés (sciences sociales, sciences physiques et naturelles, etc.), tout comme pour la réalisation d'enquêtes ou d'études.

¹ Au prix actuel du baril de pétrole et du gaz naturel.

- **les entreprises**, qui peuvent évidemment être associées en fonction des secteurs abordés par les actions du plan climat et, au premier rang, les **entreprises de distribution d'énergie et les fournisseurs**, qui peuvent apporter aux élus des éléments techniques plus directement liés aux sources d'énergie, à leur production, leur acheminement et leur vente ;

- **la Caisse des dépôts** dispose de moyens pour accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs politiques énergétiques, en agissant en tant qu'investisseur¹, prêteur², opérateur³, consultant⁴, ou encore en soutenant la recherche et le développement⁵.

Recommandation 2 : **Inciter les collectivités territoriales à s'appuyer sur les moyens d'accompagnement existants dans la conduite de leurs politiques énergétiques locales** (les conférences départementales ; l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; les associations et instances de concertations ; les professionnels ; les entreprises ; la Caisse des dépôts).

B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ACTEURS ESSENTIELS DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

À la suite des diverses lois adoptées, notamment celles relatives au Grenelle de l'environnement, les collectivités territoriales se sont vues reconnaître des compétences croissantes dans les domaines de la **maîtrise de l'énergie** et des **énergies renouvelables**.

Dans les débats énergétiques, l'un des enjeux à venir porte précisément sur le développement d'une **filière énergétique locale**. Désormais, de la production à la consommation, en passant par le transport, la distribution et la commercialisation, la filière énergétique tend effectivement vers une plus grande décentralisation. La constitution de filières énergétiques locales apparaît comme un vecteur **d'efficacité énergétique** mais également de **responsabilisation et de mobilisation des acteurs locaux**, qu'ils soient consommateurs ou producteurs.

¹ Grâce à des investissements dédiés à des projets ciblés (comme la rénovation énergétique des bâtiments) ou à des investissements en capital dans des sociétés (en ayant principalement recours à des sociétés d'économie mixtes).

² Via l'éco-prêt logement social à taux préférentiel à destination des bailleurs sociaux, par exemple. D'autres mécanismes de prêts à disposition des collectivités peuvent être mobilisés, notamment dans la cadre des projets d'infrastructures de transport durable.

³ Via sa filiale Veolia-Transdev, opérateur de transports en commun qui développe de nouveaux services de mobilité permettant de diminuer la consommation d'énergie finale des citoyens dans leurs déplacements (exemple : mise à disposition de vélos en libre-service à Montpellier, offre d'auto-partage à Nice et Grenoble, etc.).

⁴ A travers les études et l'aide à maîtrise d'ouvrage sur l'ingénierie des transports et des bâtiments notamment (audits énergétiques).

⁵ Financement de programme de recherche et développement (CDC Climat Recherche).

En clair, votre rapporteur tient à insister sur la capacité des collectivités à « faire ». Elles disposent aujourd’hui de leviers d’action puissants pour être les acteurs efficaces de la politique énergétique de demain.

Au niveau local, la question du **transport** de l’électricité et du gaz, permettant de déplacer de gros volumes vers des postes de répartition, relève des activités de monopole qui sont assurées par RTE (Réseau de transport d’électricité, filiale d’EDF) et GRT gaz (Gaz réseau transport, filiale de GDF Suez) et ne font pas directement l’objet de politiques locales d’énergie. Il en va autrement de **la distribution**, qui concerne tous les types d’énergie et pour laquelle les collectivités sont **autorités concédantes des réseaux** (électricité, gaz, chauffage urbain, etc.), et de **la fourniture**, qui relève d’une activité commerciale à laquelle peut prendre part la collectivité, notamment à l’aide de régies ou de sociétés d’économie mixte.

1. Les collectivités territoriales, actrices de la gouvernance de l’énergie au niveau local

Dans le secteur énergétique, si le paysage institutionnel est certes morcelé et complexe, héritage d’une histoire longue faite de périodes de flux et de reflux quant à l’importance accordée aux pouvoirs locaux, **les collectivités prennent désormais toute leur place** (notamment les intercommunalités) dans la conduite des politiques locales d’énergie.

a) Les acteurs traditionnels de la gouvernance de l’énergie au niveau local

Dotées (lorsqu’elles ne l’ont pas confié à des syndicats d’énergie) du statut **d’autorité concédante des réseaux d’électricité** et, selon les territoires, de gaz et de réseaux de chaleur, possédant un patrimoine bâti important, ayant des compétences fortes en matière d’urbanisme et de construction, **les communes constituent toujours des acteurs centraux de la gouvernance territoriale de l’énergie.**

En particulier, la plupart des **grandes villes** ont su se doter, depuis la décentralisation, d’une plus forte expertise, qui se traduit dans certains cas par la création de services énergie conséquents, leur permettant de mieux appréhender les problèmes à traiter.

Elles agissent avec **les régions et départements**, qui ont souvent su s’investir fortement dans le soutien à l’efficacité énergétique (réhabilitation de bâtiments administratifs, soutien aux économies d’énergie).

b) L’affirmation progressive des intercommunalités dans le paysage institutionnel des politiques énergétiques locales

Aux côtés de ces acteurs traditionnels de l’action publique figurent également **les syndicats d’énergie**, dont l’importance ne doit pas être ignorée.

En perte de vitesse depuis les années 70 et l'achèvement de l'électrification en surface du territoire national, ces derniers ont toutefois connu une renaissance spectaculaire à partir du milieu des années 90, et la négociation de nouveaux contrats de concession avec EDF et GDF. Une forte majorité d'entre eux disposent désormais du pouvoir d'autorité concédante pour les réseaux d'électricité, voire de gaz. Les récentes dispositions législatives les ont confortés, puisque la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite « loi POPE »), adoptée en juillet 2005, a fait de la maîtrise de la demande d'énergie **une compétence facultative** pour les intercommunalités.

Votre rapporteur considère que **l'intercommunalité peut constituer un facteur de progression**, dans la mesure où elle peut avoir un rôle de **conseil** auprès des collectivités territoriales, par l'inventaire des ressources qui peuvent être mises en œuvre et par des actions de pédagogie en matière d'énergie.

Votre rapporteur estime toutefois qu'en dehors des cas où l'intercommunalité peut s'imposer, en recherchant d'ailleurs une optimisation opérationnelle en faisant agir tantôt la commune tantôt la communauté selon les actions conduites, **les syndicats départementaux demeurent indispensables**.

2. Donner aux collectivités territoriales toute leur place dans la transition énergétique de la France

Les collectivités disposent d'une marge d'action en faveur de l'efficacité énergétique en jouant sur plusieurs fonctions. L'énergie est en effet au centre de nombreuses thématiques où les collectivités territoriales ont un rôle crucial à jouer : **l'immobilier** (bâtiments publics, logement social et privé, tertiaire privé) via la qualité du bâti, et les améliorations énergétiques ; **les transports** (de personnes et de marchandises), par l'organisation de déplacements limitant les émissions de gaz à effet de serre (vélo, covoiturage, auto-partage, etc.) ; **les infrastructures énergétiques**, car elles disposent de la compétence de distribution de l'énergie ; et, enfin, **l'élaboration de documents de stratégie territoriale** (volet énergie du SCOT), car les collectivités ont un rôle de structuration et de mise en cohérence des différentes stratégies énergétiques.

Les maires, notamment, ont un rôle majeur à jouer auprès des acteurs locaux en tenant compte des réalités de la proximité. Les exemples **d'actions** que les collectivités peuvent mener ne manquent pas : définition de critères d'émissions de gaz à effet de serre dans les marchés publics, mise en place d'un écoquartier, promotion et développement de modes doux de déplacement, renforcement des transports en commun, promotion des plans de déplacements d'entreprise, mise en place d'un plan de déplacements d'administration, optimisation des éclairages publics et de l'éclairage des

bâtiments tertiaires, mise en place d'un réseau de chaleur, méthanisation des déchets agricoles, récupération des boues de stations d'épuration, des déchets organiques divers (cantines scolaires, restaurants d'entreprises), etc. **Ces actions peuvent ainsi être regroupées à travers différents piliers.**

a) Les collectivités territoriales comme actrices économes : la fonction de consommatrices

Les élus locaux ont une capacité d'action d'abord dans le cadre de la gestion directe de leur patrimoine. Dans un contexte de raréfaction budgétaire, les collectivités doivent appréhender l'énergie comme une « ressource » pour leur territoire, car l'énergie la moins chère est encore celle qui n'est pas consommée. Les maires, par exemple, doivent être incités à réaliser des travaux d'amélioration énergétique de leur **patrimoine communal**, les bâtiments¹ gérés par les communes représentant en effet près des deux tiers des consommations énergétiques des collectivités.

Les leviers du **fonctionnement**, du **patrimoine** et des **équipements** sont particulièrement efficaces car ils représentent en outre un important gisement d'émissions de gaz à effet de serre (GES), et des économies substantielles peuvent être réalisées dans ce domaine.

Votre rapporteur tient en effet à rappeler que les collectivités territoriales françaises détiennent 280 millions de mètres carrés de bâtiments, dont la part la plus importante relève de la gestion du bloc communal.

L'ADEME relève d'ailleurs que dans les décisions d'équipement (aménagement, urbanisme, transport) prises par les collectivités territoriales au titre du patrimoine qu'elles gèrent (bâtiments, éclairages publics) et du fait des activités pour lesquelles elles assurent une compétence de gestion (transports, déchets, chauffage urbain), **les collectivités contribuent à plus de 12 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, soit une soixantaine de millions de tonnes équivalent CO₂ par an.** Si l'action potentielle des collectivités est donc loin d'être négligeable dans la mesure où elles possèdent un patrimoine important, **votre rapporteur souligne la pertinence des diagnostics énergétiques**, préalables utiles à la conduite d'actions pertinentes.

Les actions ayant trait au patrimoine et aux services représentent d'ailleurs **une opportunité de réduction des dépenses de fonctionnement des collectivités**, dont le **poste énergie représente environ 50 euros par an et par habitant**, toutes collectivités confondues.

Afin de diminuer les dépenses énergétiques, **votre rapporteur recommande aux élus de se saisir des possibilités de mise en concurrence** des opérateurs historiques (EDF, GDF). Les élus doivent être informés des

¹ Les écoles et les mairies représentent près de 60 % de la consommation des bâtiments dans les communes de moins de 2000 habitants (données EDF Collectivités).

possibilités **d'optimisation des contrats avec leurs fournisseurs d'énergie**, puisque, depuis le 1^{er} juillet 2004, les collectivités territoriales peuvent choisir librement leur fournisseur. Ils doivent également être pleinement conscients des possibilités d'économies substantielles dans ce domaine et **ne pas hésiter à faire appel aux services de cabinets de conseil en tarification et en économie d'énergie**.

Recommandation 3 : **Encourager les collectivités territoriales à être des actrices économes de l'énergie dans le cadre de leurs consommations, en utilisant tous les leviers à leur disposition** (fonctionnement ; gestion du patrimoine et des équipements ; services ; cabinets de conseil en tarification et en économie d'énergie, etc.)

b) Les collectivités territoriales comme acteurs gestionnaires : la fonction de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement

Les élus locaux ont ensuite une capacité d'action dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. En effet, les collectivités territoriales peuvent être **prescriptrices** en matière de choix et de modes d'utilisation des énergies par l'édition de règles d'urbanisme, d'aménagement, etc. Il s'agit là d'un **levier majeur**, les compétences pouvant être communales, intercommunales ou départementales.

Les questions énergétiques locales couvrent ainsi l'ensemble des compétences exercées par les collectivités. Ce qui vaut pour l'habitat et le logement s'observe également pour l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, les transports, le développement économique, la gestion des espaces agricoles et naturels, etc.

En matière d'habitat, par exemple, la question de la **précarité énergétique**¹ dans les logements mérite une attention particulière. Certes, le Gouvernement en a fait une priorité², mais l'identification des logements énergivores ne pourra se faire qu'avec les acteurs locaux.

La spécificité des questions d'habitat

Actuellement, 43 % de l'énergie finale consommée en France l'était du fait des bâtiments résidentiels ou tertiaires, responsables de près de 20 % des émissions³ de gaz à effet de serre (GES). Si l'on retient la construction et le fonctionnement des bâtiments, environ 2/3 de ces consommations sont le fait de l'habitat. Le secteur résidentiel est désormais le plus gros consommateur d'énergie en France.

¹ Selon les données 2010 de l'INSEE, 3,8 millions de ménages dépensent plus de 10 % de leurs revenus en énergie et 3,5 millions déclarent souffrir du froid dans leur logement.

² Dans le cadre du Plan bâtiment durable.

³ Cette différence s'explique par l'utilisation, pour le chauffage, de l'électricité provenant de l'énergie nucléaire, non émettrice de gaz à effet de serre.

L'énergie tient une place importante dans le budget des ménages et pose la question du pouvoir d'achat et du phénomène de précarité énergétique, avec d'autant plus d'acuité dans le contexte de renchérissement de son prix.

Au sein des politiques locales d'énergie, les questions d'habitat sont un enjeu majeur et présentent des spécificités. Les interventions en la matière affichent une grande complexité, car elles concernent un nombre très important de bâtiments aux statuts d'occupation très diversifiés et intègrent la dimension de la relation aux habitants.

Plusieurs instruments sont à disposition des collectivités pour intervenir en la matière, qu'ils soient stratégiques avec l'élaboration des Programmes locaux de l'habitat (PLH), ou plus opérationnels, tels les offices publics de l'habitat (OPH) ou certains réseaux publics. Le parc privé présente des enjeux particuliers auxquels plusieurs types d'opérations permettent d'apporter des réponses (OPAH, OPATB, programme Habiter mieux de l'ANAH).

La prise en compte des enjeux énergétiques par les collectivités territoriales se matérialise également au quotidien dans **l'exploitation des services publics de proximité**, en particulier les transports, désormais caractérisés par des déplacements économes en énergie et en émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, les questions énergétiques peuvent concerner les activités de **planification et la conduite de grands projets**, à l'occasion desquelles les impératifs d'économie d'énergie et de performance énergétique doivent être envisagés (ZAC, éco-quartiers, SCOT, etc.).

Recommandation 4 : Sensibiliser les élus locaux à la capacité d'action énergétique des collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs compétences (exploitation des services publics de proximité ; rôle prescriptif et de planification en matière de logement et d'habitat, de transport, d'aménagement de l'espace, de développement économique, de gestion des espace agricoles et naturels) **en utilisant la fonction de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement.**

c) Les collectivités territoriales comme acteurs pédagogiques : la fonction incitatrice et de conseil

Les élus locaux ont également une capacité d'action par l'incitation et la pédagogie. Cette fonction joue sur des leviers plus indirects, comme la **sensibilisation** ou le **financement de dispositifs ayant pour objectif d'orienter certains comportements** vers une plus grande efficacité énergétique.

Pour être efficace, la stratégie énergétique des territoires doit prendre en compte le triptyque sobriété, efficacité et énergies renouvelables. C'est sur ces trois aspects que les collectivités territoriales peuvent développer des **actions incitatrices** :

- la **sobriété**, d'abord, en cherchant à **réduire les consommations énergétiques grâce à un changement des comportements**. Privilégier l'alimentation locale en évitant ainsi le transport de denrées sur de longues distances est une illustration de cette stratégie ;

- **l'efficacité énergétique**, ensuite, en cherchant à **optimiser les consommations énergétiques**, notamment grâce aux innovations technologiques, comme par exemple les compteurs communicants, dans une approche aussi bien d'intérêt particulier que collectif, puisque cela a pour effet de diminuer la demande en pointe d'appel ;

- **la production d'énergies renouvelables**, enfin, qui permet d'avoir recours à une énergie proche, permettant d'éviter son transport, souvent à faible intensité carbone (par exemple la géothermie) et toujours créatrice d'emplois locaux.

Les élus locaux peuvent donc développer des actions d'information et de sensibilisation pour une meilleure maîtrise de l'énergie au sein même de la collectivité dont ils assurent la gestion en s'engageant dans la réalisation d'un schéma régional Climat-Air-Énergie (SRCAE) et, dans le cadre d'un plan climat-énergie territorial (PCET), d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Votre rapporteur estime que cette mission des élus locaux ne doit pas être sous-estimée car, à travers la mobilisation de ces outils, ceux-ci disposent d'un vrai rôle de structuration et de mise en cohérence des différentes stratégies énergétiques. Dans ce domaine, les « Maisons de l'énergie » créées dans les territoires, par exemple, illustrent la capacité incitatrice des élus locaux, et sont un succès car elles permettent à un public plein de bonne volonté mais souvent désemparé car confronté à une surinformation trop théorique, de disposer d'une structure dédiée au conseil¹ en économie d'énergie et à la mise en valeur des énergies locales.

Dans ces démarches de sobriété énergétique, souvent par l'exemple proche, **les collectivités territoriales sont d'ailleurs éligibles aux certificats d'économies d'énergie²**. Elles en bénéficient pour les initiatives conduites sur leur propre patrimoine ou dans le cadre de leurs compétences, initiatives qui permettent la réalisation d'économies d'énergie par l'initiation et le soutien aux actions de maîtrise de l'énergie adaptées aux enjeux locaux. **Votre rapporteur appelle l'attention des élus sur l'intérêt de ce dispositif et les encourage à l'utiliser au maximum.**

¹ Par la sensibilisation à la question énergétique, on y apprend par exemple comment économiser l'énergie à travers les bons gestes au quotidien, quelles sont les techniques d'isolation et de construction, les alternatives aux énergies fossiles, l'actualité de la recherche mais aussi le rôle primordial des collectivités dans ce domaine.

² Depuis 2006, les fournisseurs d'énergie sont soumis à l'obligation d'aider leurs clients à réaliser des économies d'énergie. Les économies correspondantes sont matérialisées et comptabilisées par des certificats d'économie d'énergie.

Recommandation 5 : Développer la fonction incitatrice et de conseil des collectivités territoriales en encourageant les élus locaux à devenir des acteurs pédagogiques en matière d'énergie (encouragement des changements de comportement de consommation énergétique ; développement d'actions d'information et de sensibilisation dans le cadre de « Maisons de l'énergie » ; etc.)

d) Les collectivités territoriales comme producteurs d'énergies locales et comme autorités concédantes

Les élus locaux ont aussi une capacité d'action par le développement des énergies locales, essentiellement par la chaleur. En effet, les collectivités territoriales disposent de la compétence de **distribution** de l'énergie et peuvent promouvoir des capacités de **production** d'énergies renouvelables permettant de soutenir la diversification du mix énergétique de notre pays, de créer des emplois locaux et de diminuer la facture énergétique.

Les collectivités peuvent donc constituer un puissant levier de développement des énergies renouvelables¹ : éolien, solaire, biomasse, géothermie, biogaz, valorisation énergétique des déchets, etc. Ces énergies sont encore insuffisamment développées sur notre territoire, si l'on souhaite se conformer à l'objectif européen du « paquet climat-énergie » qui vise à porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2020.

En la matière, **les réseaux de chaleur²**, par exemple, présentent l'avantage de participer à l'essor de ces nouvelles énergies tout en permettant des économies d'échelle et des réductions des émissions de gaz à effet de serre, 70 % de l'énergie étant utilisée aujourd'hui sous forme de chaleur. En effet, en général les réseaux de chaleur vendent une énergie moins chère que les réseaux d'électricité ou de gaz auxquels ils se substituent, représentant une baisse de la facture d'énergie de l'ordre de 20 % pour la collectivité ou les particuliers. Il s'agit donc d'une « bonne affaire » pour les budgets des collectivités et des ménages.

Les collectivités territoriales peuvent en effet réaliser, selon diverses modalités définies par le CGCT, des installations en vue d'alimenter des réseaux de chaleur, notamment en application de l'article 3 de la loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur. Il s'agit toutefois d'une compétence optionnelle, puisqu'aucune collectivité n'a l'obligation d'établir sur son territoire un service public de distribution de chaleur. C'est également une compétence

¹ Cf. annexe 4 « Des démarches exemplaires de développement des énergies renouvelables dans nos territoires ».

² À Dunkerque, par exemple, l'énergie de déperdition d'une aciérie est récupérée pour le réseau de chaleur urbain. L'alimentation du réseau de chaleur de la ville par captation de chaleur industrielle est un exemple unique de ce type de récupération énergétique en France.

non exclusive puisque des réseaux peuvent être créés par d'autres acteurs, y compris des acteurs privés. Par ailleurs, cette compétence peut être transférée à un groupement de collectivités. Dès lors qu'une collectivité (ou un groupement) exerce cette compétence, le chauffage urbain mis en place est qualifié de service public¹.

Votre rapporteur est convaincu que les réseaux de chaleur constituent un outil de mobilisation des énergies renouvelables mobilisable dans les territoires et permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le développement des réseaux de chaleur permet d'éviter l'usage massif de chauffage électrique à effet Joule, qui pose des difficultés aux producteurs d'électricité, comme EDF, par exemple lorsqu'il s'agit de gérer les pointes de consommation. En effet, celles-ci peuvent générer l'importation d'électricité de l'étranger mais surtout elles nécessitent la mise en fonctionnement de capacités de production d'électricité fortement émettrices de gaz à effet de serre, car provenant de centrales thermiques. Au contraire, les réseaux de chaleur offrent un intérêt général d'économie d'énergie, de création d'emploi locaux et de production d'énergie moins chère.

Les réseaux de chaleur et de froid en France

Le syndicat national du chauffage urbain (SNCU) recense 418 réseaux de chaleur et 14 réseaux de froid (enquête 2009), répartis sur 350 villes et s'étendant sur 3 300 km. Ce recensement inclut tous les réseaux d'une puissance supérieure à 3,5 MW (soit environ 3 000 équivalents-logements), ainsi que certains réseaux moins puissants, souvent alimentés par de la biomasse. Ces petits réseaux bois ne sont pas aujourd'hui recensés de manière exhaustive, même si en 2010 l'association de collectivités AMORCE estime leur nombre à environ 470. Au total, les réseaux de chaleur distribuent aujourd'hui 5 à 6 % de la chaleur consommée dans le résidentiel et le tertiaire en France.

Dans certains pays d'Europe, essentiellement au nord et à l'est, les réseaux de chaleur assurent une part bien plus importante des besoins de chauffage : 60 % au Danemark, 95 % en Islande, 52 % en Pologne, 50 % en Suède et en Norvège, etc.

Les énergies fossiles (majoritairement le gaz) sont aujourd'hui largement dominantes dans l'approvisionnement des réseaux français. Les énergies renouvelables et de récupération apporte 31 % de l'énergie. Si on exclut la chaleur issue de l'incinération d'ordures ménagères pour ne considérer que le bois et la géothermie, ce pourcentage tombe à 8 %. L'émission moyenne de CO₂ des réseaux de chaleur est de 0,190 kg/kWh (contre 0,180 pour l'électricité, 0,234 pour le gaz et 0,384 pour le charbon).

Les réseaux de chaleur desservent actuellement environ 2,1 millions d'équivalents-logements, majoritairement dans des zones urbaines denses. Le résidentiel consomme 57 % de la chaleur livrée, tandis que le tertiaire (y compris les services) en consomme 36 %. Plus de la moitié des logements raccordés sont des

¹ Compte tenu de ses modalités de fonctionnement, ce service public revêt un caractère industriel et commercial.

logements sociaux. Dans le secteur tertiaire, 60 % de la chaleur sont consommés par les bâtiments publics des secteurs hospitalier, scolaire et militaire. En ce qui concerne les réseaux de froid, les principaux utilisateurs sont les immeubles de bureaux et les établissements recevant du public, tels que les centres commerciaux, les musées, les hôtels...

La répartition géographique de ces réseaux reste hétérogène : sur les 432 réseaux recensés, 120 se situent région parisienne, alors que la région Rhône-Alpes en compte environ 50. Les autres régions comptent moins de 20 réseaux, voire moins de 10 pour certaines. On note une présence des réseaux plus marqués dans le Nord et l'Est que dans le Sud et l'Ouest du pays. Ces disparités régionales peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment la rigueur climatique, la densité de population et la présence d'agglomérations importantes.

Surtout, les élus doivent parier sur le développement des énergies locales en raison des avantages qu'elles procurent en rapprochant la production de la consommation. Ces énergies, produites localement (panneaux photovoltaïques, éoliennes, cogénération au bois ou au biogaz), peuvent même encourager certaines collectivités à devenir des **territoires à énergie positive**¹. **C'est dans cette perspective, que la production d'énergie doit être adaptée aux contextes territoriaux. Votre rapporteur ne croit pas, en effet, en un mix énergétique uniforme, en raison de la diversité des besoins et des ressources locales à exploiter.**

Le modèle énergétique de demain, qui fera obligatoirement place à la proximité, sera un modèle dans lequel produire localement permettra de consommer localement, au moins en partie. Mais le stockage d'énergie n'étant pas mûr du point de vue des technologies actuelles, il restera indispensable pour les collectivités, de disposer à court et moyen termes d'une **interconnexion large au réseau** (intégration dans le système national et européen), condition indispensable de **la sécurité d'alimentation et de la solidarité entre les territoires.**

Recommandation 6 : Attirer l'attention des élus locaux sur la capacité des collectivités territoriales à être un puissant levier de développement des énergies renouvelables au niveau local et dans le cadre de leurs compétences de distribution et de production, en privilégiant en particulier les réseaux de chaleur.

¹ De plus en plus de territoires s'engagent aujourd'hui dans cette voie : la vallée de la Drôme, avec son projet de Biovallée (projet d'aménagement et de développement initié en 2010) ; la communauté de communes du Mené, dans les Côtes-d'Armor, qui vise l'indépendance énergétique en 2030 ; ou encore la commune de Tramayes, en Saône-et-Loire, commune pilote des territoires à énergie positive.

CONCLUSION

Face aux défis du changement climatique, de l'impératif de la sécurité d'approvisionnement en énergie et de l'absolue nécessité de créer des emplois en France, **la mise en œuvre d'un nouveau modèle énergétique** est, à coup sûr, l'un des enjeux majeurs de ce début de siècle. C'est d'ailleurs dans ce contexte que s'est engagée une réflexion nationale¹ sur la transition énergétique. Depuis le mois de mars, des débats ont ainsi lieu dans nos territoires² et mobilisent les acteurs institutionnels, associatifs, ainsi que le grand public.

Loin d'être une simple contribution à ce débat, le présent rapport entend convaincre, s'ils en doutaient, les maires et les présidents des intercommunalités, des départements et des régions, qu'ils disposent d'un réel pouvoir d'entreprendre et de réussir dans le domaine de l'énergie. Cette implication des acteurs locaux dans la politique énergétique, confirmée par les lois successives, s'appuie désormais sur de nombreux outils. C'est grâce à leur proximité avec la population et leur connaissance des spécificités de leur territoire que les élus locaux constituent des acteurs de premier plan à la fois pour faire remonter du terrain des éléments de diagnostic mais aussi pour construire de nouveaux dispositifs de production, de distribution et d'économie à l'échelle locale.

Au moment où le marché unique de l'énergie se dessine au niveau européen, **votre rapporteur constate qu'il se développe en parallèle une volonté forte de décentralisation en matière de gestion de l'énergie.** Il est persuadé que, dans le cadre de cette dynamique, il convient d'affirmer la légitimité des élus locaux pour exercer les compétences énergétiques, d'engager les territoires dans la transition énergétique en valorisant les richesses locales pour répondre, de façon appropriée, aux nouveaux enjeux de maîtrise de l'énergie.

En clair, rien ne se fera sans les collectivités territoriales, car avec l'intégration des énergies renouvelables décentralisées et la gestion de la demande au plus près des besoins du consommateur c'est bien à l'échelle locale que s'envisage désormais la politique énergétique de demain : une politique garantissant la maîtrise par les collectivités territoriales de leur destin énergétique et l'indispensable solidarité territoriale.

¹ Lancement à l'occasion de la conférence environnementale du 14 septembre 2012, puis circulaire du 30 janvier 2013 de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, sur l'organisation du débat national de la transition énergétique.

² Sur la base du guide méthodologique du débat territorial accessible sur le site internet du débat national sur la transition énergétique (DNTE).

ANNEXES

ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION

Recommandation 1 : Maintenir la distribution d'électricité et de gaz comme une compétence obligatoire des collectivités territoriales et attirer l'attention des élus locaux sur leurs prérogatives dans le cadre de leur pouvoir concédant et de contrôle des réseaux publics.

Recommandation 2 : Inciter les collectivités territoriales à s'appuyer sur les moyens d'accompagnement existants dans la conduite de leurs politiques énergétiques locales (les conférences départementales ; l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; les associations et instances de concertation ; les professionnels ; les entreprises ; la Caisse des dépôts).

Recommandation 3 : Encourager les collectivités territoriales à être des actrices économes de l'énergie dans le cadre de leurs consommations, en utilisant tous les leviers à leur disposition (fonctionnement ; gestion du patrimoine et des équipements ; services ; cabinets de conseil en tarification et en économie d'énergie, etc.).

Recommandation 4 : Sensibiliser les élus locaux à la capacité d'action énergétique des collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs compétences (exploitation des services publics de proximité ; rôle prescriptif et de planification en matière de logement et d'habitat, de transport, d'aménagement de l'espace, de développement économique, de gestion des espaces agricoles et naturels) **en utilisant la fonction de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement.**

Recommandation 5 : Développer la fonction incitatrice et de conseil des collectivités territoriales en encourageant les élus locaux à devenir des acteurs pédagogues en matière d'énergie (encouragement des changements de comportement de consommation énergétique ; développement d'actions d'information et de sensibilisation dans le cadre de « Maisons de l'énergie » ; etc.).

Recommandation 6 : Attirer l'attention des élus locaux sur la capacité des collectivités territoriales à être un puissant levier de développement des énergies renouvelables au niveau local et dans le cadre de leurs compétences de distribution et de production, en privilégiant en particulier les réseaux de chaleur.

ANNEXE 2 : EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

La délégation, le 4 juin 2013, procède à l'examen du rapport d'information de M. Claude Belot, rapporteur : « Collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales »

M. Claude Belot, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, il s'agit d'un sujet qui m'est cher depuis longtemps, depuis l'époque où j'avais, à l'université de Poitiers, la responsabilité d'un enseignement de géographie économique, et au moment même où le prix du baril de pétrole commençait inexorablement sa progression à la faveur du choc pétrolier de 1973. À cette époque, j'ai eu la charge de traiter le sujet d'agrégation qui concernait justement les sources d'énergie. Cela fait donc maintenant plus de quarante ans que je m'intéresse à cette question et que je constate que tous les problèmes que nous avons connus, depuis, dans ce domaine, étaient déjà identifiables même s'ils n'étaient pas encore bien perçus, notamment par le grand public. C'est également à cette époque que mes fonctions d'élu m'ont permis de passer de la théorie à la pratique, de joindre, si vous me permettez l'expression, le geste à la parole et de me confronter ainsi aux difficultés de réalisations pratiques en matière d'énergie.

Depuis, j'ai une certitude ; dans une France qui a bien changé, et au moment où les présidents de région débattent entre eux de la transition énergétique, le temps où la politique de l'énergie se concevait strictement à Paris est révolu. Sans remonter trop loin dans l'histoire, on s'aperçoit que les collectivités territoriales sont depuis très longtemps impliquées dans les questions d'énergie, à l'image des paroisses qui s'occupaient déjà en leur temps des bois communaux et du chauffage, par exemple. Dans ce quartier même, autour du Sénat où nous nous trouvons, les premiers becs de gaz ont été installés à partir de 1860, avant tout pour des raisons de sécurité. On croit tout inventer aujourd'hui, alors que les démarches sont anciennes et l'on constate que l'intégralité de la révolution énergétique de l'électricité et du gaz a été pilotée par les collectivités territoriales, à savoir les communes et leurs groupements, dans le cadre de délégations de service public. Dans ma commune par exemple, qui fut loin d'être la première, le conseil municipal décida en 1902 le déploiement de l'électricité par une délégation de service public à un ingénieur qui a mis en place une usine de production électrique dont les alternateurs étaient alimentés par des gazogènes au bois. La plupart des maires de France que l'on interroge aujourd'hui ignorent pourtant, et c'est très dommage, que c'est à l'initiative des communes que notre pays a pu connaître ces évolutions.

Cette situation s'est poursuivie jusqu'en 1946, moment où l'on a créé les grandes entreprises de l'énergie, notamment EDF et GDF, qui ont été chargées par les gouvernements successifs de conduire la politique énergétique de la Nation. Elles l'ont fait en essayant de retirer le maximum de prérogatives aux collectivités territoriales, sans grande opposition d'ailleurs pour nombre d'entre elles, il faut bien le reconnaître. Cela a eu pour conséquence de faire de la France

le pays le plus centralisé du monde en matière de production et de distribution d'énergie. Mais c'est aussi ce qui nous a permis de développer l'énergie nucléaire, par exemple, à travers de grandes entreprises au capital d'État. Puis, pendant plus d'un demi-siècle, les collectivités territoriales se sont mises en retrait sur ce sujet, avec des flux et des reflux périodiques. Souvenons-nous de l'actualisation des contrats de concession des communes en 1996. La plupart des communes ont alors dû rechercher dans leurs archives les contrats de distribution électrique qui avaient été signés avec EDF cinquante ans plus tôt, et décider si elles souhaitaient poursuivre ou non leur lien contractuel avec cette entreprise. Le choix de la simplicité, celui de poursuivre ces contrats, a été fait par la majorité d'entre elles, tel est le cas de ma commune.

Or, depuis quelques années, nous sommes entrés dans un monde nouveau, avec la redécouverte de l'intérêt de la proximité et de la pertinence des collectivités territoriales pour s'occuper de l'énergie, alors qu'elles étaient envisagées, récemment encore, comme des éléments perturbateurs de cette politique. Si l'on redécouvre la proximité, c'est parce que l'on parle désormais d'énergies renouvelables, c'est-à-dire d'énergies à portée de main, ou sous nos pieds, si je prends l'exemple de la géothermie : les collectivités territoriales sont en première ligne pour assurer le développement de ces sources, comme en témoigne le cas des réseaux de chaleur. L'ensemble de la législation de ces dix dernières années permet aux collectivités de le faire, je pense notamment au « Fonds chaleur », créé par Jean-Louis Borloo lorsqu'il était ministre de l'Environnement. Ainsi, de nombreuses collectivités ont pu déployer, par exemple, des réseaux de chaleur alimentés par la biomasse exploitée au niveau local. Et, contrairement à ce que l'on entend souvent, l'industrie française dispose bien de tout le matériel nécessaire pour construire des chaufferies destinées à la mise en place d'un réseau de chaleur. Cela signifie que les collectivités territoriales ont la possibilité d'agir de façon significative pour influencer la politique énergétique de notre pays : le droit le permet ; les temps ont bien changé puisqu'on ne nous empêche plus de prendre des initiatives ; des financements existent tel le « Fonds chaleur » pourtant sous-utilisé par les maires, malheureusement ; et les risques technologiques ont disparu. Dès lors, tout dépend de la volonté politique de s'investir ou non dans cette direction. Je remarque que le Sénat a été très actif et a soutenu de nombreux amendements dans ce domaine, je pense en particulier à la TVA à 5,5 % sur les énergies renouvelables ou encore à l'obligation pour GDF de prendre dans son réseau le méthane produit à partir des stations de biogaz.

Sur ce dernier point, les communes françaises sont d'ailleurs très en retard puisque l'on paye des fortunes pour éliminer les boues des stations d'épuration ou pour éliminer nos déchets verts - ceux d'entre vous qui sont maires le savent pertinemment. Or, si l'on utilise ces déchets pour alimenter nos stations de biogaz, d'une part on économise le coup de leur traitement et, d'autre part, on produit du méthane qui peut être utilisé dans un réseau de chaleur pour produire de l'électricité, ou bien dans des véhicules. Au total, les initiatives de ce type constituent une bonne opération financière et représentent une action positive pour notre pays. Encore faut-il que les collectivités territoriales aient envie de le faire. Nos collègues élus du Nord et de l'Est de la

France le savent bien pour l'avoir observé sur leurs territoires : les entreprises belges, hollandaises et allemandes, pendant des années, les ont débarrassés de leurs déchets à prix d'or, alors qu'en réalité elles se réjouissaient de pouvoir les exploiter pour produire du méthane et du biogaz alimentant leurs réseaux de bus.

Heureusement, malgré notre retard, de nombreuses actions sont aujourd'hui conduites par les collectivités, au premier rang desquelles les communes et leurs groupements. Elles démontrent la faisabilité de ces initiatives énergétiques.

Concrètement, l'action des collectivités territoriales pour contribuer à la transition énergétique vers un modèle plus économe et moins émetteur de gaz à effet de serre, peut se faire à différents niveaux. La collectivité peut d'abord agir comme consommatrice d'énergie (électricité et carburant) et opter pour un comportement économe, faisant ainsi œuvre de démonstration et se montrant bonne gestionnaire. La collectivité peut ensuite être pédagogue, c'est-à-dire agir auprès des acteurs concernés en expliquant (par exemple lors de la délivrance d'un permis de construire) que des économies d'énergie peuvent être réalisées. Paradoxalement, nombre de nos concitoyens sont confrontés à une surinformation sur ces sujets et ne disposent pas toujours de la compétence technique pour pouvoir arbitrer. À cet égard, les Maisons de l'énergie, quand elles existent, souvent déployées par les intercommunalités avec l'aide de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), fonctionnent bien et ne coûtent pas cher.

La collectivité joue également un rôle de gestionnaire des réseaux, cette mission lui ayant été confiée par la loi. Malheureusement, nous avons trop longtemps laissé les opérateurs faire ce qu'ils voulaient, sans réel contrôle de la collectivité territoriale. En vérité, il faut que les maires soient très vigilants dans leurs rapports avec GDF ou EDF, car il n'est pas toujours sûr qu'ils agissent au nom de l'intérêt général. C'est pourquoi il ne faut pas hésiter à recourir à des conseillers en énergie, dont l'activité est justement de faire diminuer la facture d'électricité pour les collectivités en passant à la loupe les contrats. L'avantage de ces services, c'est que ces sociétés se rémunèrent uniquement sur les économies qu'elles font réaliser aux collectivités territoriales. Il faut également obliger les opérateurs à bien respecter les contrats de concession et à ne pas se départir de toutes les possibilités offertes par la loi de 1946. Et, lorsque sur le terrain, le contrôle ne veut pas se faire au niveau des communes, il doit pouvoir se faire au niveau des intercommunalités.

Enfin, les collectivités peuvent avoir un rôle de productrice d'énergies locales, à savoir des énergies renouvelables, le plus souvent. Le développement d'énergies territoriales représente une formidable opportunité pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre, réaliser des économies substantielles et créer des emplois non délocalisables. Dans ce domaine, j'appelle au pragmatisme, les collectivités devant exploiter les énergies les plus adaptées à leur contexte territorial. Ces énergies locales ont le mérite de la simplicité et surtout de nous éviter le renforcement des réseaux nécessaires au transport. Il

n'y a donc que des avantages à voir les collectivités développer ce type d'énergies.

En définitive, j'ai la conviction que nous sommes à un tournant, et qu'après le Grenelle de l'environnement, qui a essayé de donner des outils aux collectivités territoriales, c'est désormais sur ces dernières qu'il faut fonder nos espoirs. Le thème de la transition énergétique ne doit pas être occulté par la question du nucléaire, énergie à laquelle je ne suis pas, à titre personnel, opposé, car il s'agit d'une chance pour notre pays et surtout, sa place doit être relativisée, l'électricité ne représentant dans les faits que 22 % de l'énergie totale française consommée, ce qui est très négligeable au regard de la consommation finale de nos concitoyens. De la même manière, le thème de la transition énergétique ne doit pas être occulté par la problématique des gaz de schiste, sur laquelle je me suis penché et qui méritera d'être envisagée sereinement, si l'on découvre qu'il sera dans notre intérêt de le faire. Le débat énergétique ne se résume donc ni au nucléaire ni au gaz de schiste, et les solutions que nous pourrions trouver pour assurer la transition énergétique de notre pays ne pourront être mises en place sans l'action et la mobilisation pleine et entière des collectivités territoriales.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour votre exposé sur l'évolution historique de l'énergie. Il est opportun de souligner que les communes et les intercommunalités jouent un rôle important dans ce secteur, notamment en matière de développement d'énergies renouvelables de proximité et en matière de politique d'économies d'énergie, point non négligeable dans la période économique actuelle.

J'aurai pour ma part trois questions. Premièrement, je sais que des sociétés privées interviennent en matière d'hydroélectricité. Qu'en est-il des collectivités territoriales ?

Deuxièmement, dans mon département, nous sommes sollicités par des agriculteurs qui font de la méthanisation. Or, ceux-ci éprouvent aujourd'hui des difficultés dans la gestion de leur dossier avec EDF : ils ne parviennent pas à obtenir l'autorisation de réinjecter dans le système l'énergie qu'ils produisent.

Enfin, les collectivités doivent assumer leurs prérogatives, afin de contrôler ce qui est fait en matière d'énergie, surtout dans le monde rural. Je voudrais connaître votre avis sur les syndicats départementaux d'électrification. Il semble qu'il y ait beaucoup de conseillers municipaux et de maires adjoints, mais peu de maires dans ces syndicats. Selon moi, il s'agit là d'un vrai problème.

M. Claude Belot, rapporteur. – Le réseau hydroélectrique est relativement important, notamment dans les zones de montagnes et sur les grands fleuves comme le Rhin et le Rhône. Il est le fruit d'entreprises privées qui l'ont développé afin de répondre à leur demande d'électricité. La présence publique est surtout étatique, bien que les collectivités territoriales soient souvent associées. Ainsi, le département du Rhône était présent au capital de la compagnie générale du Rhône. Certes, peu de collectivités territoriales se lancent actuellement dans l'hydroélectricité. On peut cependant souligner que le

potentiel hydroélectrique disponible est, en France, en grande partie utilisé. En outre, le montage d'un dossier afin d'exploiter de petites chutes est souvent difficile en raison de la pression forte de Bruxelles et des écologistes, motivée par les répercussions des projets sur la faune, notamment sur la migration des poissons.

La relation entre les agriculteurs et GDF est en pleine évolution. Aujourd'hui, à partir du moment où on lui fournit un méthane épuré en certaine quantité, GDF n'a aucun problème pour le prendre. En ce qui concerne EDF, je connais une expérience très réussie de méthanisation de grande ampleur dans le Menez breton, région d'élevage importante. Les acteurs locaux, qu'il s'agisse des agriculteurs ou des collectivités, ont été capables de se fédérer. Ils ont effectué un travail pionnier dans ce domaine. Personnellement, je pense que la puissance publique, notamment les départements et les grandes intercommunalités, ont un véritable rôle à jouer sur cette question, en raison des pouvoirs de négociation dont ils disposent. En outre, on ne doit pas oublier l'obligation légale pour EDF de racheter à un prix fixé toute électricité produite.

Enfin, pour les syndicats départementaux d'électrification, certains exécutent toujours leurs missions traditionnelles. En effet, ils ont été instaurés en 1926 par le législateur, pour électrifier les campagnes, se finançant par un fonds dédié : le FACE. L'électrification du monde rural n'a été achevée en France que vers 1955-1960. Pendant un demi-siècle, la France était divisée entre ceux qui s'éclairaient à la bougie et ceux qui s'éclairaient à l'électricité, ce qui a contribué à détériorer l'image des campagnes. Maintenant que l'électrification rurale est terminée, ces syndicats se concentrent sur l'éclairage public. Ce sont souvent des syndicats riches, car ils bénéficient toujours d'un fonds qui continue d'être alimenté, alors qu'ils n'ont plus de gros travaux à payer. Certains syndicats travaillent aujourd'hui sur les nouvelles énergies, font du conseil dans ce domaine. Ou encore, on s'aperçoit qu'il est possible de mutualiser un poteau ou une tranchée, propriété du syndicat, pour y faire passer la fibre optique. Certains syndicats refusent cette évolution, d'autres sont au contraire très pionniers. Dans mon département, je fais partie de ceux qui revendiquent une évolution.

Je tenais également à évoquer le fait qu'en 1946, certains maires se sont regroupés pour distribuer, voire produire eux-mêmes l'électricité dont leurs communes avaient besoin, ce que la loi leur permettait. C'est le cas notamment dans la Vienne, dans les Deux-Sèvres, le Médoc ou encore en Lorraine, où l'électricité était produite à partir des hauts fourneaux. Seul l'écart entre la production et les besoins était acheté à EDF. On a ici des exemples d'énergies locales, avec des démarches pionnières depuis plus de cinquante ans en matière de production d'énergie.

Dans la Vienne, la société de distribution du syndicat d'électrification s'investit beaucoup dans le développement de l'énergie solaire et a pris un engagement de rachat de cette énergie à un prix convenable. En conclusion, un syndicat d'électrification peut être en sommeil, il peut se cantonner à ses missions traditionnelles de changement de lignes ou d'éclairage public, mais il

peut également être un outil très fort de développement et de mutation énergétique.

M. François Grosdidier. – Ce rapport nous rappelle le rôle éminent des maires dans ce domaine. Souvent, on s'interroge sur la pertinence de leurs actions en matière d'énergie ; lorsque nous intervenons, nous créons la surprise. Les acteurs du secteur se demandent pourquoi nous décidons de nous occuper d'énergie. En effet, pour un certain nombre d'entre eux, cela ne nous concerne pas.

Ce rapport souligne l'importance de conserver a minima une maîtrise, au moins juridique, de l'action politique dans ce domaine. Car, si nous l'abandonnons, elle sera vite reprise par d'autres.

Je souhaite poser trois questions. Dans mon département, la Moselle, beaucoup de collectivités territoriales ont mis en place des régies d'électricité. Aujourd'hui, se pose la problématique de leur viabilité du fait de la réorganisation du marché européen. En effet, les outils existants se retrouvent bloqués. Elles ne bénéficient ainsi plus de monopole sur leur territoire historique d'intervention, mais en même temps elles ne disposent pas des capacités pour s'étendre aux territoires voisins.

Ma deuxième question porte sur la méthanisation. Je constate un réel intérêt des acteurs locaux publics pour cette technique. Ce que je ne comprends pas, c'est le désintérêt des grands acteurs publics ou privés nationaux, qui ne font preuve d'aucun volontariat. Pourquoi l'initiative doit-elle toujours venir des acteurs publics ?

Enfin, ma troisième question s'adresse plus au technicien qu'au parlementaire et concerne les gaz de schiste. Lorsque l'on évoque cette énergie, on nous parle également des dégâts provoqués sur l'eau potable. Les techniques d'extraction vont-elles pouvoir évoluer à moyen terme afin d'être plus respectueuses de l'environnement ?

M. Claude Belot, rapporteur. – Les régies de Moselle, qui jouissent d'une très bonne réputation au niveau national, font face aujourd'hui à un problème d'adaptation. Toutefois, je pense que l'on peut faire confiance aux « gens du cru », si vous me permettez l'expression, pour trouver, en toute intelligence, une solution à cette situation. Ces régies ont démontré leur utilité. Notre collègue, M. Pintat, est président de son syndicat départemental d'électrification dans le Médoc. Cela se passe très bien, en raison de la très grande proximité avec le client. On sait qui est responsable. En Suisse, il y a beaucoup de régies cantonales qui mettent en valeur toutes les chutes d'eau et cherchent des sources locales de production d'énergie avant de se tourner vers l'extérieur. Il en est de même en Autriche, où le bois est mis en valeur. Les Suisses ne payent pas un coût démesuré par rapport aux Français, malgré une production et une fourniture d'électricité éclatées entre une multitude de régies locales. La spécificité française fait que EDF, entreprise originaire d'un pays de taille relativement moyenne, est le plus gros distributeur d'électricité au monde.

En ce qui concerne les gaz de schiste, la formation géologique du Massif central et de son pourtour laisse à penser que du schiste pourrait s'y

trouver. Mais en région parisienne, par exemple, ces couches de schiste sont situées à 2 000 mètres sous la surface, alors que les nappes phréatiques alimentant l'eau potables sont en superficie, à 200 mètres de profondeur au maximum. Sur le bassin parisien, on constate beaucoup d'expériences réussies de géothermie. Les gens qui en bénéficient payent le watt beaucoup moins cher que ceux qui se chauffent au gaz ou au fioul. Ce sont des collectivités locales ou des offices HLM qui sont à l'origine de ces initiatives. Certes, cela concerne à chaque fois un petit nombre de population, mais au final c'est important. S'agissant de la fracturation hydraulique, cette technique est déjà utilisée par les foreurs d'eau, pour améliorer le débit. Moi-même, dans mes puits d'énergie, j'ai fait utiliser cette technique afin de maximiser la production d'énergie par les roches. Mais cette fracture se fait à 2 000 mètres, alors que les sources d'eau se trouvent à 200 mètres. Aucune communication n'est possible entre les deux. Au vu du contexte politique actuel, à mon avis, l'exploitation du gaz de schiste va être amenée par l'Union européenne. L'Union européenne servira de bouc émissaire sur le thème : « l'Europe nous impose de faire des recherches géologiques ». Or, si le résultat est positif, il serait absurde, à mon sens, de ne pas aller chercher le gaz. L'arrivée du gaz de schiste aux Etats-Unis n'avait pas été prévue. Or, ils en disposent en très grande quantité pour un prix dérisoire. Outre-Atlantique, le gaz naturel est cinq fois moins cher qu'en France, ce qui représente un avantage économique très important. En outre, ils possèdent du charbon en quantité importante, dans les Appalaches notamment, où cette ressource affleure à la surface. Aussi, ils le revendent aux Allemands qui ont remis en route leurs centrales thermiques, suite à la décision de Mme Merkel d'aller vers la fin de l'électricité nucléaire. Or, la combustion du charbon est ce qu'il y a de pire en matière de rejet de CO₂. En France, pour faire plaisir aux écologistes, on refuse tous travaux sur le gaz de schiste. Mais pour pouvoir répondre aux besoins électriques lors des pics de demande en hiver, on achète de l'électricité en Allemagne. Je ne pense pas que cette absurdité durera très longtemps, on en sortira mais je ne sais pas quand. Aujourd'hui, il serait intelligent de faire des forages, pour savoir si ces gaz de schiste existent. En Pologne, la configuration géologique laissait présager la présence de cette énergie, mais les forages n'ont rien donné. En France, nous avons de bonnes chances d'en posséder, dans les Vosges ou le Massif central.

M. François Grosdidier. - En Lorraine, nous disposons du gaz de houille.

M. Antoine Lefèvre. - Je tiens à remercier notre collègue Claude Belot pour sa présentation.

Je crois qu'il est important de rappeler le rôle - qui peut être central - des maires. Certaines de nos institutions ont pu l'oublier. Je pense donc qu'il faut les replacer au cœur d'un certain nombre de dispositifs.

Lorsque l'on mentionne le plan climat, ou encore le Grenelle de l'environnement, cela m'évoque l'une de nos précédentes séances relative à l'inflation normative...

Lors des questions orales au Gouvernement, ce mardi matin, j'ai posé une question sur le gaz de schiste à Mme Delphine Batho, ministre de l'Écologie. J'aurais préféré avoir une réponse comme celle du rapporteur Claude Belot, qui laisse entrevoir la possibilité de nouvelles pistes de réflexion. Nous avons tous pu observer les films terrifiants sur telle ou telle expérience malheureuse aux États-Unis. Il ne s'agit pas de faire la même chose, puisque nous n'avons évidemment pas envie de défigurer nos territoires. Pour cela, nous avons donc besoin de données scientifiques. Mais l'on constate que, pour des raisons idéologiques, on ne peut même pas poser la question.

En ce qui concerne la question du charbon, l'exemple est édifiant même si je ne peux aborder le sujet, n'étant pas spécialiste. Il serait cependant judicieux de faire confiance à l'intelligence scientifique. Par la suite, le politique se déterminera à partir de ces éléments. Il faut faire preuve de plus de pragmatisme et voir quels sont nos besoins et utilités en matière d'énergie.

La ministre de l'Écologie, dans une interview dans le journal Le Figaro, a déclaré que la croissance était compatible avec une réduction de la consommation d'énergie...

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - C'est ce que l'on appelle en général la décroissance !

M. Antoine Lefèvre. - Cette déclaration est réductrice. À la suite d'un voyage en Chine, et contrairement à ce que l'on peut dire, j'ai constaté que ce pays est attentif aux questions d'environnement et à la problématique de l'énergie. Il est essentiel d'observer de temps en temps ce que les uns et les autres font, et de reprendre quelques recettes qui ont fait les Trente Glorieuses dans notre pays.

M. Claude Belot, rapporteur. - Je reviens sur le sujet de la Chine, pays qui est vu comme le plus grand pollueur. La France est le cinquième pays industriel du monde et représente 2 % de la pollution industrielle mondiale en matière d'émission de CO₂. La France est ainsi en tête du classement mondial, aux côtés du Canada ou de la Norvège, par exemple, grâce à son énergie nucléaire.

La consommation de pétrole en France était, il y a trente ans, deux fois plus élevée qu'elle ne l'est aujourd'hui. De nos jours, en effet, les voitures consomment beaucoup moins et les voitures hybrides sont une réalité. J'ai créé, avec mon ami Jean-Pierre Beltoise, un circuit automobile mesurant 2,7 kilomètres et dédié aux véhicules du futur. Sur ce circuit, des voitures de série à deux litres peuvent maintenant rouler. Ce sont des véhicules qui pourront être commercialisés très bientôt. Ainsi, si l'on résonne au moyen terme, la consommation pétrolière est appelée à diminuer.

Lors d'une conférence de presse tenue à la fin de la semaine dernière, M. André Desmarais affirmait que l'on devait, en France, arrêter de vivre dans l'incohérence qui consiste à protester contre la fermeture des raffineries et à demander en même temps la baisse de la consommation de carburant.

On peut réussir à diminuer les consommations énergétiques dans un certain nombre de domaines, ou encore faire de la production énergétique artificielle avec du solaire. Cette énergie, à laquelle je crois, va prochainement connaître de nombreuses évolutions, et la France est très présente dans cette recherche. On produira de l'électricité à partir du solaire, mais il faudra évidemment la stocker.

Le problème qui se pose à nous, bien que la France se situe parmi les meilleurs, est de faire encore mieux, même si cela peut pénaliser notre économie. Par comparaison, les Chinois s'intéressent prioritairement à la production, à l'exportation et aux emplois. De notre côté, nous cherchons à être parfaits. Et à force de perfection, notre pays n'aura plus de production, plus rien à vendre. Je crois donc que la ministre de l'Écologie est réellement dans l'erreur.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - Je vous remercie beaucoup, Monsieur Belot. Vous avez parlé précédemment de pédagogie, je pense que votre rapport constituera un outil très intéressant et fera œuvre de pédagogie auprès des maires. Nous ne manquerons pas de l'adresser également aux associations d'élus.

M. Claude Belot, rapporteur. - À titre de conclusion, je formulerai six recommandations : maintenir la distribution d'électricité et de gaz comme compétence obligatoire des collectivités territoriales ; inciter les collectivités territoriales à s'appuyer sur les moyens d'accompagnement existants dans la conduite de leurs politiques énergétiques locales ; encourager les collectivités territoriales à être des actrices économes de l'énergie dans le cadre de leurs consommations, en utilisant tous les leviers à leur disposition ; sensibiliser les élus locaux à la capacité d'action énergétique des collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en utilisant la fonction de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement ; développer la fonction incitatrice et de conseil des collectivités territoriales en encourageant les élus locaux à devenir des acteurs pédagogues en matière d'énergie ; enfin, attirer l'attention des élus locaux sur la capacité des collectivités territoriales à être un puissant levier de développement des énergies renouvelables au niveau local et dans le cadre de leurs compétences de distribution et de production, en privilégiant en particulier les réseaux de chaleur.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - Il ne me reste qu'à constater le consensus des membres présents de la délégation sur l'adoption de votre rapport.

Le rapport est approuvé.

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

M. Patrice YUNG, vice-président ; M. Damien DENIZOT, responsable du Club des Agglos Politiques urbaines, climat-énergie ; M. Nicolas PORTIER, délégué général ; M. Emmanuel DURU, chargé des relations institutionnelles

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)

M. Jacques RAVAILLAUT, directeur exécutif de l'action territoriale ; M. Jacques DESCHAMPS, directeur de l'action régionale ouest

Association des Maires de France (AMF)

M. Michel BOURGAIN, rapporteur de la commission environnement et développement durable

AMORCE Association

M. Nicolas GARNIER, délégué général ; M. Emmanuel GOY, adjoint au délégué général, responsable du pôle énergie et réseaux de chaleur ; M. Emmanuel CHARIL, responsable du pôle institutionnel, juridique et fiscal

Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

M. Clément LECUIVRE, responsable du département analyse stratégique, innovation et développement durable ; M. Éric LECOMTE, directeur du département énergie et environnement ; Mme Marie-Michèle CAZENAVE, responsable du pôle affaires publiques

Commission de régulation de l'Énergie (CRE)

M. Philippe DE LADOUCETTE, président ; Mme Cécile GEORGE, directrice de l'accès au réseau électrique ; Mme France DE SAINT-MARTIN, chargée de mission pour les relations institutionnelles

DALKIA

M. François HABEGRE, directeur général France

Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

M. Bruno DELSOL, adjoint au directeur général ; M. Mathieu DUHAMEL, chef du bureau des services publics locaux

EDF

M. Dominique DESMOULINS, directeur collectivités territoriales ; M. Bertrand LE THIEC, directeur adjoint des affaires publiques ; M. Pierre GUELMAN, directeur partenaires collectivités

ERDF

Mme Catherine HALBWACHS, directrice des relations institutionnelles

Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régie (FNCCR)

M. Pascal SOKOLOFF, directeur général ; M. Xavier PINTAT, sénateur de la Gironde, président de la FNCCR

GDF-SUEZ

Mme Chantal PHILIPPET, direction des relations institutionnelles ;
M. Thierry KALFON, directeur de la stratégie

Gaz Réseau Distribution France (GrDF)

M. Thierry PROUTEAU, directeur des affaires publiques et européennes ;
M. Anthony MAZZENGA, chef du pôle stratégie ; M. Sylvain CHAPON,
chargé de mission à la direction des affaires publiques et européennes

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

M. Pierre-Franck CHEVET, directeur général énergie et climat ; M. Pierre-
Marie ABADIE, directeur énergie ; M. Pascal DUPUIS, chef du service climat
et efficacité énergétique

Réseau de Transport d'Électricité (RTE)

M. Michel DERDEVET, directeur de la communication et des affaires
publiques

Syndicat des Énergies Renouvelables (SER)

M. Jean-Louis BAL, président ; M. Damien MATHON, délégué général ;
M. Alexandre DE MONTESQUIOU, chargé des relations institutionnelles

TOTAL

M. Thierry PFLIMLIN, directeur France ; M. François TRIBOT LASPIÈRE,
adjoint au directeur affaires publiques France

ANNEXE 4 : DES DÉMARCHES EXEMPLAIRES¹ DE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS NOS TERRITOIRES

Différentes sources d'énergies renouvelables peuvent être valorisées par les collectivités territoriales productrices d'énergie, en fonction des opportunités qu'offre le territoire concerné et en faisant appel aux techniques adaptées au contexte local.

▪ Le solaire photovoltaïque et thermique

L'énergie solaire, disponible partout, présente un gisement extrêmement important encore peu exploité.

Deux techniques bien distinctes sont disponibles pour valoriser l'énergie solaire :

- le solaire thermique : les capteurs transmettent de la chaleur à un fluide caloporteur pour chauffer de l'eau chaude sanitaire ou un plancher chauffant.

- le solaire photovoltaïque : les modules transforment l'énergie contenue dans la lumière (les photons) en électricité qui est injectée sur le réseau de distribution (ou, pour l'alimentation des sites isolés, consommée sur place et stockée dans des batteries).

Une démarche exemplaire : la ville de Montmélián (Savoie, 4 000 hab.)

Développement du solaire sur le patrimoine communal dès 1982.

Élargissement des actions sur la maîtrise de l'énergie et la mobilité avec labélisation Cit'ergie depuis 2007.

Parmi les résultats : 73 % de réduction depuis vingt-sept ans de la consommation de gaz d'un centre nautique et sportif, suite à l'installation de panneaux solaires thermiques ; Production photovoltaïque de 320 MWh/an ; baisse de 24 % de la consommation d'éclairage public en deux ans.

Solaires thermique et photovoltaïque peuvent être utilisés sur les bâtiments des collectivités. On privilégiera le solaire thermique dès que le site présente des besoins d'eau chaude importants (piscine, maison de retraite, etc...). Le dimensionnement nécessite une analyse fine des besoins en eau chaude et doit être réalisé par un bureau d'études spécialiste du domaine : il conditionne la bonne pertinence technico-économique du système. Pour les installations solaires thermiques de plus de 50 m², bureau d'étude, installateur et fabricants s'engagent

¹ Source : contribution de l'association AMORCE, qui regroupe les collectivités intéressées par la gestion locale de l'énergie, les réseaux de chaleur, et la gestion des déchets, tirée du recueil de trente démarches exemplaires « Les collectivités territoriales au cœur de la transition énergétique », février 2013.

sur une « garantie de résultats solaires » (GRS) qui apporte au maître d'ouvrage l'assurance que la production prévisionnelle sera au rendez-vous.

Le solaire photovoltaïque raccordé au réseau sera dimensionné plus simplement, à partir des contraintes d'implantation et de budget. Il requiert une analyse plus fine des ombres portées que le solaire thermique, la production étant très sensible aux ombres partielles sur le champ de modules. Son intégration sur un bâtiment neuf sera d'autant mieux réussie qu'elle aura été décidée très en amont et qu'elle sera partagée par l'ensemble de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Sa rentabilité est liée au tarif d'achat de l'électricité produite.

Le photovoltaïque est également utilisé pour alimenter en électricité des sites éloignés du réseau : habitation, déchèteries isolées, réservoirs d'eau... ou en ville pour les horodateurs et autres systèmes d'affichages pour lesquels un raccordement au réseau reviendrait beaucoup plus cher.

▪ Le bois-énergie

Le bois est traditionnellement utilisé en France comme source d'énergie pour le chauffage. Depuis une trentaine d'années, se sont développées des technologies permettant une alimentation automatique de chaudières aux performances de plus en plus avancées en termes de rendement et de qualité de combustion, de fiabilité, etc.

Les gisements en bois non utilisés sont considérables, qu'il s'agisse d'arbres sur pied non exploités ou de rémanents d'exploitation forestière (qui peuvent être récoltés et conditionnés en plaquettes forestières), de sous-produits industriels peu ou mal valorisés (écorces, sciures...) ou de produits bois en fin de vie (palettes, cagettes...).

Une démarche exemplaire : la ville d'Épinal (Vosges, 36 000 hab.)

Dès 2002, Épinal choisit de valoriser les ressources biomasse locales pour remplacer 13 chaufferies fioul par une chaufferie bois.

En 2008, mise en service d'une seconde chaufferie bois remplaçant 3 chaudières charbon.

Interconnexion et extension des deux réseaux donnant lieu à un réseau de chaleur de 19 km.

Parmi les résultats : 8,7 MW bois pour 34 000 habitants ; 21 000 tonnes d'émission de CO₂ par an évitées ; alimentation de logements sociaux et tertiaires, de l'hôpital et bâtiments tertiaires, d'équipements sportifs et culturels, etc. (10 900 équivalents logements).

L'utilisation de ce combustible est envisageable aussi bien pour de petites installations alimentant un ou plusieurs bâtiments publics (mairie, école, salle polyvalente,...) que pour de véritables réseaux de chaleur créés à l'échelle d'une commune ou d'une agglomération auxquels se raccordent les principaux bâtiments et ensembles de bâtiments structurants (logements collectifs, piscines, hôpitaux,

collèges, lycées...), voire des maisons individuelles situées sur le tracé du réseau. Pour les plus gros projets, l'étude de faisabilité comporte un volet permettant de s'assurer d'un approvisionnement en combustible possible dans un périmètre raisonnable.

Ces projets permettent souvent de dégager une économie par rapport aux énergies fossiles (grâce aux aides financières apportées par l'État, les régions et les départements, voire de l'Europe). Ils permettent surtout de réduire la dépendance financière vis-à-vis des énergies fossiles, toutes plus ou moins liées au cours du pétrole, et donc d'assurer une meilleure maîtrise de l'évolution des coûts de chauffage. Ils s'inscrivent dans une logique de développement local (350 Tep consommées pérennisent un emploi) et de limitation des émissions de gaz à effet de serre, la combustion du bois étant neutre de ce point de vue car le volume de CO₂ qu'elle libère a été absorbé pendant la croissance de l'arbre grâce à la photosynthèse.

▪ L'éolien

Avec près de 2 700 MW installés à fin 2007, l'éolien est en train de prendre son essor en France. Les techniques, qui bénéficient de la grande expérience de nos voisins (20 000 MW en Allemagne, 12 000 en Espagne) sont parfaitement maîtrisées. Si quelques collectivités sont maîtres d'ouvrage de projets éoliens, le rôle de la collectivité est surtout d'accompagner le développement rationnel de cette filière sur son territoire et son acceptation sociale (modification du PLU, enquête publique...).

Une démarche exemplaire : la commune de Saint-Georges-sur-Arnon (Indre, 550 hab.)

Prise de capital de la commune dans un projet éolien pour maximiser ses retombées économiques pour le territoire.

Implantation de 19 éoliennes sur le territoire dont 5 appartenant à une SEM.

Action de décryptage de la fiscalité liée aux éoliennes et communication auprès des collectivités locales voisines.

Parmi les résultats : les recettes ont permis de réduire les impôts locaux de 25 % pour les habitants.

L'Atlas Éolien, qui croise les données de vent avec l'ensemble des contraintes techniques et enjeux environnementaux et paysagers à prendre en compte, est un outil intéressant pour identifier les zones où l'éolien trouvera le mieux sa place. Ces zones peuvent ensuite devenir les Zones de développement éolien (ZDE), définies par arrêté préfectoral, dans lesquelles les porteurs de projets bénéficieront du tarif d'achat. Le tarif d'achat garanti de 8,2 c€/kWh sur 5 ans est en effet réservé, depuis juillet 2007, aux projets développés dans les ZDE. La dégressivité du tarif après 5 ans, calculée selon la production réelle du site, permet d'éviter une concentration des projets dans les régions les plus ventées.

La répartition sur l'ensemble du territoire, malgré le caractère fluctuant de cette ressource, assure ainsi une production permanente de l'éolien de l'ordre du quart de sa puissance installée.

▪ Les énergies hydrauliques

Un recensement mené par l'ADEME en 2000 montre que le développement de la petite hydroélectricité représente en France un potentiel de l'ordre de 2 000 MW.

Plusieurs centaines de sites (moulins ou anciens sites industriels, dont certains appartiennent aux collectivités) sont à l'abandon, alors qu'ils bénéficient, grâce à leur antériorité, d'un droit d'eau leur permettant d'obtenir les autorisations nécessaires à la production d'électricité bien plus facilement que pour un nouveau site. De plus, leur réhabilitation participe à la conservation du patrimoine architectural. Les puissances sont modestes (quelques dizaines à quelques centaines de kW), mais leur fonctionnement à puissance nominale, de l'ordre de 5 000 à 6 000 heures par an (contre 2500 pour l'éolien et 1000 pour le solaire photovoltaïque), en fait un mode de production très efficace. L'électricité est vendue sur le réseau (contrats de vingt ans).

Une démarche exemplaire : le Syndicat intercommunal d'énergies de la Loire (750 000 hab.)

Service d'assistance à la gestion énergétique auprès de 245 collectivités.

Utilisation des recettes du solaire photovoltaïque installé sur le patrimoine des communes pour financer des actions de maîtrise de l'énergie.

Développement de réseaux de chaleur pour dynamiser la filière bois locale.

Production d'électricité par turbinage des conduites d'alimentation en eau potable.

Étude stratégique départementale sur l'approvisionnement en énergie du territoire.

Parmi les résultats : 10 000 m² de panneaux photovoltaïques produisant l'équivalent de la consommation de 630 ménages ; 40 chaufferies bois alimentant 17 km de réseau de chaleur ; 6 % de diminution des consommations d'énergie sur 1 900 bâtiments.

Il est également possible d'installer des turbines sur les réseaux d'Alimentation en eau potable (Aep) ou d'eaux usées. Les quelques contraintes, notamment en termes d'étanchéité, des machines et de type de matériau utilisé sont bien maîtrisées par les fabricants (acier inox de type alimentaire pour les conduites d'Aep). De nombreux sites existent en Suisse, moins en France où le potentiel le plus important se situe plutôt dans les Alpes. La rentabilité économique d'un projet dépend de la distance au réseau et des contraintes d'installation (notamment

travaux de génie civil éventuellement nécessaires). Elle n'est généralement pas atteinte pour des puissances inférieures à 30 kW.

▪ **La géothermie**

C'est la chaleur interne du globe terrestre. La température augmente de 3°C lorsqu'on s'enfonce de 100 mètres dans le sol. Vers 2 000 mètres, la température est de l'ordre de 80°C. Lorsqu'on y trouve de l'eau, il est possible de la remonter vers la surface via un puits de forage pour en récupérer la chaleur disponible puis la renvoyer dans le sol. C'est une énergie renouvelable par nature et c'est la seule énergie (avec le solaire thermique) sous forme de chaleur qui ne résulte pas d'une combustion.

Une démarche exemplaire : le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC, périphérie de Paris, 3,4 millions hab.)

Développement de nouveaux projets de réseaux de chaleur alimentés par de la géothermie profonde en Ile-de-France.

Mutualisation d'audits énergétiques et du contrôle des devis d'extension du réseau public d'électricité.

Accompagnement des collectivités adhérentes à la maîtrise de l'énergie et à la réalisation de projets énergies renouvelables (solaire photovoltaïque notamment).

Parmi les résultats : 5 projets de géothermie profonde qui permettront de chauffer 40 000 équivalent-logements ; économies d'1 million d'euros sur 40 communes en 2011 en optimisant les tracés et postes de dépenses sur devis d'extension du réseau public d'électricité.

La France dispose de nappes adéquates en Ile-de-France et en Aquitaine (sur des zones plus larges que les frontières administratives). Une cinquantaine de forages sont en service, desservant environ 160 000 logements.

▪ **La valorisation énergétique des déchets**

La collecte et le traitement des déchets sont une responsabilité communale, généralement transférée (partiellement ou en totalité) à l'échelle intercommunale. Une bonne gestion des déchets a des impacts sur l'énergie :

- la prévention en amont (limitation des emballages, des imprimés non sollicités, des bouteilles au profit de l'eau du robinet..) économise l'énergie nécessaire à l'obtention des matières premières, à la fabrication du produit, et... au traitement du déchet ;
- le recyclage diminue l'énergie nécessaire à la fabrication des produits neufs ;

- les déchets résiduels représentent une ressource énergétique importante (pouvoir calorifique proche de celui du bois utilisé en chaufferies industrielles).

**Une démarche exemplaire :
la ville de Montpellier (Hérault, 250 000 hab.)**

Gestion exemplaire des consommations du patrimoine de la collectivité depuis vingt-sept ans.

Développement du biogaz, du bois énergie, de la géothermie, du solaire et de la valorisation énergétique des déchets pour distribuer de la chaleur et du froid dans des quartiers existants et les nombreux nouveaux quartiers.

Parmi les résultats : les dépenses d'énergie de la ville sont de 15 € par an et par habitant, contre 40 € en moyenne nationale, ce qui représente plus de 2,5 M€ d'économies par an pour la collectivité ; équivalent de 8 000 logements chauffés par des réseaux de chaleur alimentés jusqu'à 95 % par des énergies renouvelables de récupération ; lancement d'un réseau de chaleur alimenté par du biogaz en 2011.

Différentes techniques peuvent être mobilisées :

- l'incinération avec récupération de chaleur et d'électricité. L'incinération d'une tonne d'ordures permet, après rendement de combustion et d'échange, de produire environ 1 500 kWh de chaleur ou 500 kWh d'électricité ;
- la thermolyse, qui consiste à décomposer les déchets à 500°C en absence d'air, à l'image des techniques de production de charbon de bois. Il en sort un solide (le coke) et un gaz, avec lesquels il est possible de produire de la chaleur ou de l'électricité ;
- la valorisation de combustibles solides de récupération : il s'agit des prétraitements mécano-biologiques qui consistent à séparer les déchets en une fraction organique, une fraction recyclable, une fraction combustible et une fraction inerte. Si l'idée semble pertinente, sa mise en application reste expérimentale pour l'instant en raison d'incertitudes techniques et juridiques importantes ;
- la méthanisation et le biogaz. La fermentation de la matière organique contenue dans les déchets produit du biogaz (un mélange de méthane à 60 % et CO₂ à 40 %) qu'il est possible de récupérer dans les méthaniseurs, dans les décharges et dans les stations d'épuration des eaux usées. Le biogaz est utilisable : en chaudière pour produire de la chaleur ; dans un moteur pour produire de l'électricité ; comme carburant de véhicules de transport ; ou encore en injection sur le réseau de gaz naturel après épuration.

ANNEXE 6 : HAUSSE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LA CONSOMMATION DE L'UNION EUROPÉENNE

