

LA TRANSITION ECOLOGIQUE EN DEBAT

Séance 3. – Quel rôle pour les élus ? Quels défis pour les territoires ?

1) La pertinence de l'échelon territorial

Si les collectivités ont une empreinte énergétique directe (bâtiments publics, flottes de véhicules) relativement réduite, elles gardent une influence décisive sur toutes les activités consommatrices d'énergie et émettrices de GES sur le territoire et en particulier les plus directement concernés, que sont le bâtiment, la mobilité, et l'activité industrielle et agricole.

L'importance de l'échelon territorial fait également écho à la nécessité de valoriser des potentiels de nature diffuse, que ce soit au niveau de la maîtrise de la demande énergétique (bâtiments, transports) ou de la valorisation de sources d'énergie nouvelles. C'est à l'échelle territoriale que les concepts de boucles énergétiques locales et de systèmes énergétiques intégrés peuvent véritablement prendre sens, autour des projets de valorisation d'énergies fatales et de récupération, ainsi que d'hybridation entre vecteurs énergétiques (électricité, gaz, chaleur) pour améliorer la flexibilité du système.

Enfin, en tant que projet transversal, la transition énergétique doit nécessairement être coordonnée avec d'autres politiques territoriales, en particulier l'aménagement du territoire, l'organisation de la mobilité et le soutien aux activités économiques. L'approche territoriale connaît également une pertinence nouvelle en ce qui concerne le pilotage de l'effort de lutte contre la précarité énergétique au plus près des personnes concernées et en lien avec la politique sociale.

Ces nouveaux vecteurs d'action, porteurs d'un potentiel considérable pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la redynamisation de l'économie locale sont également facteur de **complexité** : à travers le changement d'échelles, la multiplication des compétences, et le besoin d'intégration entre des questions auparavant traitées séparément (demande et offre d'énergie, urbanisme, transport) qui requièrent un pilotage politique fin et une planification cohérente.

C'est bien vis-à-vis de ces opportunités et défis nouveaux que se pose la question d'un cadre de gouvernance efficace et adapté, qui doit notamment répondre aux enjeux suivants :

- Quelles **compétences** des collectivités et quelle responsabilité politique sur l'énergie et le climat ?
- Quels **outils et moyens de mise en œuvre** : au-delà des outils de planification, quels moyens d'actions réels ? Avec quelles ressources humaines et financières ?
- Enfin, quelle **répartition des compétences et des rôles** entre les différents niveaux de gouvernance de l'Etat jusqu'aux communes, en passant par les régions et les

agglomérations ? Comment assurer une gouvernance efficace dans ce système à multiples échelles, en permettant aux territoires d'expérimenter et d'exploiter au mieux leurs opportunités dans la transition énergétique, tout en assurant une cohérence d'ensemble et la solidarité à l'échelle nationale ?

2) Quels outils, quelles compétences pour les collectivités ?

Si dans les textes, les collectivités « *concourent avec l'Etat à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie* »¹, cette co-construction des politiques s'avère plus complexe dans les faits. L'analyse des enjeux pour la future loi de transition énergétique doit ainsi s'opérer en fonction d'un état des lieux précis de l'existant, afin de déterminer les besoins des collectivités, les responsabilités de chaque niveau de gouvernance et la possibilité de renforcement ou de création d'outils de mise en œuvre des politiques :

➤ **Les outils de planification** : l'élaboration d'une planification énergie-climat à l'échelle régionale (schémas régionaux climat-air-énergie) et locale (plans climat-énergie territoriaux) est une avancée dans la mesure où elle oblige les collectivités à se doter d'un cadre d'analyse et de diagnostic sur ces enjeux. Peu opérationnels pour l'instant, ces outils mériteraient d'être renforcés, à travers une réflexion sur:

- l'articulation des outils de planification entre échelles (nationale, régionales, locales) afin de définir un cadre cohérent et opérationnel ;
- la clarification de leur valeur prescriptive et de leur articulation avec les autres outils de planification de l'urbanisme et des transports ;
- la définition d'objectifs hiérarchisés, adossés à des moyens d'action concrets.

➤ **les outils de mise en œuvre** : Si les collectivités ont jusque-là été peu concernées par les questions énergétiques, ces nouvelles responsabilités se confrontent au constat d'un relatif déficit de ressources et de compétences à l'échelle des collectivités. Dès lors, il s'agit de garantir l'adéquation entre les objectifs affichés et les outils mis à disposition des collectivités pour mettre en œuvre ces politiques.

- **Quels outils institutionnels** ? On assiste actuellement à une multiplication institutionnelle à toutes les échelles, qui risque d'entraver l'efficacité d'ensemble. Cela pose en l'occurrence la question de l'outil de pilotage qui permettrait une gestion intégrée à l'échelle des territoires : avec deux questions majeures : faut-il renforcer une institution existante ou en créer de nouvelles ? Et quelle échelle territoriale serait pertinente pour le pilotage politique
- **Quels outils de financement** pour faciliter les projets locaux ? Quels besoins de nouveaux mécanismes de refinancement à l'échelle nationale et régionale ? Quelle place pour le tiers financement ? Et comment éviter d'accroître la pression sur les finances publiques et la dette à l'échelle territoriale ?
- **la participation des citoyens locaux** : la proximité avec les citoyens constitue un autre avantage des territoires, permettant une réelle co-construction des politiques énergétiques locales, comme c'est déjà le cas dans de nombreuses villes et régions. C'est également à

¹ Article 1111-2 du code général des collectivités territoriales, cité dans : Fabrique Ecologique 2013 : *Les territoires au cœur de la transition énergétique : Pour un modèle français de décentralisation énergétique*.

l'échelle locale que l'épargne des ménages peut être mobilisée de manière efficace au service des projets de la transition énergétique, renforçant l'acceptabilité des projets et des politiques de transition plus globalement. Or, cela présuppose de simplifier et de rendre plus attractif les projets citoyens, dont le déploiement est aujourd'hui entravé par un cadre réglementaire trop complexe.²

3) Quelle répartition des rôles et des compétences entre acteurs ?

La réflexion sur la répartition des compétences dans une gouvernance à échelles multiples doit s'attacher à définir un équilibre entre les notions d'**autonomie** (droit à l'expérimentation, mise en œuvre de solutions adaptées aux spécificités des territoires) et de **solidarité**, entre territoires d'une part, valorisant la complémentarité entre milieux ruraux et urbains ; et à l'échelle nationale d'autre part pour assurer le maintien de la péréquation tarifaire, la sécurité d'approvisionnement, et la cohérence d'ensemble.³

Se pose également la question de **la responsabilisation** : au-delà de la complexité administrative, la faible implication des collectivités peut également s'expliquer par un manque de responsabilisation, face à un Etat national jusque-là très présent dans le domaine énergétique.

- Se pose donc la question de l'opérationnalisation de la nouvelle responsabilité des collectivités, et notamment des régions en tant que « chef de file ». Si les **contrats Etat-régions** peuvent en principe répondre à ce besoin de formalisation, il faut en préciser les conditions précises et la valeur des engagements.
- Si en l'état, la consécration **des régions en tant que « chef de file »** sur les questions d'énergie et de climat a été intégrée dans le projet de loi de modernisation publique territoriale, la mise en œuvre de cette disposition doit être clarifiée à l'égard du principe constitutionnel de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Répondre aux spécificités des territoires et l'équilibre rural-urbain : les territoires requièrent des réponses adaptées en fonction de leurs particularités, en s'interrogeant sur le rôle, l'évolution et les capacités d'action des territoires ruraux et urbains. Cette réflexion doit privilégier la piste des complémentarités et échanges entre ces deux types de territoires, en veillant à ne pas aggraver des déséquilibres existants. En l'état, le développement des énergies renouvelables s'opère en priorité en milieu rural, bien que les besoins et infrastructures réseaux y soient moins développés. A l'inverse, les politiques de maîtrise de la demande énergétique s'opèrent aujourd'hui principalement à l'échelle des villes.

C'est également vis-à-vis de la différenciation entre territoires urbains et ruraux que la question de la **gouvernance des infrastructures de distribution d'énergie** (électricité et gaz) se pose avec le plus d'acuité. En ce sens, il semble urgent de dépasser un cadre d'analyse trop réducteur fondé sur

² Pour une analyse plus détaillée des cadres réglementaires s'appliquant aux projets citoyens, voir : Poize, N., Rüdinger, A. 2014 : *Projets citoyens pour la production d'énergie renouvelable : une comparaison France-Allemagne*. Working Paper IDDRI 01/14.

³ Voir également : Canévet, C. et al. 2012 : *Entre autonomie et solidarités territoriales, quelle gouvernance énergétique dans les territoires urbains ?* Etude ACUF, AMGVF, INET, septembre 2012.

l'opposition entre un système centralisé, garant de la solidarité nationale, et un système décentralisé, favorisant l'autonomie au détriment de l'équité.

Cela passe par une interrogation sur :

- les besoins et opportunités réelles d'un modèle de gestion alternatif des réseaux
- les gains d'efficacité potentiels : Comment assurer une meilleure collaboration entre les autorités concédantes et le concessionnaire ?
- les possibilités d'hybridation entre les modèles centralisés et décentralisés, afin de gagner en flexibilité (autonomie) tout en conservant les principes de solidarité et d'égalité au fondement du système énergétique français ?

Enfin, la question de la gouvernance des systèmes de distribution acquiert une dimension nouvelle vis-à-vis du **déploiement de projets locaux de réseaux intelligents**, qui impliquent une redéfinition des responsabilités entre acteurs autour de la question clé de l'accès à et la valorisation des informations.