

Communication au XLV^e Colloque
« Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional »
25, 26, 27 août 2008 – Rimouski, Québec

Camille Chanard
Doctorante en géographie
Laboratoire ThéMA - UMR 6049 CNRS
Université de Franche-Comté
Tel. 00.333.81.66.51.72
camille.chanard@univ-fcomte.fr

Collectivités territoriales et énergie : analyse des compétences locales

Thématique spécifique

F. L'action publique locale et régionale, sa caractérisation et son évaluation

Thématique récurrente

Q.3 Politiques régionales, évaluation

Résumé

Nous assistons en France, comme dans la plupart des pays européens, à une relocalisation de la gestion de l'énergie se traduisant par une décentralisation des compétences vers les collectivités territoriales et un effacement relatif de l'État dans ce domaine. Une étude rétrospective des politiques énergétiques menées en France au cours du XX^e siècle nous permettra de mettre en lumière les facteurs d'évolution à l'origine de cette situation. Nous nous intéresserons ensuite plus particulièrement aux compétences attribuées aux Régions, aux communes et à leurs groupements et aux mesures qui leur sont proposées afin qu'elles puissent mettre en œuvre des politiques locales de l'énergie.

Mots-clés

Énergie, politique énergétique, collectivités territoriales, décentralisation.

1. Introduction

Alors que l'énergie était jusqu'à présent un domaine de compétence totalement centralisé, tant du point de vue de la production que de la distribution, nous assistons actuellement à une réorganisation des échelles de gestion et de décision.. Avec, d'un côté, la libéralisation européenne des marchés du gaz et de l'électricité et, de l'autre, la prise de conscience mondiale de la problématique environnementale entraînant le développement des productions d'origines renouvelables et des campagnes de maîtrise de la demande, nécessairement réalisés à un échelon local, les acteurs et les institutions en charge de cette thématique sont en pleine mutation. Décideurs et gestionnaires locaux sont de plus en plus sollicités et se voient

attribuer de nombreuses compétences. Cette tendance est particulièrement visible en France, État de tradition très centralisatrice qui doit, petit à petit, céder ses compétences dans ce domaine. Ainsi, le rapport de synthèse *Perspectives énergétique de la France à l'horizon 2020-2050*, réalisé par le Centre d'étude stratégique en septembre 2007, insiste sur le fait que les collectivités territoriales sont « *des acteurs majeurs de la politique énergétique* » et que « *nombre de mesures [...] s'inscrivent désormais, en tout ou partie, dans des domaines de compétence des collectivités territoriales* » [CAS, 2007].

Traditionnellement, les collectivités territoriales ont des responsabilités multiples en matière d'énergie. G. Magnin en distingue cinq : elles sont à la fois « *productrices d'énergies renouvelables, autorités concédantes du service public de distribution, consommatrices se devant d'être exemplaires, aménageuses de l'espace urbain et du territoire et incitatrices de la nécessaire sensibilisation et de l'éducation à l'environnement* » [MAGNIN, 1995].

Les autorités locales jouent depuis longtemps un rôle majeur à la fois dans la gestion des ressources du territoire et dans la régulation des consommations. Avant la révolution industrielle de la fin du XIX^e siècle, l'invention de la machine à vapeur et la mise en place d'un réseau électrique performant, l'énergie devait être consommée à proximité du lieu de production. Les usines s'implantaient à proximité des cours d'eau ou des espaces boisés pouvant fournir une quantité suffisante d'énergie pour leur fonctionnement. Cette logique est devenue obsolète avec l'exploitation des énergies fossiles, dont les stocks sont très localisés à l'échelle mondiale, mais qui peuvent être facilement transportées [BRUCHER, 2007]. Cependant, du fait de l'épuisement des réserves des énergies fossiles, de la hausse continue de leur prix et des pollutions qu'elles génèrent, les énergies renouvelables s'avèrent à nouveau indispensables. Or ces énergies ne peuvent être exploitées de façon rentable que dans des conditions spécifiques. La localisation des installations dépend de nombreux facteurs et doit tenir compte des conditions physiques (météorologie, topographie), économiques et sociales, mais aussi des jeux d'acteurs à l'œuvre sur le territoire. De la même manière, la maîtrise, voire la réduction, des consommations d'énergie, qui constituent un enjeu majeur dans les politiques énergétiques, doivent être adaptées aux conditions locales pour être le plus efficaces possible. Les collectivités locales se révèlent alors indispensables dans la mise en place d'une politique globale de sobriété énergétique.

En outre, le pouvoir de concession mis en place au début du XX^e siècle va être renforcé du fait de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité. Les autorités locales pourront alors faire pression sur les différents fournisseurs afin qu'ils tiennent compte des différentes problématiques environnementales.

La responsabilité des collectivités en tant que consommatrice « *se devant d'être exemplaires* » et exerçant un rôle de sensibilisation, elle semble à présent évidente mais pas n'est toujours respectées dans les faits...

Enfin, la compétence d'aménagement du territoire, n'est pas toujours perçue comme étant directement liée à thématique de l'énergie. Pourtant, elle constitue à l'évidence un élément indispensable pour appréhender et anticiper les consommations de demain, en particulier dans le domaine des transports, éminemment lié aux choix d'aménagement et aux structures spatiales qu'ils impliquent.

Mais peut-on pour autant réellement parler de « politiques énergétiques locales » ? Quelles compétences possèdent réellement les collectivités territoriales françaises pour agir dans ce domaine ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous allons dans un premier temps réaliser une analyse rétrospective des différentes politiques énergétiques menées en France depuis le début

du XX^e siècle en fonction du contexte économique et géopolitique mondial. Nous nous intéresserons plus particulièrement à l'évolution de la législation relative à cette thématique et à la place accordée aux collectivités territoriales. Nous pourrions de cette manière dresser un état des lieux des compétences, des champs d'application et des mesures mises en œuvre à l'échelon local.

2. La centralité française

Une politique nationale sous influences

Les politiques énergétiques sont globalement organisées autour de trois problématiques : la sécurité de l'approvisionnement, l'équité d'accès pour tous malgré la hausse constante des prix et, depuis peu, les impacts environnementaux notamment sur le changement climatique. On parle du « *triptyque des 3E : energy security, economic growth and environmental protection (sécurité énergétique, croissance économique et protection environnementale)* » [BIPE, 2008]. Pour tenter de répondre à ces enjeux, des actions sont réalisées à différents niveaux. Comme le rappelle Jane Long pour les États-Unis, cette constatation étant valable pour tous les pays occidentaux, « *these three major constituencies [climate change, reliance on foreign oil, high energy prices] are certainly not the only constituencies, but they are the three that define the public interest aspects of the current policy debate in the United States, and more important, they are each pushing an agenda that does not mesh with that of the others* »¹ [LONG, 2008].

Le contexte international géopolitique, économique et social ainsi que l'organisation générale de l'État déterminent les politiques nationales. En France, les réponses aux enjeux mondiaux sont généralement proposées au niveau national, puis déclinées aux échelons locaux, en fonction des compétences attribuées aux acteurs du secteur.

La frise *Figure 1* présente des éléments de contexte économique, géopolitique et sociétal mondial permettant de mettre en perspective les politiques énergétiques proposées par les gouvernements français successifs pour y répondre, dans un contexte national d'intégration européenne et de décentralisation.

Nous pouvons dégager trois grandes périodes dans les politiques énergétiques françaises. Alors qu'au début du XX^e siècle, la volonté de proposer un accès à l'énergie pour tous les habitants du territoire nécessitait une gestion locale, l'État a réalisé une nationalisation massive de ce secteur après 1945. Jusque dans les années 1980, il gère l'ensemble des ressources, les échelons locaux servant essentiellement de relais pour la distribution. Puis, avec l'ouverture européenne, les lois de décentralisation et, surtout, la montée des préoccupations environnementales et l'apparition des questions d'épuisement des réserves d'énergies fossiles, les niveaux locaux et régionaux commencent à prendre une place de plus en plus importante. Nous pouvons analyser ces différentes tendances en revenant sur les lois qui ont marqué le paysage énergétique français au cours du siècle dernier.

¹ ces trois éléments majeurs [changement climatique, dépendance au pétrole extérieur, prix élevé de l'énergie] ne sont certainement pas les seuls, mais il structurent de manière prégnante les débats dans la politique publique actuelle aux États-Unis, et plus important encore, chacun d'eux impose un agenda n'interférant pas avec celui des autres [traduction de l'auteur].

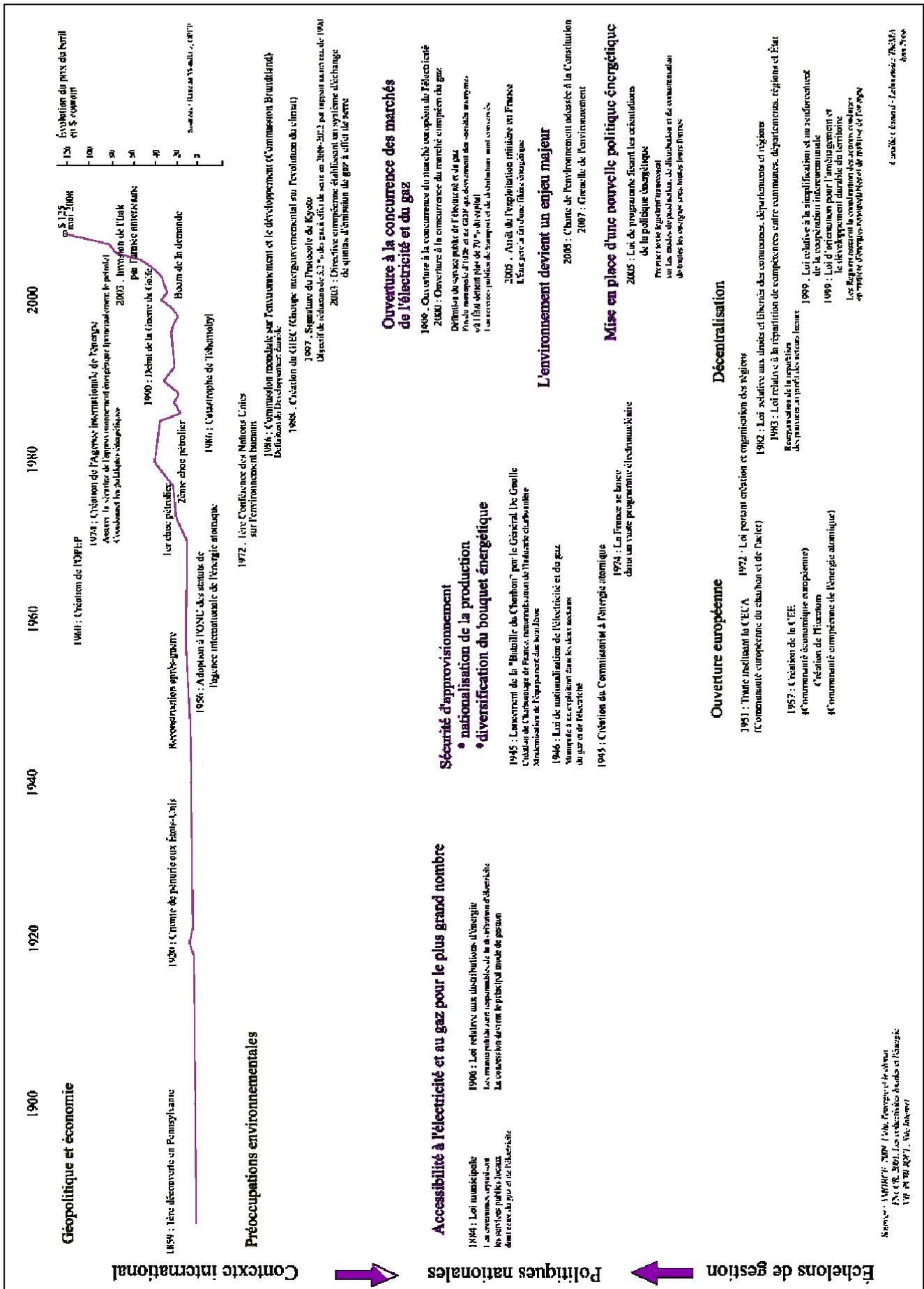


Figure 1: Analyse rétrospective des politiques énergétiques en France au XX^e siècle

Le « gaz à tous les étages » et la « fée électricité »

En France, les premiers réseaux de gaz de ville et les fameuses plaques « Gaz à tous les étages » qui ornent encore aujourd'hui l'entrée de certains immeubles sont apparues au milieu du XIX^e siècle. Les municipalités souhaitant s'équiper d'un réseau de gaz (pour l'éclairage public dans un premier temps) devaient déterminer le site de localisation de l'usine de production, le tracé du réseau de distribution ainsi que la localisation des lampadaires. L'exploitation et la gestion du réseau étaient généralement confiées à une entreprise privée.

L'électrification du territoire français commence un peu plus tard. Les progrès dans les techniques de production d'électricité entraînent le développement de son usage dans les industries locales ; tandis que l'invention par Thomas Edison de l'ampoule à incandescence offre une nouvelles source lumineuse, qui est bientôt considérée comme étant indispensable, tout d'abord pour l'éclairage public, puis dans tous les foyers. Les communes disposant déjà d'un réseau de gaz savent comment gérer ce nouveau service. La nécessaire mise en place d'un système production-distribution-consommation entraîne alors l'apparition de petites entreprises locales [KELHETTER, 2001].

La loi municipale du 5 avril 1884², qui « *vise avant tout à uniformiser le régime juridique des communes [et] pose les principes de l'organisation et des attributions des communes* »³, donne compétence à celles-ci pour organiser les services publics locaux, dont ceux de la distribution du gaz et de l'électricité. Ainsi, dans une volonté d'équité territoriale et afin que l'ensemble des habitants du territoire français ait accès à la modernité et aux commodités offertes par le gaz et l'électricité, la gestion de la distribution s'organise localement.

La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie⁴ confirme la responsabilité des communes dans le développement de leur réseau de distribution d'électricité et précise qu'elles dispose du pouvoir de concéder cette activité à l'exploitant de leur choix. Les maires s'engagent dans des travaux d'électrification des campagnes, tandis que les lignes de transport à distance font leur apparition. C'est à cette époque que l'on voit apparaître les premiers syndicats intercommunaux d'électrification, qui permettent d'accroître la production pour répondre à une demande de plus en plus importante.

Un bouquet énergétique diversifié

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'économie française est très affaiblie. L'État procède à une vaste campagne de nationalisation et met en place une politique nationale de l'énergie.

En 1946, la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz donne le monopole, pour ces deux secteurs, à un exploitant pour « *la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité et de gaz* »⁵. Les 1 450 entreprises locales sont nationalisées et leur regroupement donne naissance à Électricité de France et Gaz de France [EDF, 2006]. Ces deux Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) jouissent d'un monopole chacun dans son secteur d'activité. Le système concessif est maintenu, les

² Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

³ <http://www.senat.fr/evenement/archives/D18/loi1884.html> (consulté le 6/06/2008).

⁴ Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie.

⁵ Loi n°46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

collectivités continuent à être propriétaires des installations qu'elles concèdent, mais le concessionnaire leur est imposé (EDF pour l'électricité et GDF pour le gaz). Si cette nouvelle organisation permet d'établir la péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire national, elle enlève toute possibilité de négociation de contrat [LONG, 2001].

Toujours en 1946, le Général De Gaulle lance la « Bataille du Charbon » en nationalisant l'industrie charbonnière et en créant Charbonnages de France. Cette entreprise nationale est placée sous la tutelle du ministère de l'Industrie. « *Les houillères se lancent alors dans un programme de modernisation ambitieux axé sur la concentration des sièges et la mécanisation des chantiers* »⁶, permettant ainsi une reprise spectaculaire de la production. L'État gère également la fin de la filière avec la signature, en 1994, du « Pacte charbonnier » qui prévoit la fin de l'exploitation minière en France en 2005.

C'est également au sortir de la Seconde Guerre mondiale que la France se tourne vers le nucléaire afin de diversifier son bouquet énergétique et de sécuriser ainsi son approvisionnement. Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) est créé en 1945, mais la première production française d'électricité nucléaire ne sera pas réalisée avant 1958. En fait, c'est le premier choc pétrolier de 1973 qui lance véritablement un vaste programme électronucléaire devant permettre à la France de satisfaire ses besoins en énergie au moindre coût et de sécuriser au maximum son approvisionnement énergétique en développant la production nationale. En 2007, sur les 120,5 Mtep d'électricité produites en France 114,6 Mtep étaient d'origine nucléaire, contre 5,9 Mtep d'origines renouvelables (hydraulique, éolien et solaire)⁷. La France a donc réussi son pari d'accéder à une certaine autonomie énergétique grâce à l'énergie nucléaire, mais cette filière pose de nombreuses questions, notamment en matière de sécurité et de traitement des déchets.

Les stratégies choisies par les différents gouvernements français après la Seconde Guerre mondiale ont privilégié les énergies à haut degré de concentration, nécessitant la mise en place de stratégies globales sur de larges échelons de gestion. Ainsi a émergé une politique nationale de l'énergie, s'inscrivant dans une volonté étatique centralisée, qui domine encore aujourd'hui.

3. Une redistribution des rôles

Cependant, dans les années 1980-2000, on assiste à une évolution rapide de l'organisation, de la gestion et de la distribution des compétences en matière d'énergie dans la législation française. Le début tournant du siècle est marqué par une redistribution des rôles dans les politiques énergétiques, les échelons infra et supra-nationaux étant appelés à prendre une place de plus en plus importante. Nous pouvons dégager trois facteurs déterminant dans cette évolution : les différentes lois de décentralisation apparues en France au début des années 1980, la libéralisation des marchés de l'énergie dans l'Union européenne, et la montée des préoccupations environnementales. « *La décentralisation de la politique énergétique vers les échelons régionaux et locaux répond au souci d'adaptation à la libéralisation des marchés de l'énergie, d'une part, et aux objectifs de développement durable et de la protection de*

⁶ http://www.charbonnagesdefrance.fr/dArticle.php?id_article=362&id_rubrique=132 (consulté le 6/06/2008).

⁷ Direction générale de l'énergie et des matières premières – Observatoire de l'énergie, 2007, *Bilan énergétique de la France pour 2007*, 30 p. [en ligne] disponible sur <http://www.industrie.gouv.fr/energie/statisti/pdf/bilan2007.pdf> (consulté le 9/06/2008).

l'environnement, d'autre part. En effet, afin de concilier ces deux exigences, il importe, au niveau local, de promouvoir la valorisation des ressources énergétiques, notamment les énergies renouvelables et la production décentralisée, la sécurité d'approvisionnement et d'économie de transport d'énergie, la maîtrise de la consommation énergétique et la protection de l'environnement » [IBRAHIM, DE SÈDE, 2005].

Décentralisation et intercommunalité

La restructuration du territoire administratif français a commencé en 1972 par la création des Régions⁸. Les lois de décentralisation de 1982⁹ et 1983¹⁰, puis de 2004¹¹ ont ensuite transféré de nombreuses compétences aux collectivités territoriales (communes et Établissements de coopération intercommunale –EPCI–, Départements et Régions). Les Régions se voient notamment confiées des missions d'aménagement du territoire.

D'autre part, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale¹² fixe de nouveaux cadres juridiques pour les regroupements intercommunaux en précisant les trois niveaux d'organisation possibles, à savoir les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Ces EPCI peuvent en particulier devenir des échelons pertinents de la gestion de la majeure partie des services publics locaux. Le mois précédent, la loi l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)¹³ créait les Pays qui « *renforce les communautés géographiques que l'histoire et l'économie ont façonnées* » et qui peuvent « *se définir en trois mots : un territoire, un projet, un contrat* » [METREAU, LAPONCHE, 2003]. Ces nouveaux territoires doivent intégrer le concept de développement durable dans tous leurs documents de planification. Le BIPE, dans son *Étude de synthèse des enquêtes auprès des collectivités locales* affirme que « *le facteur environnemental peut être considéré comme une des motivations de la création d'une intercommunalité* », ces territoires de projet « *offrant une dimension et une cohésion géographique plus satisfaisantes [que la commune] pour la gestion de l'environnement* » [BIPE, 2008].

Enfin, la LOADDT de 1999 a confié aux Régions l'élaboration de Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) qui « *fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* » [article 5]. Les SRADT doivent être compatibles avec les huit schémas collectifs thématiques (dont un sur l'énergie et un sur les transports de personnes et de marchandises) définis au niveau national [article 1]. « *Le schéma de services collectifs de l'énergie définit, dans le cadre de la politique nationale de l'énergie, les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre. A cette fin, il évalue les besoins énergétiques prévisibles des régions, leur potentiel de production énergétique, leurs gisements d'économies d'énergie et les besoins en matière de*

⁸ Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

⁹ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁰ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État - Loi Defferre.

¹¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹² Loi n°95-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale - Loi Chevènement.

¹³ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – Loi Voynet.

transport d'énergie » [article 22]. M. Long supposait en 2001 que cette mesure permettrait à « l'échelon régional [de] progressivement s'imposer comme constituant un niveau pertinent pour l'organisation du secteur énergétique » [LONG, 2001]. Mais en 2008, neuf ans après la promulgation de la loi, les Régions ne sont toujours pas le cadre de référence pour l'organisation de la politique énergétique.

Si ces lois ne sont pas en rapport direct avec la thématique de l'énergie, elles permettent aux échelons locaux de participer pleinement aux politiques d'aménagement du territoire national tout en permettant la prise en compte « *des spécificités et handicaps de chaque territoire* » [LOADDT, article 2]. En outre, elles ont d'ores et déjà créé les structures juridiques qui peuvent par la suite permettre un éventuel transfert de compétences dans le domaine de l'énergie.

L'ouverture européenne

L'intégration européenne a également bousculé l'organisation du secteur de l'énergie et contribué à la redistribution des rôles des acteurs.

Notons tout d'abord que l'Europe politique s'est structurée autour de préoccupations énergétiques avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, puis de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) en 1957, en même temps que la Communauté économique européenne (CEE).

Ensuite, l'Europe a impulsé le processus de libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité. En 1996, une directive européenne¹⁴ fixe le cadre réglementaire du marché intérieur de l'électricité. Il permet de la produire et de la vendre à quiconque souhaite l'acheter en accédant librement aux réseaux payants de transport et de distribution. En France, la loi dite « Électricité » du 10 février 2000¹⁵ puis la loi du 3 janvier 2003¹⁶, transpositions de la directive de 1996, marquent la fin du monopole d'EDF et GDF tout en conservant les services publics de transport et de distribution. Elles seront complétées par deux fois : en 2004¹⁷, pour définir le statut des entreprises gestionnaires des réseaux de transport et des distributeurs de gaz et d'électricité, puis en 2006¹⁸, afin de renforcer la protection des consommateurs dans le marché ouvert.

L'ouverture des marchés de l'électricité a autorisé les entreprises de transport et de distribution à étendre leur action sur l'ensemble du marché européen. Cette évolution a notamment permis des économies d'échelle non négligeables grâce « *au développement de gigantesques réseaux de distribution interconnectés, permettant de mettre en relation, au niveau européen, producteurs et consommateurs, dans une logique d'investissement minimal pour une rentabilité maximale* ». Si cela peut entraîner une meilleure structuration et une plus grande cohérence des réseaux à l'échelle du continent « *cette option n'est cependant pas sans conséquences en terme de sécurité d'approvisionnement, en contribuant à construire des*

¹⁴ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

¹⁵ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

¹⁶ Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

¹⁷ Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

¹⁸ Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

« colosses aux pieds d'argile », fragiles parce que complexes et sous dimensionnés (tant au niveau des réseaux de distribution que des unités de production). En outre, l'éloignement entre lieux de production et consommation engendre d'importantes pertes énergétiques et impose le développement d'infrastructures plus ou moins bien acceptées par les populations » [DE SÈDE, IBRAHIM, 2007]

De nouveaux acteurs apparaissent, le paysage énergétique se complexifie et le rôle de l'État est ainsi réduit. Celui-ci ne peut toutefois pas disparaître totalement, un certain nombre d'objectifs poursuivis ne pouvant être remplis que dans le cadre d'une politique définie au plan national. On peut alors s'interroger, à la suite de M. Long sur la capacité des collectivités locales à définir de « réelles politiques énergétique locales » tant les acteurs de ce secteur sont nombreux et diversifiés [LONG, 2001].

Les enjeux environnementaux

Parallèlement, les décennies 1990 et 2000 ont vu la montée des préoccupations environnementales. Après la création du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988, les Nations Unies ont organisé les Sommets de la Terre de Rio de Janeiro (1992) et de Johannesburg (2002) lesquels ont promu la notion de Développement durable (traduction la plus usitée pour l'expression anglophone de « *sustainable development* ») et proposé la mise en place d'Agenda 21 à tous les niveaux d'échelle, du mondial au local. En 1997, la signature du Protocole de Kyoto, qui a depuis été ratifié par la plupart de pays signataires (à l'exception notable des États-Unis), a obligé les gouvernements à définir leur politique énergétique de façon transversale en prenant en compte la dimension environnementale. En effet, le premier engagement porte sur l'« *accroissement de l'efficacité énergétique dans les secteurs pertinents de l'économie nationale* »¹⁹.

Afin de répondre à ces engagements mondiaux, le Parlement français a voté en 2005 une loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique²⁰ qui propose une nouvelle stratégie énergétique nationale basée sur la maîtrise de la demande en énergie et le développement des énergies renouvelables. Or ces deux axes requièrent une approche locale : les programmes de maîtrise de la demande « *nécessitent des analyses au plus près des consommateurs en tenant compte des spécificités géographiques du territoire (climat, urbanisme, densité de population, tissus économiques...)* » [IBRAHIM, DE SÈDE, 2005]. De la même manière, la valorisation et l'exploitation des énergies renouvelables ne peut être rentables que dans certaines conditions météorologiques, démographiques ou économiques. Ainsi, les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer pour la mise en place des orientations proposées dans la loi de 2005 qui répond aux différents traités internationaux et européens.

¹⁹ Article 2 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ONU, 1998.

²⁰ Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

4. Des territoires et des compétences emboîtées

La loi de programme du 13 juillet 2005 réaffirme le rôle essentiel des collectivités locales en ce qui concerne la mise en place de politiques de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie. Ainsi le Code général des collectivités a été modifié, ajoutant à leurs compétences, outre « *l'administration et [...] l'aménagement du territoire, [le] développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, [...] la protection de l'environnement* » et « *l'amélioration du cadre de vie* », « *la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie* »²¹. Par ailleurs, la première annexe de la loi porte sur « *la prise en compte du rôle des collectivités territoriales et de la dimension européenne* », sans pour autant définir concrètement la place que peuvent occuper les échelons régionaux à locaux. Nous proposons de dresser un état des lieux pour les Régions, les communes et leurs groupements, ainsi que pour les différents espaces de projets (Pays, Parcs naturels régionaux...), des compétences obligatoires ou optionnelles et des mesures pouvant être mises en œuvre sur leurs territoires respectifs.

Les Régions

L'énergie n'est pas actuellement une compétence obligatoire des Régions, bien qu'elle soit transversale à de nombreuses problématiques dont elles ont la charge : aménagement du territoire (avec l'élaboration d'un SRADT) ; transport (avec l'élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports - anciennement schéma régional de transport - et avec les Transports express Régionaux) ; patrimoine immobilier des lycées et des bâtiments administratifs...

Les Régions sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la structuration des politiques énergétiques. Le Projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement²² prévoit que la cohérence des actions menées par les collectivités territoriales « *doit être favorisée par la concertation au sein d'une instance consultative réunissant les associations d'élus des différents niveaux de collectivités territoriales [...]* [qui] *pourra trouver une déclinaison au niveau régional* » [article 41]. La loi de 2005 précise qu'elles doivent contribuer « *directement ou avec des agences de l'environnement, et notamment en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans le cadre des contrats de plan État-Régions, des politiques d'incitation aux économies d'énergie* » (annexe I – A).

Certaines Régions ont décidé de prendre la compétence « énergie » afin de pallier le flou régnant autour de cette thématique. C'est notamment le cas de la Région Franche-Comté, qui dispose d'un service « Environnement – Eau – Energie », permettant la mise en place de politiques cohérentes dans ce domaine. Ainsi, le Conseil régional de Franche-Comté propose, en partenariat avec l'ADEME, des aides pour le financement d'installations solaires (les « Chèques Soleil ») et pour la rénovation de bâtiments selon les normes « Basse énergie ». Par ailleurs, un « Pôle énergie », associant l'ADEME, le Département de la Haute-Saône, une communauté de communes et une commune, a également été lancé dans le cadre du Contrat de projet 2007-2013. Celui-ci a pour objectif « *le développement de la maîtrise de l'énergie dans l'habitat par la réduction des besoins énergétiques, l'utilisation des énergies*

²¹ Code général des collectivités territoriales, première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1111-2.

²² Projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, présenté par J.-L. Borloo, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, le 11 mai 2008.

renouvelables, l'amélioration du bâti et des équipements ». Il a pour vocations de « *sensibiliser les acteurs de terrain, de développer la formation, de conseiller les professionnels, de valoriser les métiers et les bonnes pratiques, d'accompagner l'innovation et de développer de nouveaux métiers pour renforcer l'emploi et la qualification dans le secteur du bâtiment* »²³. Ainsi, la Région Franche-Comté a élaboré une politique de coordination des actions sur la thématique de l'énergie dans le domaine du bâtiment.

Comme le constatent E. Métreau et B. Laponche dans leur étude, « *en règle général, on constate une grande diversité entre les Régions au niveau de l'implication dans la politique énergétique décentralisée* » [METREAU, LAPONCHE, 2003]. Les cadres pour la mise en place de politiques énergétiques régionales sont définis, mais n'ont aucune valeur contraignante. Les compétences et les actions sont donc différenciées selon les Régions et les avancées dans ce domaine dépendent en grande partie de la volonté et de l'implication des acteurs locaux.

Les communes et leurs groupements

Depuis la loi de 1906, les communes sont responsables de la distribution de l'électricité sur le territoire français. La quasi-totalité d'entre elles ont concédé cette responsabilité à des syndicats intercommunaux ou départementaux d'électrification et ne connaissent pas toujours leurs prérogatives dans ce domaine. En outre, le conseil municipal ne pouvant pas délibérer sur une compétence transférée, les communes ne peuvent donner un avis sur le service public de distribution qu'à travers le délégué syndical. Enfin, bien que l'on assiste à une forte mobilisation autour de la production d'énergies renouvelables locales, « *il n'y a eu aucun message [législatif] sur la possibilité de reprendre une partie d'autonomie dans la politique énergétique grâce à la reformulation des contrats de concession* » [METREAU, LAPONCHE, 2003].

Outre cette compétence de distribution, les communes et les intercommunalités ne possèdent pas d'attributions réellement définies dans le domaine énergétique. La gestion de cette problématique est très variable et dépend à la fois de la taille de la collectivité, de son organisation fonctionnelle et, surtout, de la volonté des élus de faire avancer les choses dans ce domaine. Un même constat peut être dressé à l'échelon régional.

La nouvelle compétence de « *soutien aux actions de maîtrise de l'énergie* », introduite par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, ne suffira pas à inverser la tendance. Elle n'est en effet obligatoire que pour les 14 communautés urbaines que compte le territoire français et reste optionnelle pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Par ailleurs, elle balaie un large champ d'action tant « *dans les domaines de la production d'énergie et de la distribution d'énergie que de la consommation d'énergie* » et « *concerne aussi bien le patrimoine des collectivités que celui de leurs habitants et des acteurs économiques locaux et passe en particulier par une réflexion de fond sur l'impact énergétique des actions des collectivités locales dans tous leurs domaines de compétences (logement, transport, voirie, urbanisme, aménagement du territoire, eau et assainissement, déchets,...)* » [ADCF, 2005]. Au final, c'est la mise en place d'une politique globale de l'énergie qui est préconisée, nécessitant la création d'un service

²³ Site internet du Conseil régional de Franche-Comté, disponible sur <http://www.franche-comte.fr/fr/le-conseil-regional/les-politiques-regionales/environnement-et-energie> (consulté le 8/07/2008).

transversal ou, au moins, la désignation d'un responsable « énergie ». Ainsi, certaines communautés de communes ou d'agglomération créent un poste de Conseiller en énergie. La mutualisation de cette ressource permet aux petites communes de bénéficier de prestations qu'elles ne pourraient pas financer par ailleurs.

Des politiques nécessairement transversales

L'énergie ne peut être isolée des autres activités du territoire. Nous avons besoin d'énergie pour nous loger, pour nous nourrir, pour nous déplacer, pour produire des biens... Un territoire ne pouvant fonctionner sans énergie, les politiques mises en place doivent être transversales et dépasser la segmentation dénoncée par P. Calame : « *La gestion actuelle de nos villes et de nos territoires est caractérisée par la segmentation. La gestion publique, loin de valoriser les relations, contribue à les ignorer et à les faire disparaître. Cette segmentation s'observe sur trois plans :*

- *la séparation entre les niveaux de gouvernance ; l'État, les Régions, les agglomérations, les territoires de base ont chacun leurs compétences et œuvrent chacun dans leur coin ;*

- *la séparation entre domaines de la gestion locale ; l'habitat, les transports, l'eau, l'environnement, l'agriculture, le développement économique et commercial sont traités chacun isolément des autres. Chaque responsable politique et administratif est jaloux de son domaine de compétences et peu capable de travailler avec les autres services ;*

- *la séparation entre la gestion publique et le reste de la société : investie de la responsabilité de l'intérêt général, la gestion publique agit souvent en imposant des normes et des règles, sans capacité de dialogue et de partenariat avec le reste de la société »* [CALAME, 2001].

Petit à petit, les politiques deviennent de plus en plus transversales, les mesures de moins en moins cloisonnées et les limites politico-administratives de plus en plus poreuses. Cette dynamique, qui s'inscrit dans la continuité de la notion de Développement durable, a déjà été initiée par la mise en place d'Agendas 21 locaux et se poursuit avec les Plans climat-énergie territoriaux. Instaurés suite à une volonté de l'État pour inciter les collectivités, les administrations et les entreprises à mettre en place des plans d'action pour gérer les émissions de gaz à effet de serre, ils doivent tenir compte des dimensions économiques, sociales et environnementales de la problématique.

Ainsi, de nombreux dispositifs se mettent en place afin d'encourager les collectivités à tenir compte de la question énergétique dans leurs politiques globales. Certains d'entre eux sont optionnels, mais tendent à devenir obligatoires à la suite du Grenelle de l'environnement : les Contrats d'objectif territoriaux (COT) qui prennent le relais des contrats Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique (ATEnEE), les Plans climat-énergie territoriaux, les Chartes pour l'environnement et les Agendas 21. D'autres sont obligatoires et ne traitent pas spécifiquement de la problématique énergétique, mais doivent intégrer cette dimension : les Plans régionaux de la qualité de l'air, les Plans de protection de l'atmosphère, ainsi que les Plans de déplacement urbain, les Plans locaux d'urbanisme et les Schémas de cohérence territoriale vont dans ce sens.

5. Conclusion

Les politiques énergétiques françaises connaissent depuis peu de fortes mutations organisationnelles se traduisant par une redistribution des rôles et des échelles de gestion. Bien qu'encore largement nationales, les politiques énergétiques se (re)localisent petit à petit, les collectivités territoriales devant tenir compte de la dimension énergétique lors de l'élaboration de leurs politiques globales. De nombreux projets de territoire s'organisent autour de la dimension environnementale et de plus en plus fréquemment autour de la problématique énergétique, entraînant la formation de nouveaux groupements de communes, avec de nouvelles limites et un nouveau statut juridique. La mise en place de politiques locales transversales, dépassant les frontières administratives traditionnelles, tenant compte de tous les secteurs d'activité et appréhendant de manière globale l'aménagement du territoire est indispensable pour une gestion durable de l'énergie. Les Plans-climat territoriaux, Chartes pour l'environnement et Agendas 21 locaux vont dans ce sens mais manquent encore de cohérence dans leur organisation globale. En effet, « *une même collectivité locale peut être membre de plusieurs projets de territoires de statuts différents et dont les aires géographiques se recouvrent totalement ou partiellement* » [BIPE, 2008]. L'emboîtement des dispositifs, la multiplicité des acteurs concernés, le chevauchement des territoires d'application, concourent à brouiller la lisibilité des politiques menées et confèrent globalement un manque de lisibilité au cadre législatif.

Les échelons de gestion et de décision nationaux, européens, voire mondiaux restent absolument nécessaires pour définir les orientations de la politique énergétique et proposer des programmes d'action qui seront ensuite mis en place aux échelons locaux. L'approche locale est, quant à elle, tout à fait indispensable car elle permet une vision fine des solutions pouvant être apportées tant du point de vue de la production que de la maîtrise de la consommation. Après la nationalisation des entreprises énergétiques, suivie d'une mondialisation des problématiques dans ce secteur et de l'ouverture des marchés européens, puis la décentralisation d'un certain nombre de compétences dans ce domaine, il faut à présent réaliser l'articulation entre ces différentes échelles.

6. Bibliographie

ADCF (Assemblées de communautés de France) [*et al.*], *Comment mettre en place la nouvelle compétence énergie dans les intercommunalités*, Guide méthodologique, 35 p.

AMORCE, 2008, *L'élu, l'énergie et le climat*, 112 p.

BIPE, 2008, *Ecoloc 2007 – Les interventions des communes et de leurs groupements dans le domaine de l'environnement*, Étude de synthèse des enquêtes de l'Observatoire ECOLOC auprès des collectivités locales : 1992-2006 Rapport final, 103 p.

BRUCHER W., 2007, *Les enseignements de l'époque pré-industrielle : les limites des énergies renouvelables modernes*, Festival International de Géographie, 4-7 octobre 2007, St-Dié-des-Vosges - France

CALAME P., 2001, *La ville et les territoires au cœur de la gouvernance de demain*, Conférence prononcée le 23-24 juin 2001, à l'occasion du Congrès de l'Association des Maires de Chine, [en ligne] disponible sur <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/intro/calame.htm> (consulté le 12/12/2007)

CAS (Centre d'analyse stratégique), 2007, *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*, Rapport de synthèse réalisé par SYROTA J. commandité par le Gouvernement, Paris : Imprimerie nationale, 162 p [en ligne] disponible sur www.strategie.gouv.fr (consulté le 9-01-2008)

EDF, 2006, *Présentation du groupe – Histoire*, [en ligne] disponible sur <http://groupe.edf.com/accueil-com-fr/presentation-du-groupe/profil/histoire-95014.html> (consulté le 3-06-2008)

FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), 2001, *Les collectivités locales et l'énergie: économie et politique d'un nouveau service public*, Paris : FNCCR-Imprimerie nationale, 184 p.

IBRAHIM K., DE SÈDE M.-H., 2005, *Modèle d'analyse locorégional des systèmes énergétiques*, 7^{ème} rencontres ThéoQuant, 26-28 janvier 2005, Besançon-France, 16 p.

KELHETTER R., 2001, *De la loi municipale de 1884 à la loi de nationalisation de 1946 : les élus des collectivités locales et le « système électrique »*, in FNCCR, 2001, *Les collectivités locales et l'énergie: économie et politique d'un nouveau service public*, Paris : FNCCR-Imprimerie nationale, 184 p.

LONG J. C. S., 2008, *A blind man's guide to energy policy*, Issues in Science and Technology, v. 24 no. 2 (Winter 2008) p. 51-56

LONG M., 2001, *La concession, instrument des politiques énergétiques locales*, in FNCCR, 2001, *Les collectivités locales et l'énergie: économie et politique d'un nouveau service public*, Paris : FNCCR - Imprimerie nationale, 184 p.

MAGNIN G., 1995, *Ville et énergie : faut-il redéfinir la place des collectivités territoriales dans les politiques énergétiques ?* Revue de l'énergie, 473, pp.806-813

METREAU E., LAPONCHE B., 2003, *Etude de faisabilité d'une initiative d'animation des réseaux d'acteurs français impliqués dans les actions énergétiques territoriales, Volume 1 : Rapport*, ICE, Etude réalisée pour l'ADEME, 93 p.

RAMACHANDRA T. V., 2008, *RIEP : Regional integrated energy plan*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, accepted 9 October 2007

DE SÈDE-MARCEAU M.-H., IBRAHIM K., 2007, *Pour une approche territoriale de l'énergie : une réponse aux défis du XXIème siècle*, Actes du Festival international de géographie, saint-Dié-des-Vosges, 4 au 7 octobre 2007, [en ligne] disponible sur http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2007/ (consulté le 22 janvier 2008)

TROCHE J.-P., 1996, *Planification énergétique locale – Quelles applications dans le contexte français ?* Etude réalisée pour le compte de l'ADEME, 81 p.