

Transition énergétique : une nouvelle donne avec les territoires

Richard Lavergne

Les territoires sont au cœur des enjeux et de la mise en œuvre de la transition énergétique. Ils peuvent contribuer à un nouveau modèle de développement pour apporter au citoyen plus de bien-être et plus de pouvoir d'achat, tout en réduisant le chômage. La loi sur la transition énergétique leur offre de nouvelles opportunités qui tendent à déplacer le « centre de gravité » du modèle électrique français, entre centralisé et décentralisé.

Le rôle des collectivités territoriales est renforcé dans l'énergie grâce à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) n° 2015-992 du 17 août 2015. Que ce soit par leurs investissements, leur rôle dans la distribution d'énergie, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale et territoriale (notamment pour la rénovation des logements des ménages précaires), la formation, l'information et l'incitation, etc., les territoires ont toujours été des acteurs de l'énergie. Ainsi l'installation de chaufferies au bois, de réseaux de chaleur, d'installations photovoltaïques, de système d'économie d'énergie pour l'éclairage public ou de systèmes de mobilité bas carbone, la valorisation de la biomasse, sont quelques exemples d'initiatives fréquemment mises en œuvre par les territoires.

Juridiquement, les collectivités ou regroupements de collectivités sont des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) en charge de la distribution à l'échelle locale : plus précisément les collectivités locales sont propriétaires des réseaux de distribution et chargées du contrôle du service ; l'exploitation des réseaux est concédée très majoritairement à ERDF pour l'électricité et GrDF pour le gaz, mais aussi à des dizaines d'entreprises locales

de distribution sur leurs territoires respectifs (Electricité de Strasbourg, Gaz de Bordeaux, ...).

Les bonnes pratiques publiées par AMORCE (Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur), témoignent de l'étendue du rôle des territoires en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Depuis au moins une dizaine d'années, est apparue une mobilisation de territoires voulant intervenir plus activement dans la politique énergétique, à leur niveau, et devenir précurseurs d'une transition énergétique globale. Ainsi, parmi beaucoup d'autres, la communauté de communes du Mené, en Bretagne, ou la communauté d'agglomérations de Saint-Dizier, en Haute-Marne, ont-elles été présentées comme exemplaires en termes d'efficacité énergétique et de recours aux énergies renouvelables.

L'appui de l'Etat a été constant, notamment par ses services déconcentrés que sont les DREAL (*Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement*) et par les Délégations régionales de l'ADEME (*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*). Des réseaux se sont constitués et des rendez-vous ou des événements périodiques sont organisés pour valoriser l'échange

d'expériences, à l'échelle nationale et européenne, comme par exemple :

- le réseau des Agences régionales de l'énergie (RARE),
 - le réseau TEPOS animé par le CLER,
 - la Convention des maires (« *Covenant of Mayors* »),
 - *EU Sustainable Energy Week* organisée en juin par la Commission européenne,
 - les Assises de l'énergie des collectivités territoriales qui se tiennent chaque année, en janvier, alternativement à Dunkerque et à Bordeaux,
 - le Forum EnerGaïa qui se tient chaque année à Montpellier,
- etc.

De nombreuses initiatives à tous les niveaux locaux

Ces initiatives concourent à diffuser des informations pratiques, échanger des bonnes pratiques, faire du prosélytisme auprès de l'ensemble des collectivités, porter la voix des territoires dans le débat national sur les questions d'énergie et de lutte contre le changement climatique et formuler des propositions auprès des pouvoirs publics, tant français qu'europeens.

La loi TECV arrive à un moment où se conjuguent plusieurs facteurs, nationaux et internationaux, à la fois nouveaux et « *structurants* » pour le système énergétique français :

- une ambition clairement affichée d'engager la France dans une transition énergétique,
- une réforme territoriale d'ampleur, avec notamment une division par deux du nombre de régions françaises,
- un marché de l'électricité européen désorganisé qui met les entreprises du secteur en grande difficulté,
- une division par quatre des prix du pétrole et, plus généralement, une chute du prix des énergies fossiles et des matières premières,
- une négociation climatique à succès qui aboutit à un accord international lors de la COP21 de Paris en décembre 2015.

La loi TECV consacre une part importante de ses dispositions aux collectivités territoriales, tout au long du texte (215 articles, 98 pages du

Journal officiel) et plus spécifiquement dans le chapitre III (« *La transition énergétique dans les territoires* ») de son Titre VIII (« *Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'Etat le pouvoir d'agir ensemble* »).

Le « *Débat national sur la transition énergétique* » organisé en 2013 pour préparer la loi avait conforté les élus et acteurs locaux dans leur volonté d'obtenir une place plus importante dans la définition et la mise en œuvre de la politique énergétique française. A la suite de ce débat, en Conseil des ministres du 30 juillet 2014, la Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Ségolène Royal, a énoncé quatre grands objectifs pour la future loi TECV qui ont été accueillis favorablement par les collectivités territoriales :

- **consommer mieux** en économisant l'énergie : moins de carburants fossiles, moins de transport, plus d'efficacité dans l'industrie, un meilleur confort thermique, ...
- **produire autrement** en préservant l'environnement : circuits plus courts, plus d'énergies renouvelables, moins de déchets, plus d'économie circulaire, ...
- **créer des emplois** dans de nouveaux métiers et dans le bâtiment, avec l'objectif que d'ici fin 2017, la TECV génère 100 000 nouveaux emplois,
- **faire progresser la société** grâce à des projets mobilisateurs, tels que projets coopératifs de production d'énergie, services innovants, ...

Le Parlement a répondu à ces aspirations issues des collectivités et affiné le concept de transition énergétique en facilitant la mobilisation des territoires et en leur donnant des moyens pour agir, de façon à mettre à profit les évolutions techniques et sociologiques (numérique, rendement des systèmes, économie du partage, ...), ainsi que les baisses de coûts des énergies renouvelables. Dans cette même logique de mobilisation, la loi TECV reconnaît la participation des citoyens et des entreprises à la mise en œuvre de la transition énergétique, en synergie avec les territoires.

La transition énergétique vise à préparer l'après-pétrole et à instaurer un nouveau modèle énergétique français, plus robuste et plus durable face aux enjeux d'approvisionnement

Les grandes préoccupations de la politique énergétique française

(article 1^{er} de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou article L.100-1 du code de l'énergie)

- 1/ Favoriser l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois
- 2/ Assurer la sécurité d'approvisionnement et réduire la dépendance aux importations
- 3/ Maintenir un prix de l'énergie compétitif et attractif au plan international et permettre de maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs
- 4/ Préserver la santé humaine et l'environnement
- 5/ Garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources
- 6/ Lutter contre la précarité énergétique
- 7/ Contribuer à la mise en place d'une UE de l'énergie

en énergie, à l'évolution des prix, à l'épuisement des ressources et aux impératifs de la protection de l'environnement. Elle poursuit une forte activité législative et réglementaire qui a profondément transformé le secteur de l'énergie au cours des quinze dernières. Il s'agit en fait de la troisième phase structurante de l'ensemble du secteur, en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, après celle issue du « Débat national sur les énergies » de 2003 puis le Grenelle de l'environnement de 2007. La première avait abouti à la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (*loi POPE*) en 2005 (avec, pour la première fois au Monde, un engagement législatif à diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050) et la seconde phase à deux lois éponymes en 2009 et 2010.

a) La mise en œuvre concrète de la transition énergétique

La mise en application de la loi TECV entraîne d'abord une importante activité juridique des services de l'Etat puisqu'elle nécessite plus de 100 décrets et prévoit 56 habilitations à procéder par ordonnances. Un grand nombre de mesures sont prises pour simplifier, moderniser, stimuler dans tous les domaines de préoccupation de la politique énergétique.

La loi est complétée par diverses dispositions incitatives, notamment à caractère fiscal (loi de finances initiale pour 2016 et loi de finances rectificative de 2015) et d'abondement de fonds de financement, tels que l'ESTE (« *enveloppe spéciale transition énergétique* », selon l'art. 20

de la loi LTECV ou l'art. L. 312-7 du code de l'énergie), permettant de lancer des appels à projets et des appels d'offres, notamment au profit des collectivités territoriales.

L'accompagnement de la transition énergétique et, plus globalement, des transitions en cours (écologique, numérique, sociale, ...), tend à redessiner les métiers de l'État en exigeant des services, tant centraux que déconcentrés, anticipation, appui prospectif, créativité et agilité. La révolution numérique, les démarches participatives et citoyennes ainsi que l'expérimentation, leur ouvrent le champ des possibilités.

La recherche et l'innovation sont incontournables pour assurer la transition énergétique vers un nouveau modèle de développement et la compétitivité de l'économie française. Dans tous les pays, les pouvoirs publics, tant nationaux que locaux, soutiennent leurs entreprises et leurs organismes de recherche.

Une stratégie nationale de la recherche énergétique (SNRE) sera élaborée en 2016 (art. 183 de la loi TECV ou art. L. 144-1 du code de l'énergie), notamment en concertation avec les régions, pour constituer le volet énergie de la stratégie nationale de recherche et sera révisée tous les cinq ans.

Entre autres soutiens financiers s'appliquant à l'énergie, peuvent être cités ceux liés aux Contrats de plans Etat-Région, ceux issus des fonds européens ou le programme des investissements d'avenir (PIA). Ce dernier, doté d'une enveloppe globale sur 2010-2017 de 47 milliards d'euros, dont 5 milliards pour la transition énergétique et écologique, permet de financer

des actifs rentables et des infrastructures de recherche et d'innovation concourant à un modèle de développement durable.

b) Accès aux statistiques et données sur l'énergie

L'art. 179 de la loi TECV prévoit la mise à disposition des « personnes publiques » des données de transport, consommation et production d'électricité, de gaz naturel et de biogaz, de produits pétroliers et de chaleur et de froid. Ainsi les gestionnaires de réseaux de transport ou de distribution (RTE, GRTgaz, ERDF, GrDF, PCPU, etc.) devront-ils donner accès aux collectivités territoriales et aux tiers présentant des garanties d'indépendance aux données nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Les données sur les consommations d'énergie – parfois sensibles commercialement et pour le respect de la vie privée – vont donc devenir disponibles en abondance et les territoires pourront en faire usage pour mieux évaluer, gérer et économiser l'énergie. La mise à disposition de ces données ainsi que le déploiement de nouveaux compteurs communicants d'électricité (*Linky*) et de gaz (*Gazpar*), permettront aussi de structurer de nouveaux « business models ». L'utilisation du « big data » est une source potentielle d'économies d'énergie, de nouveaux services au profit des consommateurs et des collectivités, de création d'emplois et de valeur.

À titre d'exemple, le Ministère de l'environnement et son réseau scientifique et technique disposent de plus de 10 millions de données, climatiques, géographiques, énergétiques, etc., qui concernent directement la vie quotidienne de chacun : production d'énergie, performance énergétique des bâtiments, météorologie, etc.

Un superviseur général des données va être chargé dans ce Ministère de stimuler le meilleur usage des données, de créer un réseau de correspondants et d'experts et, plus largement, de participer au réseau mis en place dans toutes les administrations.

Concrètement, le Ministère de l'environnement va lancer en 2016 des « hackathons » – concours de développeurs qui se réunissent pour faire de la programmation informatique collaborative sur plusieurs jours et produire des prototypes d'application numérique – pour identifier les services au public qui peuvent être améliorés par l'utilisation du numérique, notamment dans le domaine de l'énergie.

C) Stratégies et plans d'action

Les collectivités locales sont dotées de multiples documents de planification contribuant à la transition énergétique : Schéma régional climat air énergie (SRCAE), Plan climat air énergie territorial (PCAET), Agenda 21, Schéma de cohérence territoriale (SCoT), Plan local d'urbanisme (PLU), etc. En particulier le SRCAE, introduit par les lois « Grenelle », vise à engager la transition énergétique et climatique des Régions aux horizons 2020 et 2050. Toutes les Régions antérieures à la réforme territoriale de 2015 se sont d'ores et déjà dotées de SRCAE.

La loi TECV étend aux intercommunalités de plus de 20 000 habitants l'obligation d'élaborer un PCAET qui définit les objectifs stratégiques et opérationnels de lutte contre le changement climatique et d'adaptation, un programme d'actions sur l'énergie (efficacité énergétique, énergies renouvelables, distribution, etc.) et la qualité de l'air, ainsi qu'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Tableau		
Dépenses de l'Etat en 2013 pour le soutien à la recherche sur l'énergie		
	Montant (M€)	Part du total
Nouvelles technologies de l'énergie	440	41 %
Nucléaire	514	47 %
Énergies fossiles	69	6 %
Domaines de recherche transversaux	77	6 %
Total	1 100	100 %

Le document stratégique le plus récent est le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) (article 10 ou art. L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales), Ce nouveau schéma englobant devra être adopté par chaque Région d'ici 2018 et regroupera les principaux schémas existants, dont les SRCAE. Ses modalités de mise en œuvre sont en attente de fixation par ordonnance.

Un autre exemple d'action concertée et prospective peut être donné avec le « Pacte électrique breton » signé en 2010 par l'Etat, la Région Bretagne, l'ADEME, RTE et l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) : constatant que la Bretagne produit moins de 10% de l'électricité qu'elle consomme, ce Pacte allie des objectifs, des actions et des moyens financiers pour maîtriser la demande d'électricité, développer les énergies renouvelables et sécuriser l'approvisionnement électrique.

D) Un nouvel outil : les TEPCV (territoires à énergie positive pour la croissance verte)

Un « territoire à énergie positive » est, selon la loi TECV (ou l'art. L. 100-2 du Code de l'énergie), un territoire « qui s'engage dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques et dans le respect des équilibres des systèmes énergétiques nationaux. Un territoire à énergie positive doit favoriser l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution de la consommation des énergies fossiles et viser le déploiement d'énergies renouvelables dans son approvisionnement ».

Une illustration en est fournie par les TEPOS (marque déposée par le CLER : www.cler.org) qui sont des territoires, organisés en réseau, visant l'objectif de réduire leurs besoins d'énergie au maximum grâce à la sobriété et l'efficacité énergétiques puis de les couvrir par des énergies renouvelables locales (territoires dits « 100 % renouvelables et plus »).

Sans aller aussi loin, les TEPCV (« territoires à énergie positive pour la croissance verte »)

sont des collectivités reconnues par le Ministère de l'environnement après avoir répondu à des appels à candidatures qui leur demandaient des engagements en contrepartie de soutiens financiers. A cet effet, le Ministère a défini six grandes priorités :

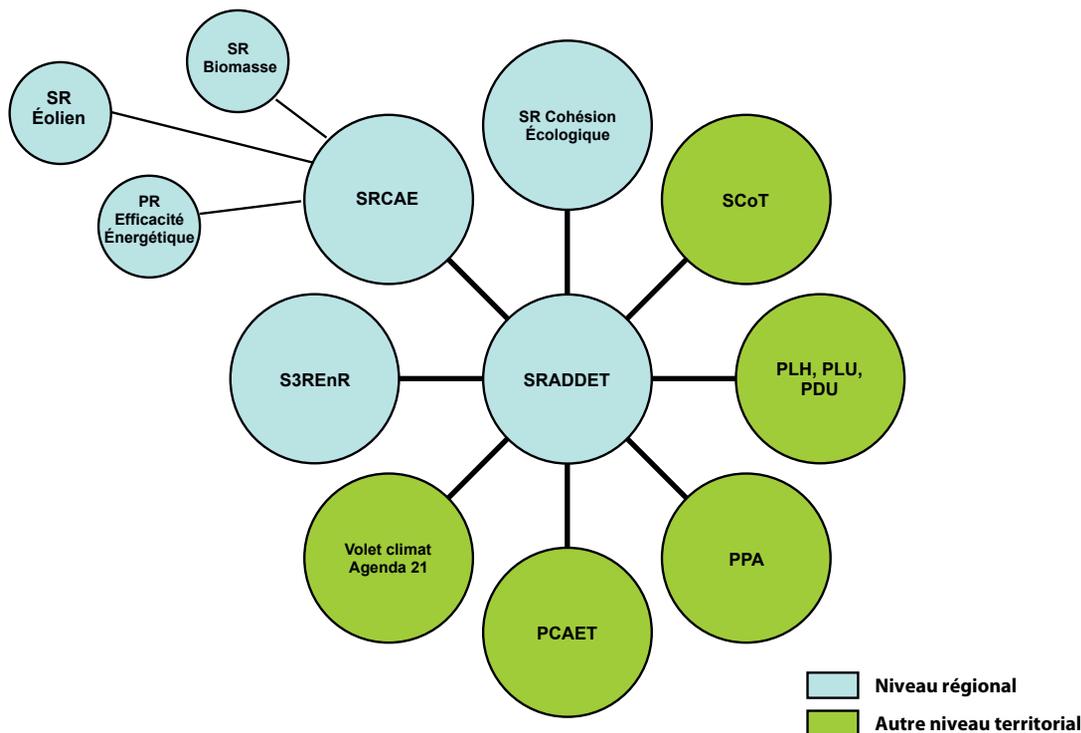
- Réduire la consommation d'énergie dans le bâtiment et l'espace public
- Diminuer les émissions de gaz à effet de serre et les pollutions liées aux transports
- Développer l'économie circulaire et la gestion durable des déchets
- Produire des énergies renouvelables locales
- Préserver la biodiversité, protéger les paysages et promouvoir l'urbanisme durable
- Eduquer à l'environnement, l'écocitoyenneté et la mobilisation locale

Tout au long de l'année 2015, des conventions ont été signées avec 260 territoires labellisés « TEPCV » et une deuxième vague d'au moins 140 autres territoires est programmée, soit in fine plus de 400 territoires représentant près de 40 millions d'habitants et plus de 20 000 communes. Le financement total par l'Etat doit s'élever à 450 M€ sur 2015-2017 via le fonds ESTE (enveloppe spéciale transition énergétique) précité.

Chaque territoire lauréat doit proposer un programme global pour un nouveau modèle de développement, plus sobre et plus économe. Il doit déclarer, dans la convention qu'il signe, des indicateurs de performance d'ici 2020 et 2030 :

- Réduction d'émissions de gaz à effet de serre
- Economies d'énergie
- Production d'énergies renouvelables
- Montant des investissements
- Nombre d'emplois créés
- Nombre de personnes sensibilisées

Outre leurs effets directs, notamment pour la lutte contre le changement climatique et pour l'efficacité énergétique, les actions soutenues par ces TEPCV créent des dynamiques locales en faveur de la transition énergétique et stimulent l'investissement public « vert », porteur de croissance et d'emplois. Il s'ensuit également l'avènement de « communautés régionales de travail » fédérant les pouvoirs publics locaux qui peuvent ainsi agir de manière renforcée



SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (L. 4251-3, code général des collectivités territoriales)

SRCAE : Schéma régional climat-air-énergie (L. 222-1)

SRCE : Schéma régional de cohésion écologique (L. 371-3)

PR Efficacité Énergétique : Programme régional efficacité énergétique (L. 222-1), dont plan de déploiement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique (L. 232-2, code de l'énergie)

SR Biomasse : Schéma régional biomasse (L. 222-3-1)

SR Éolien : Schéma régional éolien (L. 222-1)

S3REnR : Schéma régional de raccordement au réseau des EnR (via RTE post SRCAE, L. 321-7 du code de l'énergie)

PCAET : Plans climat-air-énergie territorial (L. 229-26)

PPA : Plan de protection de l'atmosphère (L. 222-4)

SCoT : Schéma de cohérence territoriale (L. 141-1, code de l'urbanisme)

PLH : Programme local de l'habitat (L. 302-1, code de la construction et de l'habitation)

PLU : Plan local d'urbanisme (L131-4, code de l'urbanisme)

PDU : Plan de déplacements urbains (L. 1214-1, code des transports)

Les principaux documents de planification à caractère régional ou local en lien avec l'énergie et le développement durable

Liste non exhaustive (schéma régional de l'intermodalité, schéma régional de raccordement des EnR (Outre-Mer), charte de parc naturel régional, plan régional de la forêt et du bois, plan local de prévention et de gestion des déchets, schéma directeur de réseau de chaleur ou de froid, etc.)

Sauf mention contraire les références sont celles des articles concernés du code de l'environnement

et plus collective pour soutenir la transition énergétique.

À titre d'exemple, dans le cadre des certificats d'économie d'énergie (CEE), le programme « LED dans les TEPCV », porté par EDF, vise à accélérer la diffusion de technologies

d'éclairage performantes auprès de ménages prioritaires dans les TEPCV et à informer et sensibiliser ces ménages aux actions d'économies d'énergie. Il prévoit la distribution gratuite d'un million de LED d'ici fin 2017 aux ménages des TEPCV de moins de 250 000 habitants pour

un volume de CEE délivré dans le cadre de ce programme limité à 1,5 TWh cumac sur la période 2016-2017.

E) Nouvelles formes de soutiens financiers ouverts aux collectivités territoriales

La loi TECV permet aux collectivités territoriales de s'engager financièrement, de façon innovante, dans des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables portés par d'autres acteurs.

- **Le tiers-financement pour la rénovation énergétique de bâtiments** est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, visant principalement à réaliser des économies d'énergie, à un service comprenant le financement partiel ou total de cette offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps (article L. 381-1 du code de la construction et de l'habitation). Les sociétés de tiers-financement sont des organismes susceptibles d'offrir à un maître d'ouvrage un service de tiers-financement. Les sociétés de tiers-financement dont l'actionnariat est majoritairement formé par des collectivités territoriales ou qui sont rattachées à une collectivité territoriale de tutelle, sont autorisées à exercer des activités de crédit, dans le but de faciliter le financement de tout ou partie des travaux d'économie d'énergie du bâtiment.
- **L'investissement participatif dans les projets de production d'énergie renouvelable** fait l'objet de dispositions spécifiques dans la loi TECV : lors de la constitution ou de l'évolution du capital d'une entreprise dédiée, il est possible d'en proposer une part aux personnes physiques ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur le territoire desquels se situe le projet d'installation considérée ; elle peut également proposer à ces mêmes personnes de participer au financement du projet de production d'énergie renouvelable. Parallèlement plusieurs plateformes se sont constituées sur Internet pour répondre à un engouement croissant du public pour ce mode de financement (voir par exemple le site <http://tousnosprojets.bpifrance.fr/>).

- Enfin la loi TECV a établi un nouveau cadre pour l'ouverture à la concurrence des centrales de production hydroélectrique avec la possibilité de créer des **sociétés d'économie mixte (SEM) hydroélectriques**, dans lesquelles l'Etat et les collectivités pourront prendre entre 34 % et 66 % des parts.

F) Actions de l'ADEME

Les TEPCV peuvent bénéficier d'un accompagnement technique spécifique de la part des services de l'État et de l'ADEME, leur facilitant l'accès aux aides financières de droit commun (certificats d'économie d'énergie, fonds « air », « chaleur », « déchets » de l'ADEME, tarifs d'achat des énergies renouvelables, programme des Investissements d'Avenir,...). Plus généralement, l'ADEME met à disposition des collectivités une vaste palette de soutiens, de guides méthodologiques et techniques, des outils de diagnostic, de pilotage de démarche (exemples : Cit'ergie, Climat Pratic) ou de suivi-évaluation (exemple : Impact'Climate), ainsi que des centres de ressources tels que « bilans gaz à effet de serre » et « PCAET ».

L'auteur remercie Emmanuel Boissac et Isabelle Couprié pour leur relecture attentive.

Pour en savoir plus

- Sites internet du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, de l'ADEME, du CLER, d'AMORCE, de la Commission européenne, d'ERDF, GrDF, ...
 - « *Panorama énergies climat* » publié par la DGEC - www.developpement-durable.gouv.fr/Sortie-du-rapport-Panorama.html
 - « *Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie : les collectivités en action* » (CEREMA, 2015, 131 pages)
 - « *Guides de l' élu* », AMORCE
 - « *Étude Climat N° 52 – L'adaptation des villes aux impacts du changement climatique : s'approprier les outils et accéder aux financements* » par A. Leseur et V. Depoues (I4CE, 2015, 38 pages)
 - « *Le maire et la transition énergétique - Comment agir pour l'avenir des territoires et des générations futures* » par C. Desombre, E. Gurrey, H. Huteau, S. Luneau (Crédit Agricole et Uni-éditions, 2015, 113 pages)
 - « *Étude sur les nouvelles compétences climat énergie des collectivités territoriales* » (Réseau Action Climat France, à paraître en 2016, www.rac-f.org/)
- Conférence CoTITA Méditerranée 2015 à Aix-en-Provence : Transition énergétique sur les territoires - www.cotita.fr/spip.php?article1616