

Vers un nouvel essor des Entreprises locales d'énergie (ELE)

Philippe Beyvin

Les Entreprises locales d'énergie (ELE), émanations de collectivités locales, sont généralement associées aux seules ELD (Entreprises locales de distribution), dont l'origine correspond à l'une des compétences fondamentales des communes : la propriété des réseaux d'électricité et de gaz en réseau. Elles connaissent ces dernières années un nouvel essor, à la faveur du mouvement de déréglementation des marchés énergétiques et de la décentralisation. Avec les ELE, les collectivités locales trouvent un moyen de se réappropriier les questions liées à l'énergie.

1. Fondements des ELE

A) Les collectivités locales reprennent du pouvoir sur l'énergie

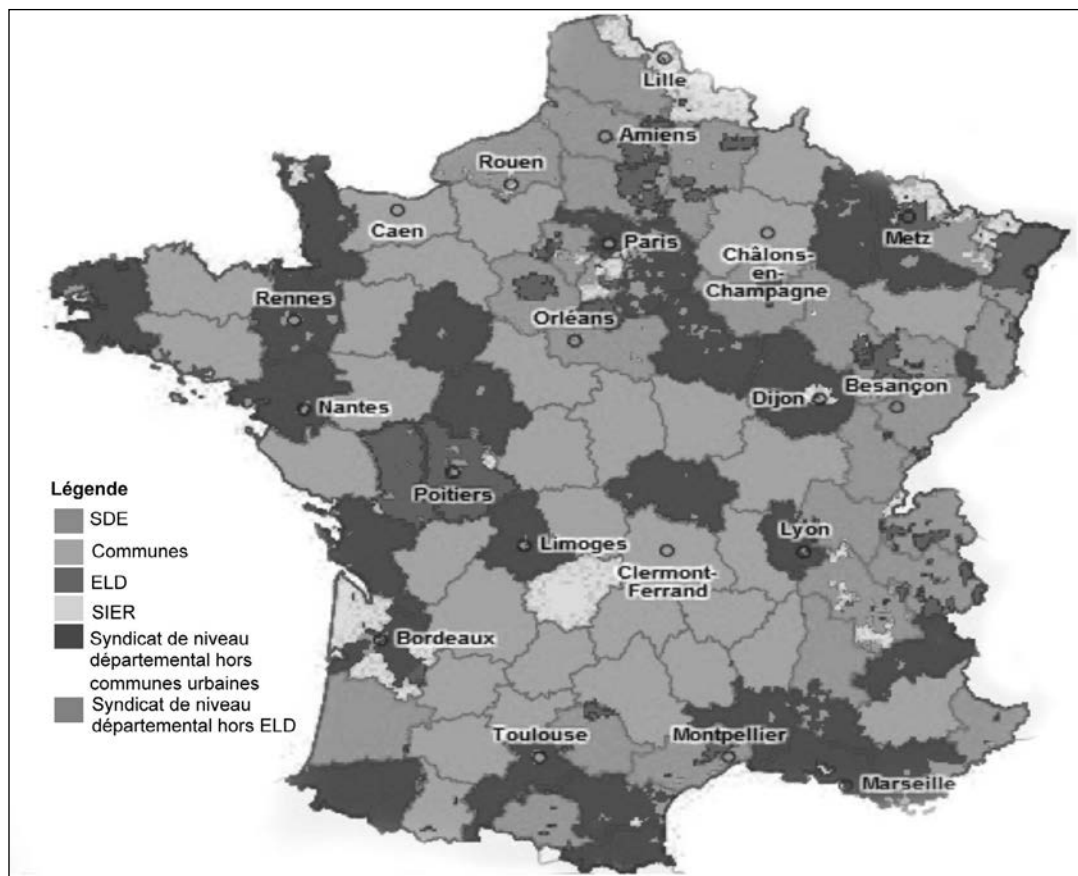
La réappropriation des questions énergétiques par les collectivités locales est une tendance lourde. Cet état de fait trouve d'abord son origine dans les réglementations européennes sur le réchauffement climatique et leur application en droit français (Grenelle de l'environnement), renforcé par la Convention des maires (DG Énergie, 2009) donnant corps aux initiatives territoriales pour permettre aux collectivités de s'engager afin d'atteindre l'objectif des 3 x 20 (réduire de 20% les émissions à effet de serre, augmenter de 20% l'efficacité énergétique, intégrer 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergies).

Ces initiatives ont notamment donné lieu au développement de Plans climat-énergie territoriaux (PCET) pour les collectivités de plus de 50000 habitants, les Agenda 21, le label Cit'ergie, les SCRAE (Schéma régional climat-air-énergie), etc.

Par ailleurs, certains acteurs ont vu leur pouvoir renforcé, notamment les autorités concédantes à travers leur regroupement au sein de SDE (Syndicats départementaux d'énergies) : à l'origine autorité organisatrice de la distribution d'énergies en réseau pour les communes qui leur ont délégué cette compétence, les SDE ont élargi leurs compétences, et donc leurs activités, sur un territoire de niveau départemental. Mais d'autres acteurs ont pu, parfois malgré eux, être mis en avant. Il s'agit notamment des ELD (Entreprises locales de distribution), qui ont eu à s'adapter dans le cadre de l'ouverture des marchés et sont parfois présentées comme la preuve que le modèle énergétique local est viable.

Enfin, dans le débat politique, les positions des mouvements écologistes ont gagné en crédibilité et leur défense d'une influence locale renforcée sur les questions énergétiques a été entendue.

En parallèle de l'évolution structurelle du secteur de l'énergie, le mouvement de décentralisation n'a pas non plus achevé sa mutation, l'énergie devenant un sujet-clé dans une recherche de prise en main par



Cartographie des AOD en électricité

Ces dernières années, la carte des AOD en électricité a été profondément remaniée, notamment par le développement des SDE qui a d'abord été réalisé dans les départements ruraux, pour s'élargir progressivement à l'ensemble du territoire, avec de fortes disparités encore existantes.

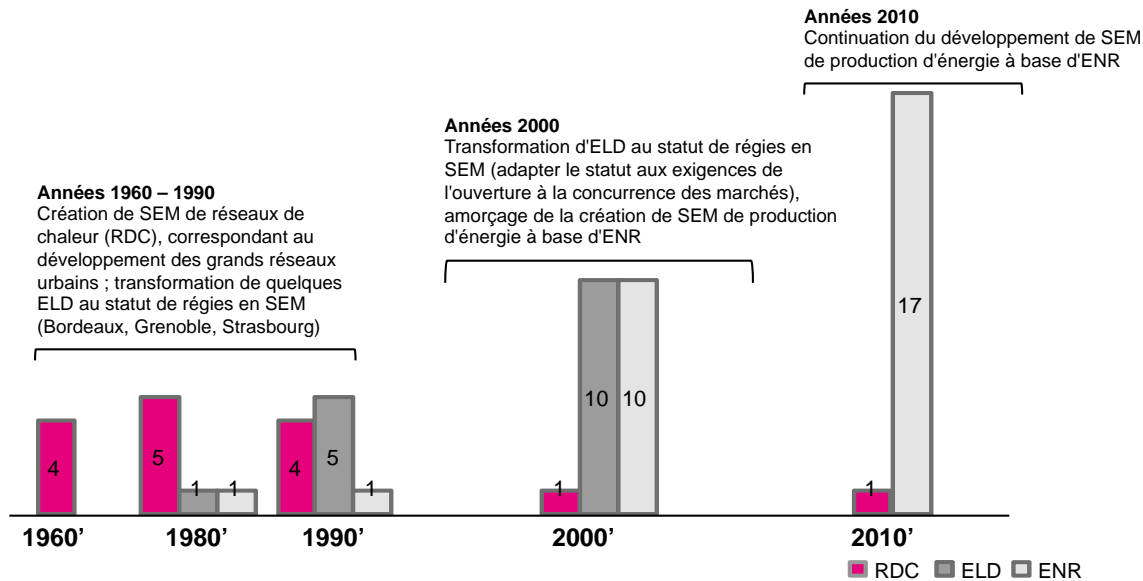
En parallèle, les territoires urbains (futurs métropoles, communautés d'agglomération) revendiquent eux aussi ce rôle d'autorité concédante avec, in fine, une carte des AOD en électricité qui reste encore assez hétérogène en fonction de l'historique des territoires (urbain / rural, présence d'ELD).

les collectivités des questions énergétiques (qu'elles avaient largement abandonné pendant 50 ans), certaines cherchant l'atteinte d'un maximum d'autonomie énergétique, d'autres considérant le levier économique local que peut représenter l'énergie dans la politique locale.

B) De nombreuses initiatives

Le développement de la création de SEM, notamment depuis le début de la décennie 2010, résulte :

- d'un cadre réglementaire incitatif et ouvert, qui a permis aux collectivités locales de se réappropriier les questions liées à l'énergie,
- d'une prise de conscience politique forte liée aux incidences économiques (l'énergie comme levier économique du territoire des collectivités),
- du besoin d'outils pour porter cette volonté politique émergente qui a favorisé la transformation de régies en SEM et la création de SEM, notamment au milieu des années 2000, focalisées pour la grande majorité sur la production d'énergie à partir d'ENR.



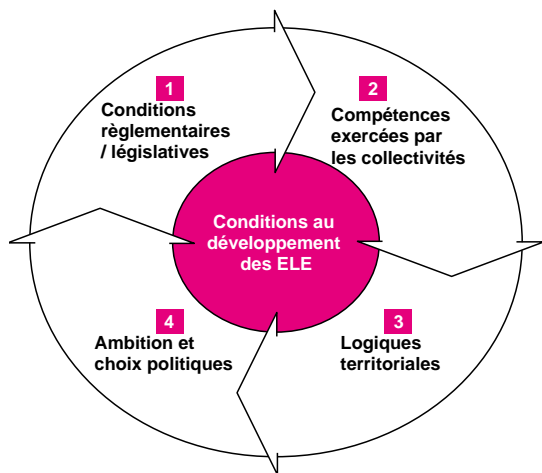
Création de SEM et transformation de régions en SEM – Secteur de l'énergie (1960-2010)

C) Les raisons de la création d'ELE

Depuis le Grenelle de l'environnement, les conditions réglementaires sont remplies, même si des évolutions sont à venir – cf. loi issue du DNTE en 2014; le secteur a connu une nouvelle loi tous les deux ans depuis dix ans. Quant aux compétences des collectivités, si l'on se concentre sur les communes, elles recouvrent: 1) des compétences directes: autorités organisatrices de la distribution de l'électricité, du gaz

et des réseaux de chaleur (propriétaires des réseaux), compétences historiques et plus récemment MDE (Maîtrise de la demande d'énergie) et production d'énergie; 2) des compétences indirectes: aménagement du territoire / urbanisme, politique sociale (relations avec les bailleurs sociaux / précarité énergétique), développement économique.

Elles sont par ailleurs soumises à des obligations légales liées aux consommations d'énergies: la facture annuelle des collectivités locales



Les conditions de l'émergence ou de la consolidation des ELE

Source: analyse SEA Conseil en stratégie

Le développement et / ou la consolidation des ELE répond à 4 grands facteurs:

- les conditions réglementaires,
- les compétences exercées par les collectivités,
- les logiques territoriales (taille du territoire, historique du territoire, ressources du territoire),
- l'ambition et les choix politiques.

en électricité est évaluée à 4 milliards d'euros, soit une consommation globale de 17,5 TWh par an (3 à 4% de la consommation intérieure française), les collectivités gérant un patrimoine bâti de 280 millions de m². Elles sont soumises à l'élaboration d'un certain nombre d'études du territoire: Plan climat-énergie territorial (PCET) pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, SCRAE (Schéma régional climat-air-énergie), etc.

Si les conditions réglementaires et législatives comme les compétences exercées s'appliquent à tous, les logiques territoriales mettent en évidence l'inégalité évidente des territoires entre eux sur les problématiques liées à l'énergie, certaines tenant de l'histoire et de choix politiques passés (les ELD), d'autres des ressources du territoire :

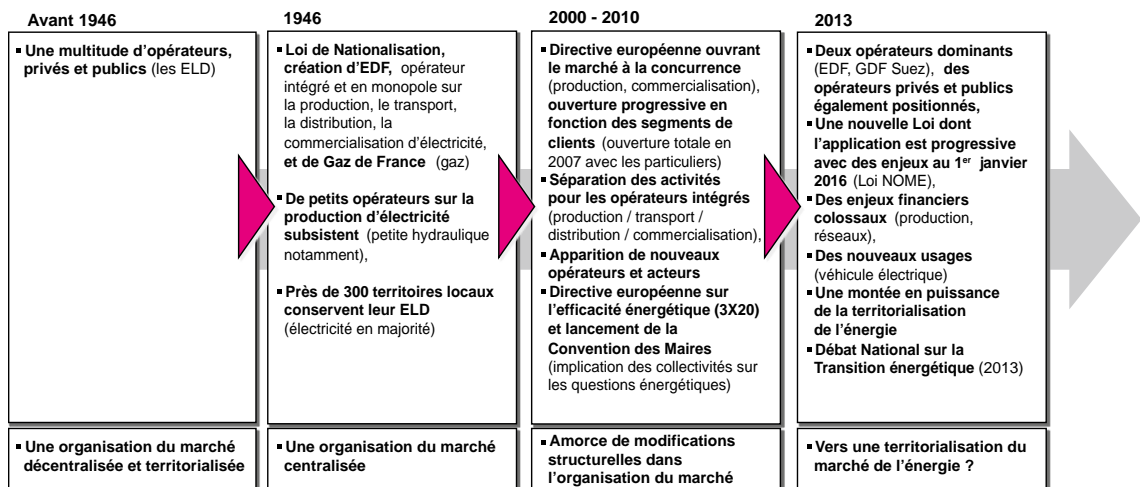
- La conservation des ELD, dont la création remonte pour les ELD gazières au milieu du XIX^e siècle et au début du XX^e pour les ELD électriques, résulte du choix politique des communes de rattachement (et des sociétaires pour les SICAE) de maintenir cet outil, alors qu'en parallèle un service public national de l'énergie était institué. Les collectivités de rattachement de ces ELD ont clairement un avantage sur celles qui n'en n'ont pas en termes de maîtrise des compétences liées à l'énergie. L'inégalité entre territoires s'arrête là, dans la mesure où les ELD ont été intégrées au système du modèle dominant issu

de la nationalisation avec la création d'EDF et GDF (permettant notamment la péréquation).
- Concernant les ressources de chacun des territoires, il est évident que certains d'entre eux sont favorisés, notamment dans le domaine des ressources disponibles pour développer les énergies renouvelables.

Au-delà de ces conditions, l'ambition et les choix politiques restent au centre de la décision d'investir véritablement les questions énergétiques, avant même d'envisager les outils au service de ce développement (régie, SPL, SEM).

D) Vers une territorialisation de l'énergie ?

L'organisation industrielle a lourdement évoluée ces 60 dernières années. Si, avant 1946, des milliers d'opérateurs (publics et privés) opéraient dans le secteur énergétique, la loi de nationalisation a réduit leur nombre à deux opérateurs nationaux (et les ELD): EDF pour l'électricité, qui a le monopole de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture (hors zone de desserte des ELD), et Gaz de France pour le gaz (stockage, transport, distribution et fourniture, hors zones de desserte des ELD). Avec l'ouverture des marchés énergétiques à la concurrence et les directives sur le climat, le paysage s'est peu à peu transformé, même si les deux opérateurs, nationalisés en 1946, restent dominants sur leurs marchés d'origine.



Historique des évolutions dans le secteur de l'énergie de 1946 à aujourd'hui

Source: analyse SEA Conseil en stratégie

Dans ce contexte, les collectivités ont amorcé une revendication légitime sur les questions liées à l'énergie et la question d'une approche territoriale de l'énergie a émergé. Néanmoins, et même si cette approche reste une tendance lourde, la question reste ouverte sur la concrétisation de cette démarche qui dépend autant de la volonté politique de l'organisation du secteur que de celle des collectivités et des opérateurs industriels (historiques comme nouveaux entrants).

2. Les ELE: un essai de typologie

A) Typologie des ELE en fonction des structures initiatrices et des compétences développées

Les ELE peuvent être catégorisées en fonction de deux grands critères: la structure initiatrice de l'ELE (type de collectivité) et la compétence développée au sein de l'entreprise. Dans le panorama actuel des ELE, ce sont d'abord et avant tout les communes qui sont représentées sur les compétences historiques (gestionnaire des réseaux de distribution d'électricité et de gaz et activités associées, les réseaux de chaleur) mais les EPCI (SDE, Communautés de communes, Communautés d'agglomérations) ont également investi ce champ, comme plus marginalement les régions (Poitou-Charentes) et des Conseils généraux, le plus souvent sur le développement de production à base d'ENR.

La gestion des déchets et la compétence aménagement sont des cas plus particuliers: les SEM de gestion de déchets cherchent à valoriser leur production, certaines SEM d'aménagements développent des filiales dédiées à la production d'ENR (Montpellier, par exemple).

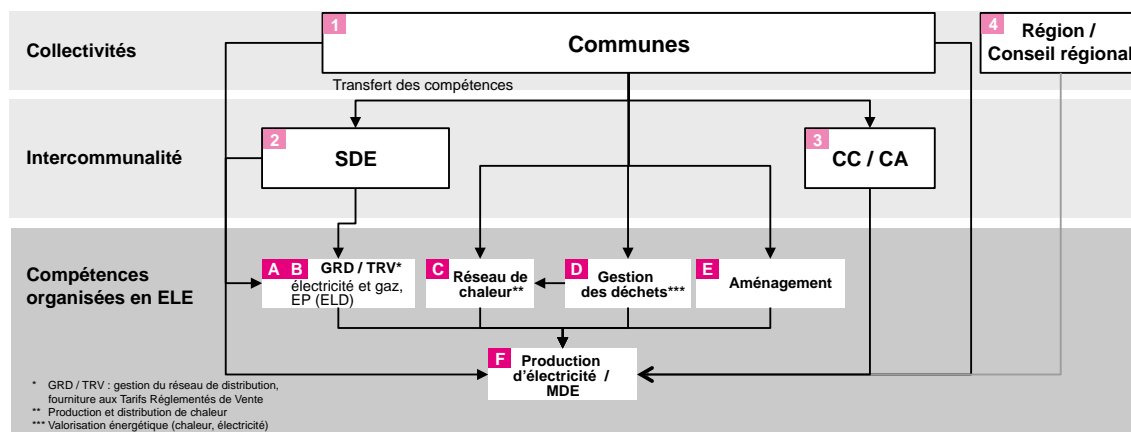
B) Poids économique des ELE

Voir le schéma «Nombre et poids économique des ELE»: si ce poids reste largement inférieur aux opérateurs privés et / ou publics nationaux en fonction des domaines d'intervention et des compétences développées, il n'en demeure pas moins que l'ensemble représente un poids économique local souvent important.

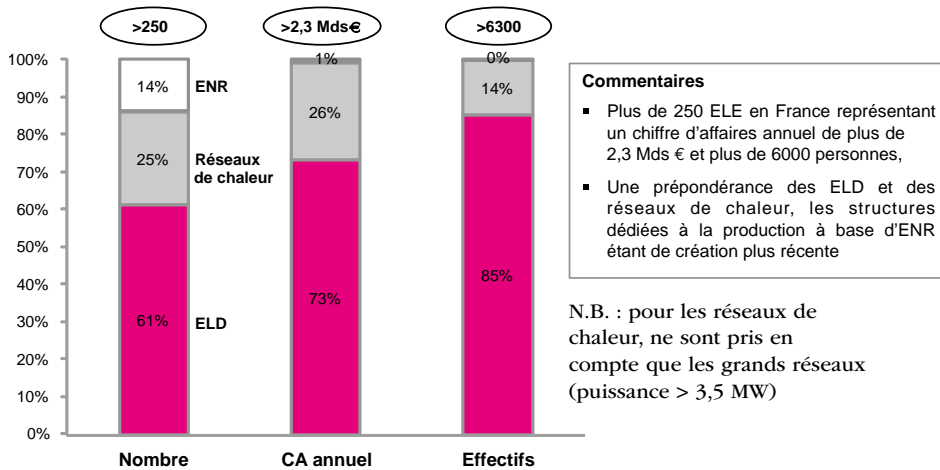
C) Exemples de territoires avec ELE

Les cinq exemples (voir tableau) illustrent ce que peuvent développer des territoires, quels que soient la maille ou leur taille, sachant que ceux ayant une ELD sont naturellement favorisés (et, en même temps, contraints de s'adapter aux évolutions réglementaires):

- Pour **Mené (Côtes d'Armor)**: impulsion de la Communauté de communes dans un projet participatif intégrant les usagers (agriculteurs pour le projet de méthanisation, usagers privés pour le parc éolien), avec des partenaires industriels et financiers (Idex, CDC, Sicap), avec le projet d'atteindre l'autonomie énergétique du territoire.



Structures initiatrices des ELE et compétences exercées – Essai de typologie
 Source: SEA Conseil en stratégie



Nombre et poids économique des ELE (ELD, ENR, réseaux de chaleur)

Source: estimations SEA Conseil en stratégie sur données SNCU, Fédération des EPL, Anroc

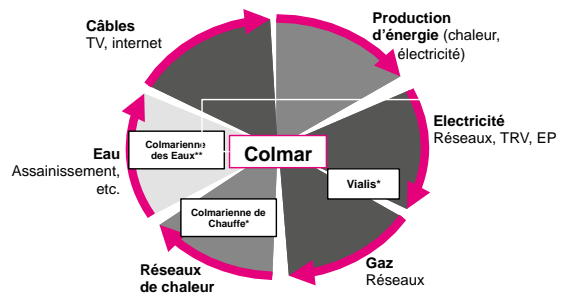
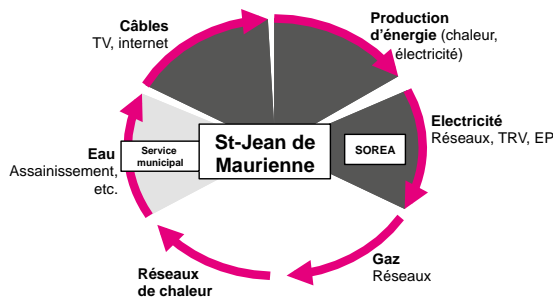
Collectivités	CC du Mené	Saint-Jean de Maurienne	Colmar	SIEL (Syndicat Intercommunal des Energies du dpt de la Loire)	Conseil Général des Landes
Collectivité initiatrice	Communauté de 7 communes rurales	Groupe de 7 communes rurales	Commune urbaine	SDE	CG
Nombre d'habitants représentés	6 500 habitants	14 200 habitants	67 615 habitants	748 947 habitants	384 320 habitants
Approche	Autonomie énergétique du territoire en utilisant les ressources locales Création d'une unité de méthanisation (Géotexia), parc éolien	Regroupement de 7 régies au sein d'une SEM en 2007, (SOREA) création d'une filiale dédiée au développement des ENR	ELD transformée en SEM en 2004, multi-fluides : électricité, gaz, communications électroniques, EP	Sem'Soleil, SEM de production ENR créée par le syndicat d'énergie de la Loire	Enerlandes SEM de production ENR créée par le Conseil Général des Landes
Partenaires	Idex, CDC, Sicap	CNR, CDC	ES, GDS, Gaz de Barr, Sorègès, Elyo	Sergies	Sydec (SDE), CDC
Autres fluides gérés par la collectivité	-	Eau / assainissement, communications électroniques	Eau, réseaux de chaleur, communications électroniques	-	-

Exemples de territoires ayant investi ou développé le champ énergétique

Source: SEA conseil en stratégie

- Pour le **SIEIL et le Conseil Général des Landes (avec le Sydec)**: développement de SEM dédiées à la production d'ENR en s'appuyant sur les SDE.
- Pour les deux communes (et groupements) de **Colmar et Saint-Jean-de-Maurienne**: une adaptation à l'ouverture des

marchés énergétiques avec, par ailleurs pour chacune des collectivités, une vraie logique multi-fluides, les deux communes ayant développé un panel d'outils publics-privés leur permettant de gérer ou cogérer les fluides dont la compétence relève de la collectivité (énergie, communications électroniques, énergie, eau).



* Collectivité de rattachement : Colmar
 ** Colmar collectivité de rattachement de manière indirecte – via un Syndicat et via Vialis

3. Les perspectives des ELE

A) L'énergie: un domaine complexe nécessitant des compétences et des financements lourds

Le modèle d'activité de l'énergie en France a vécu 50 ans en monopole dans un modèle centralisé qui a répondu aux exigences du secteur (sécurité d'approvisionnement, indépendance énergétique, cohésion territoriale) et largement contribué au développement du pays. Les dix ans qui viennent de s'écouler ont été placés sous l'égide de dérèglementations européennes dont l'objectif initial était la mise en concurrence des opérateurs au bénéfice des clients finals. Sous couvert d'une volonté absolue de construction européenne, chacun s'accorde à dire que le bilan reste très mitigé. Surtout, ces re-règlementations du secteur ont été pensées dans un contexte qui a depuis été bouleversé en profondeur: augmentation du prix des énergies, changements climatiques, crise économique, crise du nucléaire, ...

Les énergéticiens ont l'habitude de rappeler que le secteur est celui d'un cycle long – de 30 à 50 ans. Nous sommes à la fin d'un cycle: 40 ans d'une énergie électrique peu chère, acheminée dans une logique de péréquation tarifaire et dans un souci d'aménagement du territoire. Les choix nationaux qui ont structuré le paysage électrique français ont été clairs, affirmés, pris dans un contexte de reconstruction. Le paysage électrique est aujourd'hui dans un contexte de fortes incertitudes: économiques, technologiques, géopolitiques, climatiques.

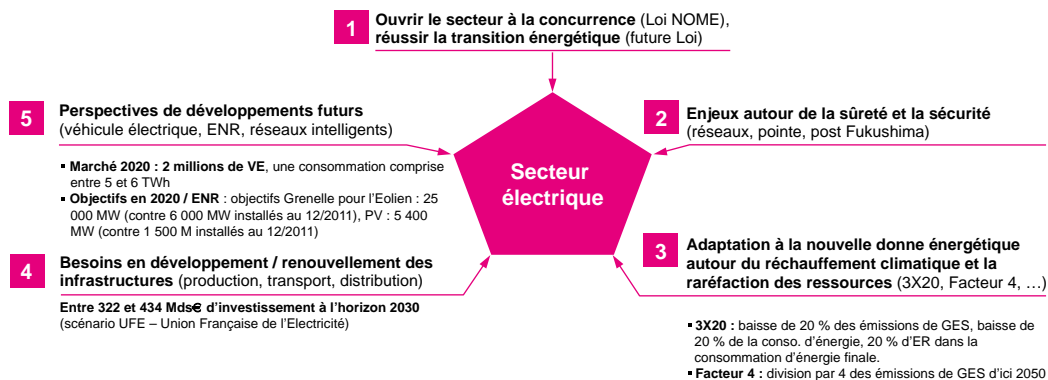
À ces incertitudes, se rajoutent des besoins financiers importants et une volonté affirmée par l'ensemble des acteurs économiques d'être partie prenante d'une activité qui structure très fortement l'économie et qui relève, pour une large part, de l'intérêt général (comme toutes les infrastructures). Dans ce contexte, la question de l'évolution du modèle est évidente car le nouveau monde énergétique est à construire. Il reste à savoir jusqu'où il doit évoluer, quelle place et avec quelle intensité les collectivités locales, directement ou à travers les ELE, seront ou non impliquées.

Dans le cadre du Débat national sur la transition énergétique (DNTE) qui s'est achevé en juillet 2013, le consensus s'est dégagé sur les attendus (réduction de la demande, diversification du mix énergétique), avec l'énonciation de principes concernant notamment le financement de la maîtrise de la demande d'énergie et des ENR, le rythme et les modalités de diversification du mix énergétique et le rôle du niveau local (voir plus loin). Reste à savoir comment ces objectifs et principes seront transformés par la loi.

B) La question de l'intégration des compétences énergie par les collectivités

- Les ELE : les collectivités ont les clés de leur développement

À cadre réglementaire déterminé, le développement des ELE dépend avant tout de la volonté politique des élus de s'approprier les compétences énergie. Dans la synthèse du DNTE, l'enjeu n°12 pose le principe du renforcement des compétences des territoires pour favoriser



Les cinq enjeux clés du secteur électrique

Source: analyse SEA Conseil en stratégie

la décentralisation de la mise en œuvre de la transition énergétique. Ces principes sont assortis d'un panel d'actions qui renforcent le rôle du niveau local dans le cadre de la transition énergétique. Ainsi, et même si le contexte réglementaire reste incertain (décentralisation, projet de loi à l'issue du DNTE en 2014), les collectivités ont aujourd'hui les clés principales de leur développement sur les questions liées à l'énergie, ce qui implique avant tout de définir une véritable stratégie portée par une volonté politique. Car, si des outils existent aujourd'hui (PCET, SCRAE), les initiatives (cf. exemples plus haut) montrent bien que l'action des territoires passe par :

- une ambition et une volonté politiques fortes,
- l'intégration de compétences sur les questions liées à l'énergie,
- une stratégie,
- la mise en place d'outils pour porter cette volonté dans une logique où les partenariats publics-privés (quelle que soit leur forme) ont leur place.

• *Les ELD : continuer l'adaptation aux évolutions du secteur*

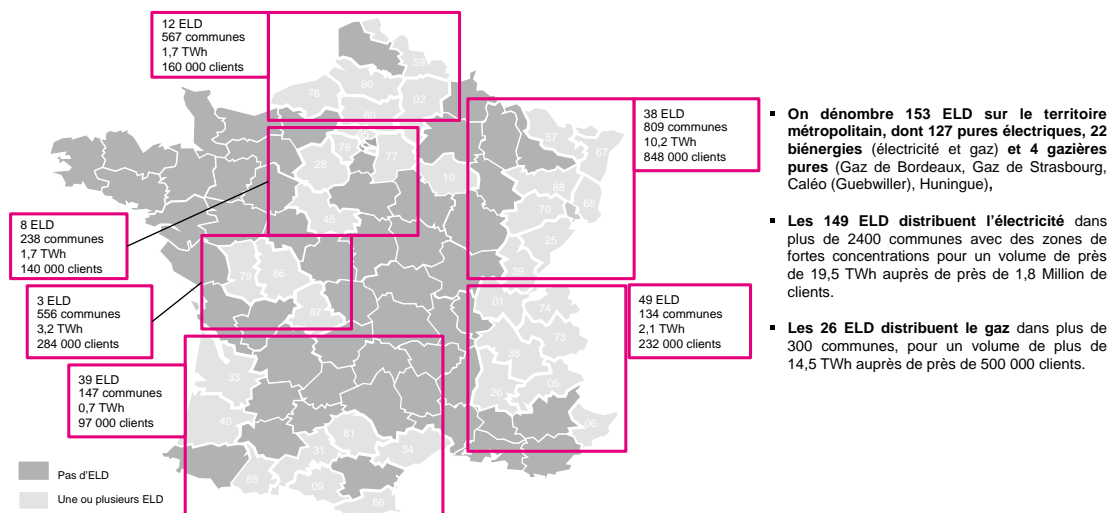
La première des spécificités des ELD est que chacune est unique puisqu'elles sont rattachées

à un territoire de desserte spécifique qui structure notamment leur taille (que l'ELD desserve une ou plusieurs communes et ce, quel que soit le statut). La seconde est que toutes n'ont pas évolué de la même manière. Si ce constat est entre autres lié à la taille, il est aussi lié au dynamisme et/ou la volonté politique des collectivités de rattachement/actionnaires.

Les collectivités ont aujourd'hui les clés principales de leur développement sur les questions liées à l'énergie

Les ELD, quelles que soient leurs spécificités, doivent assurer la pérennité d'entreprises souvent plus que centenaires, dans un contexte de fortes mutations, saisir les opportunités liées à la reconfiguration du secteur de l'énergie et adapter les structures en fonction des besoins (statuts, regroupements).

En termes de métiers, des adaptations sont à venir. Sur le GRD en électricité (déploiement des compteurs intelligents, péréquation via le FPE, raccordement de la production décentralisée et adaptations sur le réseau), comme en gaz (déploiement des compteurs intelligents). Sur la fourniture, les enjeux concernent, en électricité, l'application de la loi Nome (adaptation à la fin des Tarifs vert et jaune, développement de capacités de production), le *sourcing* (tarif de cession) et sur le gaz, l'adaptation à la fin progressive des TRV. ■



Cartographie et chiffres clés des ELD en électricité

Source : analyse SEA Conseil en stratégie