

## Cycle de séminaires

**PUCA**

*LATTS* Laboratoire  
Techniques, Territoires  
et Sociétés

# Les politiques énergétiques locales

## séance 1

« Les collectivités territoriales et l'énergie : mise en perspective historique et émergence d'un « nouveau modèle. »

vers des villes viables et acceptables  
collectivités locales et politiques énergétiques

**Synthèse de la 1ère séance  
19 février 2008**

# Les politiques énergétiques locales

Séminaire LATTS-PUCA

19 février 2008

**Les collectivités territoriales et l'énergie :  
mise en perspective historique et émergence  
d'un « nouveau modèle » ?**

*Compte rendu de la 1<sup>ère</sup> séance*

Le séminaire « Politiques énergétiques locales » est organisé par le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés pour le compte du Plan Urbanisme Construction et Aménagement (PUCA, MEDAD). Lieu de production de connaissances ouvert aux débats et aux controverses, espace de proposition d'expérimentations et d'actions de recherche, il s'adresse aux acteurs du monde des collectivités territoriales, de l'Etat, aux opérateurs de services énergétiques, aux associations de défense de l'environnement ainsi qu'à toute personne s'intéressant au domaine de l'énergie.

Il se propose d'appréhender la problématique de la gestion de l'énergie suivant une triple approche : **territoriale**, dans la mesure où le point d'entrée de ses réflexions est bien le territoire et les enjeux, à la fois sociaux, économiques et environnementaux qui se posent à lui et qui invitent à repenser la régulation de l'énergie ; **sociopolitique** car si les aspects techniques, réglementaires, économiques sont souvent bien appréhendés, il n'en est pas de même des dimensions politiques et sociales (motivations des élus à agir, formes d'implications, jeux d'acteurs...) qui restent peu étudiées malgré leur importance souvent décisive ; **systemique** enfin car le séminaire propose de réfléchir de manière globale à la question de la gestion décentralisée de l'énergie en tant que système de production-distribution intégré et non pas simplement à partir d'approches sectorielles (bâtiments, transports...) pour lesquelles d'autres lieux de réflexion existent déjà.

### Coordination scientifique :

Marie d'Arcimoles – [marie.darcimoles@enpc.fr](mailto:marie.darcimoles@enpc.fr) (LATTS)

François-Mathieu Poupeau – [fm.poupeau@enpc.fr](mailto:fm.poupeau@enpc.fr) (LATTS)

Pascal Lemonnier – [pascal.lemonnier@equipement.gouv.fr](mailto:pascal.lemonnier@equipement.gouv.fr) (PUCA)

Marie-Flore Mattei – [marie-flore.mattei@equipement.gouv.fr](mailto:marie-flore.mattei@equipement.gouv.fr) (PUCA)

François Ménard – [francois.menard@equipement.gouv.fr](mailto:francois.menard@equipement.gouv.fr) (PUCA)

# SOMMAIRE

<b>Présentation de la séance .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Exposé introductif .....</b>	<b>2</b>
<i>Pascal Lemonnier (PUCA).....</i>	<i>2</i>
<i>Marie d’Arcimoles (LATTS).....</i>	<i>6</i>
<i>Temps de débat (1).....</i>	<i>7</i>
<b>2. Les collectivités locales et le secteur électrique.</b>	
<b>Une brève mise en perspective historique .....</b>	<b>17</b>
<i>François-Mathieu Poupeau, chargé de recherches CNRS à l’Université Paris-Est (LATTS) .....</i>	<i>.....</i>
<b>3. 1985-2007 : l’émergence de politiques territoriales de l’énergie .....</b>	<b>28</b>
<i>Didier Lenoir, président du CLER .....</i>	<i>.....</i>
<b>Temps de débat (2).....</b>	<b>34</b>
<b>Indications bibliographiques .....</b>	<b>45</b>

## 1<sup>ère</sup> séance du séminaire LATTS-PUCA « *Politiques énergétiques locales* »

**19 février 2008**

***Ecole des ponts  
28, rue des Saints-Pères  
Paris 7<sup>ème</sup>  
Salle PERRONET***

---

### ***Les collectivités territoriales et l'énergie : mise en perspective historique et émergence d'un « nouveau » modèle ?***

Cette séance d'introduction au séminaire est consacrée à la mise en perspective historique de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'énergie et aux évolutions qui semblent se dessiner depuis quelques années. La décentralisation, la libéralisation des marchés mais aussi l'émergence de problèmes liés à l'environnement ont donné une vigueur nouvelle aux initiatives portées par les collectivités territoriales, et ce à tous les niveaux : communal, intercommunal, départemental, régional.

Comment ces initiatives s'inscrivent-elles dans le « temps long » ? Que nous dit l'histoire sur les évolutions en cours ? Assiste-t-on à une rupture avec les modèles de service public hérités des Trente Glorieuses ? Le contexte actuel et à venir offre-t-il de nouvelles marges de manœuvre ? Telles sont quelques-unes des questions qui seront abordées au cours de cette séance introductive, avant l'examen de cas concrets en France et à l'étranger.

---

**9h30 – 10h30**

#### ***Présentation du séminaire***

- ▶ *Introduction (Pascal Lemonnier, PUCA-MEDAD)*
- ▶ *Organisation générale du séminaire (Marie d'Arcimoles, LATTS)*
- ▶ *Débat avec la salle*

**10h30 – 11h10**

#### ***Entre Etat et collectivités locales : la formation du service public de l'électricité en France (1880-1982)***

*François-Mathieu POUPEAU, CNRS/LATTS*

#### **Pause**

**11h30-12h**

#### ***« 1985-2007 : l'émergence de politiques territoriales de l'énergie »***

*Didier LENOIR, CLER*

**12h-13h**

#### ***Débat avec la salle***

## ***I. Exposé introductif***

### **Pascal Lemonnier, PUCA**

Je voudrais commencer pour introduire cette séance par une présentation du PUCA et du PREBAT. Je reviendrai ensuite sur les attendus et les questionnements que nous posons à la profession dans le cadre de ce séminaire.

Le PUCA (Plan urbanisme, construction, architecture) est un service de 35 personnes, un des quatre services de la direction de l'actuelle DGUHC (Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la construction), en pleine phase de réorganisation actuellement avec sa partie MEDAD dirigée par Mr Borloo d'un côté et sa partie Ministère du logement et de la ville dirigée par Mme Boutin de l'autre côté.

Le PUCA est un centre qui a pour vocation de lancer des programmes de recherche, des programmes d'expérimentation, des programmes de recherche-action et des programmes d'évaluation action dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat, de la construction et de l'architecture. Nous ne réalisons pas nous-mêmes ces recherches ; nous confions cela à des centres de recherche tels que le LATTS. Notre cœur de métier, c'est donc l'appel d'offre de recherche, l'appel d'offre de soutien à l'innovation, l'appel d'offre d'expérimentation que nous lançons souvent conjointement avec des agences telles que l'ANAH, l'ADEME, le CNRS, etc.

Pour préparer ces appels d'offre, nous avons besoin de professionnels de la recherche, de l'expérimentation ou de l'innovation afin de pousser plus loin ou plus rapidement les grands phénomènes priorisés que je viens d'évoquer. L'état d'esprit, c'est ça : on lance des idées, on essaie de donner des coups d'éclairage et des coups d'accélération, on essaie d'attirer des professionnels ou des chercheurs sur nos idées pour qu'ils puissent se saisir de la question. Ensuite les chercheurs cherchent et trouvent (on l'espère en tout cas), les professionnels prennent le relai et puis ça dissémine et ça avance. Mais en aucun cas notre positionnement consiste à tout faire faire ; nous sommes là pour créer les conditions pour qu'un marché, un réseau de connaissances puisse s'en saisir et progresser.

Pour ce faire, soit nous avons les chercheurs et les professionnels à disposition, soit, quand ces réseaux n'existent pas, on les « incube ». C'est notre première vocation : on « incube » un certain nombre de réseaux de chercheurs ou de réseaux d'institutionnels. Pour les chercheurs, on peut citer par exemple le GRIDAUH qui est un réseau de juristes sur l'urbanisme et l'habitat ; on peut citer encore un réseau de chercheurs sur la socio-économie de l'habitat mais

on peut aussi parler d'un réseau de professionnels sur les NTIC, à l'origine des IFC (Industry Foundation Classes) que chacun pratique dans la construction du bâtiment pour les paramétrages et la maîtrise de données entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre.

Ensuite, une fois que ces réseaux existent, si l'état des connaissances est suffisant pour élaborer les appels d'offre en concertation avec les scientifiques ou les professionnels ad hoc, on réunit des commissions, on rédige des appels d'offre, on les lance et les gens y répondent.

Mais quand ce n'est pas le cas ou quand on sent que les professionnels ne se parlent pas forcément, qu'on ressent un besoin de décaler la question, de mettre les gens autour de la table et de dépasser les jeux d'acteurs classiques, alors nous lançons ce que l'on appelle l'atelier qui est l'objet de notre démarche ici. L'atelier a pour vocation de faire un état des lieux partagé des différents professionnels qui se parlent ou qui se parlent moins, qui ont des habitudes mais qu'on souhaite décaler par rapport à la question du territoire, par rapport à la question du bâtiment ou par rapport à la question sociale pour essayer ensuite d'enclencher et de voir dans quelle mesure d'une part les politiques publiques, d'autre part les éléments de connaissance peuvent accélérer des phénomènes qui ont été priorités par la société civile.

Et dans ce cadre-là, nous avons un grand programme de recherche en partenariat avec l'ANR, l'ADEME, l'ANAH, l'ANRU... et ce programme s'appelle le PREBAT (Programme de recherche sur l'énergie et les bâtiments). Le constat du PREBAT, c'est d'abord la nécessité d'accélérer très fortement les éléments de connaissance sur les aspects de produits, de matériaux, de logiciels pour inventer la rupture technologique qui permettra d'avoir des bâtiments qui consomment le moins possible, plus du tout, voire qui iraient jusqu'à produire plus qu'ils ne consomment (les bâtiments à énergie positive). On met chaque année dans ces actions entre 5 et 10 millions d'euros. C'est bien mais si on ne fait que ça, on attend et si on attend, chacun sait que le phénomène climatique ira en s'accélégrant – ce qui n'est pas souhaitable.

On a donc considéré un deuxième phénomène : le stock de bâtiments ou de quartiers existants fortement consommateurs, sur lesquels il y a énormément de choses à faire et pour lesquels la rupture technologique est souhaitable mais où doit surtout se mettre en oeuvre l'organisation des processus, des systèmes d'assemblage et des réseaux. On a donc lancé un certain nombre d'actions, notamment avec l'ANAH et l'ADEME, autour de la précarité énergétique en particulier, qui vont dans le sens d'une accélération des processus d'évolution des marchés de

la réhabilitation et de la rénovation de bâtiments en tout genre (logements avec l'ANAH, quartiers avec l'ANRU...).

Mais l'on voit bien qu'on ne parle ici que du bâtiment et l'on voit bien aussi que les bâtiments sont bien reliés à la ville par des réseaux et que parmi les réseaux essentiels, il y a les réseaux énergétiques. La question est donc naturellement arrivée aux oreilles du PREBAT, qui s'est dit : quand on réhabilite des bâtiments, la question du réseau se pose ; ce n'est pas le tout de détruire et de reconstruire ailleurs et en plus petit, s'il y a moins de clients, le réseau de chaleur par exemple devient moins rentable. Dans tous les cas, ce sujet qui est un débat à lui tout seul se trouve en quelque sorte déconnecté de la réalité objective qui est qu'il faut réhabiliter et que des pauvres habitent dans ces logements.

La question est donc de savoir, en terme d'attractivité des territoires, en terme de règlement de la pauvreté énergétique, en terme d'accélération du règlement énergétique des bâtiments et des quartiers, est-ce qu'on peut avoir un état des lieux scientifique, une mise en perspective des besoins de recherche ou d'action sous forme d'expérimentation et de soutien à l'innovation qui permette de dépasser ces questionnements et d'aller vers le règlement de la pauvreté et de la précarité énergétique, vers une meilleure définition et une accélération des phénomènes d'attractivité des territoires, vers une mise à disposition de systèmes d'énergie régulés permettant d'une part à l'économie de se développer et d'autre part d'avoir un équilibre socio-économique grâce à la technique du réseau énergétique en dépassant les stricts débats d'investissement. En effet, derrière tout cela, il y a des gens et il faut essayer de trouver des pistes de recherche et d'expérimentation qui permettent d'aller plus vite. La question est donc de savoir comment mettre en mouvement les différents acteurs pour que les choses avancent de façon convergente vers le règlement de ces grandes questions.

Forts de ces grands principes, il nous a semblé utile de poser le problème. Le sujet n'est pas neuf et il nous semblait que de nombreux chercheurs pouvaient répondre à ce type de questionnements. Nous avons donc lancé un appel d'offre il y a deux ans sur les collectivités territoriales en tant que productrices, distributrices, incitatrices et aménageuses. On a eu énormément de réponses très intéressantes sur les dimensions aménageuses, consommatrices et incitatrices (les résultats seront communiqués d'ici un an) mais finalement assez peu sur les dimensions productrices et distributrices où les liens avec le territoire ne sont pas simples à analyser et à recueillir. L'ANRU s'en est ému assez fortement et nous a plus ou moins mandatés pour creuser cette question.



Nous avons donc lancé dans le cadre du PREBAT socio-économie un travail sur cette question afin d'essayer de voir quels sont l'état des lieux des pratiques, l'état des lieux des connaissances et quels sont les éléments de piste que l'on pourrait tirer pour progresser plus rapidement.

J'ai confié cette action au LATTS et à François-Mathieu Poupeau qui a fait une thèse sur le sujet. Je lui ai demandé en particulier pour ce premier séminaire de faire une mise en perspective historique des pratiques et d'engager ensuite le débat sur l'émergence de nouveaux modèles dans la mesure où l'on a quand même aujourd'hui la nouvelle loi sur l'énergie qui permet d'espérer quelques évolutions même si tout n'est pas simple. Et à partir de ce point là, j'ai confié au LATTS de donner la parole à des collectivités locales qui ont des expériences positives, d'autres moins positives – ou plutôt négatives – dans la perspective, à partir de ces témoignage et des croisements avec des réponses et des diagnostics des différents professionnels, d'essayer de tirer une dynamique de progrès qui permette de faire en sorte que les différents réseaux de chaleur, d'énergie soient les plus opérationnels possibles et que les collectivités locales – qui sont au cœur de cette problématique – puissent avoir un rôle moteur et majeur sur cette notion d'attractivité des territoires et de réduction de la pauvreté et de la précarité énergétiques.

Je voudrais insister encore sur le fait que ce que l'on attend dans le cadre de ce séminaire, c'est bien sûr un foisonnement mais aussi de structurer les choses. En l'occurrence, les méthodes de travail qui pourront se mettre en œuvre à la fin des séminaires de cet atelier, sont les suivantes :

- 1) Des appels d'offre de recherche (creuser des pistes de connaissance sur les différents réseaux énergétiques et les politiques des collectivités locales et inventer des systèmes d'appropriation).
- 2) Des évaluations-actions. Typiquement, se poser la question de savoir, à partir d'un cas de réseau de chaleur ou d'un exemple de collectivité qui lance une initiative qui semble bien marcher, si c'est transposable. A titre d'exemple, on est en train d'évaluer l'action énergétique des OPAH de l'ANAH ; on a d'ores et déjà constaté que les prescripteurs dont se sert l'ANAH pour évaluer les besoins de travaux des logements privés des français pauvres ont besoin d'aller plus loin, plus vite et pas forcément pour plus cher. On est donc en train d'entamer la dernière phase qui consiste dans des nouveaux systèmes de

prescription beaucoup plus efficaces et l'ANAH est en train de modifier dans ce sens ses règlements internes pour aller plus loin et plus vite tout de suite.

- 3) L'expérimentation à proprement parler ; par exemple, un réseau de chaleur type CPCU amène de la vapeur à haute température et à haute pression et il n'y a qu'eux qui fabriquent de l'électricité en amont ; pourquoi ne fabriquerait-on pas de l'électricité en aval afin d'en faire bénéficier les bâtiments qui reçoivent des réseaux de chaleur : testons-le.
- 4) La prospective enfin. Tout peut être analysé ; simplement, il convient de le faire avec des paramètres scientifiques qui ne soient pas que des paramètres économiques : il faut qu'il y ait de l'économique, du social, de l'environnemental, du culturel, etc. La question, c'est quelles sont les pistes sur lesquelles on peut se positionner. C'est globalement moins un problème d'argent que de savoir comment on organise le système et quelles sont les pistes les plus prometteuses.

### **Marie d'Arcimoles (LATTS)**

Concernant les aspects plus pratiques, après cette séance de mise en perspective – qu'il faut voir aussi comme une séance où chacun fait connaissance avec les autres –, nous prévoyons deux séances d'ici l'été prochain (une à la mi-mai et une autre début juillet). Des dates vous seront proposées très rapidement de manière à faire en sorte de cristalliser le programme de ce séminaire jusqu'à l'automne prochain. Au total, le séminaire sera organisé autour d'une dizaine de séances, de préférence sur des demi-journées plutôt que sur des journées entières dans la mesure où il est très difficile de mobiliser des participants sur des créneaux aussi longs.

L'idée principale de ce séminaire est d'articuler ces différentes séances autour de cas d'expérimentations locales, sans chercher forcément à faire émerger des « idéaux-types » de politiques énergétiques locales mais au contraire des opérations très variées, dans la perspective de comprendre ce qui se passe véritablement sur le terrain : qu'est-ce qui fait qu'on se saisit de ces questions ? Pourquoi les collectivités le font-elles et comment elles le font ? En s'efforçant toujours de faire émerger des attentes et un certain nombre de questionnements de manière à mettre au clair la manière dont se pose le problème ; et faire également émerger à terme des idées, à débattre ensemble, pour des appels d'offre de recherche ou des expérimentations. Il faut donc véritablement voir ce séminaire comme un groupe de travail où l'on vous incite à dialoguer bien évidemment les uns avec les autres mais

aussi à problématiser au fil des séances, au-delà des cas d'études, un certain nombre de thématiques structurantes. Plutôt que de s'en tenir à la collecte d'une succession de cas, il semblerait judicieux en effet de proposer un certain nombre de zooms ou des éclairages particuliers sur des questions.

Par rapport aux différents éléments qui structurent pas ailleurs ce séminaire, je suis chargée de réaliser une enquête (quasiment terminée aujourd'hui) auprès des grands acteurs institutionnels. Cette série d'entretiens donnera lieu à une synthèse qui vise à présenter un panorama du positionnement de ces différents acteurs. En outre, nous proposerons des retranscriptions systématiques des différentes séances que l'on pourra alimenter par les différents supports qui nous auront été fournis par les intervenants (par exemple les fichiers transmis par Mr Lenoir pour la séance d'aujourd'hui) et qui permettront notamment de garder la trace des différents temps de débats. Nous fournirons également en fin de parcours un travail de recensement de la bibliographie existante sur le sujet. Enfin, il est prévu de clore la dernière séance par une séance bilan qui devrait permettre de se mettre d'accord sur ce qui est ressorti de plus structurant au fil des différentes séances pour faire émerger des propositions d'action, d'expérimentation, d'appels d'offre de recherche pour la suite.

Je vous propose à présent que nous engagions un temps de débat sur la base de ce cadrage général du séminaire.

---

## ***Temps de débat (1)***

### **Régis Meyer (MIES)**

Une problématique nous préoccupe depuis un certain temps : les liens entre coûts fixes et solidarité dans le domaine de l'énergie. Ce qui renvoie à ce que vous avez évoqué c'est à dire : jusqu'où va-t-on vers l'autonomie ? Quand on voit émerger l'idée bâtiment / énergie, finalement, c'est le drame de l'autonomie : à quel coût accepter cette solidarité ou à quel coût accepter ce désir d'autonomie ? Il y a des forces et des enjeux au niveau économique dans le secteur de l'énergie. Si la stratégie de réduction des gaz à effet de serre passe par une réduction des consommations énergétiques par quatre, quid du système énergétique et de son financement ? Il y a quand même des coûts fixes partout. Je ne sais pas par exemple jusqu'où on peut pousser l'analogie avec la téléphonie où la part abonnement devient importante mais c'est une réflexion qui peut en tout cas nous interroger dans la mesure où l'on vise

l'effondrement de la consommation énergétique – du moins son plafonnement puis sa baisse. Il y a donc des conséquences à anticiper pour que le système soit viable économiquement.

**Pascal Lemonnier, PUCA**

Pour bien comprendre la question, il s'agit de se demander si l'on a finalement raison d'aller vers une volonté très forte de diminution de la consommation ; est-ce qu'on ne ferait pas plutôt mieux d'aller vers une diminution de l'émission ? Auquel cas, ça pose effectivement la question de la déstructuration des réseaux ou de leur reconversion plus ou moins forte.

**Didier Lenoir (CLER)**

Il ne s'agit pas de diviser par quatre la consommation. Pas du tout, du tout, du tout. Il s'agit de diviser par quatre les émissions de gaz à effets de serre. Or on sait que par toutes sortes de procédés parfaitement connus d'efficacité énergétique, de sobriété et d'utilisation d'énergies renouvelables, on peut continuer à voir augmenter le niveau de vie et diviser par quatre les gaz à effet de serre.

**Charlotte Detaille (AITF)**

Il me semble qu'il n'y a aujourd'hui aucune solution énergétique qui permette techniquement de vivre avec la même consommation énergétique en consommant quatre fois moins. C'est une donnée physique. Il n'y a aucune solution technique qui permette d'émettre quatre fois moins de gaz à effet de serre avec une consommation équivalente à celle d'aujourd'hui. Sachant que si on continue sur le même mode de vie, elle continue à augmenter...

**Didier Lenoir (CLER)**

Je n'ai pas dit du tout cela, on peut baisser la consommation mais il ne s'agit pas de la diminuer par quatre et je le répète, tous les procédés existent pour diviser par quatre l'émission de gaz à effet de serre.

**Régis Meyer (MIES)**

Il demeure que même si on divise par deux la consommation énergétique, il y aura quand même un impact. Et il va falloir l'anticiper et voir les répercussions que cela peut avoir.

**Eric Lagandré (ANAH)**

J'aurais une ou deux suggestions à faire. Sur les thématiques de recherche d'abord, il me semble qu'il y a une problématique de calcul économique sur la tarification des énergies de réseau et les coûts de distribution, dans la continuité de la thèse de Michel Collombier

publiée il y a quelques années (à l'IDRI aujourd'hui) et qui pourrait servir à alimenter le débat. Je trouve par ailleurs que l'on est un peu franco-français dans la manière de formuler la problématique et peut-être pourrait-on se demander s'il n'y a pas des choses à regarder de l'autre côté des frontières ? Enfin, une autre limite que je sens aujourd'hui dans ce groupe, c'est que les collectivités locales ne sont pas représentées. Or il y a probablement au niveau local pas mal de gens qui sont porteurs de réflexions fortes. Il serait donc important d'associer quelques élus de manière pérenne au séminaire ; je pense par exemple à Dunkerque.

### **Mohamed Amjahdi (Ademe Ile-de-France)**

Je voudrais simplement réagir aux échanges précédents. Il y a bien deux objectifs et pour nous sur le terrain en tant qu'ADEME, c'est relativement clair : il s'agit à la fois de la division par quatre des gaz à effet de serre mais aussi de la division par deux, trois, quatre de la facture énergétique. Il faut être très clair sur ce point : soit on fait de la substitution, soit on fait des économies d'énergie. Quand on parle de réhabilitation, on parle bien de réduction des consommations de ces bâtiments et l'on va bien vers un facteur de division des consommations de ces bâtiments. Donc il y aura forcément un impact sur les systèmes de production et de distribution d'énergie. Ensuite, au-delà de réduire, on dit aussi qu'il faut développer les énergies renouvelables de manière à avoir une part d'énergies renouvelables relativement importante par rapport aux énergies traditionnelles, même si les bâtiments eux-mêmes sont déjà sobres du point de vue énergétique. Donc il y a bien ce double discours : d'un côté, la réduction des gaz à effet de serre et la réduction des consommations d'énergie et de l'autre côté, le développement des énergies renouvelables.

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Je crois que les deux allusions qui ont été faites à propos de la dimension internationale et de la dimension locale sont fondamentales. Ce qui est important, qui est en mouvement aujourd'hui dans le monde entier et sur lequel notre pays a malheureusement un retard extrêmement important, c'est l'évolution vers ce que l'on appelle un système massivement décentralisé de production d'énergie. Et aujourd'hui il se trouve que la France a pris du retard sur ces questions-là alors qu'un certain nombre de nos pays voisins ont pris une avance tout à fait considérable dans le développement des énergies renouvelables et pas seulement dans cette production décentralisée.

Ce qui est me semble-t-il le cœur du sujet, c'est que la ville ou la commune peut ne plus être simplement un récipiendaire d'une énergie produite de manière centralisée et complètement

souveraine avec une dynamique de réappropriation ; et il y a là d'ailleurs une dimension politique très forte. Et ce que je voudrais dire ici, c'est qu'il y a des expériences qui méritent d'être citées. Je pense par exemple à une initiative en France au niveau de Perpignan pour arriver à 100% d'énergies renouvelables en termes de bilan énergétique. Mais aussi des expériences au niveau international : la Norvège qui est le premier pays à fixer 100% de réduction énergétique à échéance 2030 ou Castilla la Mancha en Espagne qui a pour objectif en 2012 de faire 100% de son approvisionnement électrique en énergie renouvelable. Est-ce que la France, dont les objectifs datent aujourd'hui de 7 ou 8 ans, sera le dernier pays à se fixer cet objectif ?

Toutes ces expériences méritent d'être écoutées et je pense qu'il peut être intéressant de faire l'inventaire de ces expériences. La recherche ne va malheureusement pas émerger simplement de la conjugaison d'un certain nombre de personnes réunies autour d'une table mais plutôt de cette capacité de captation de ce qui est aujourd'hui en mouvement et dont on ne mesure pas l'ampleur. Et ce que je peux vous dire, c'est que je vois dans les communes une réappropriation absolument incroyable de cette question de la production d'énergie, de la limitation des gaz à effet de serre et qu'il y a là quelque chose à accompagner, à rendre intelligent, à partir de la réalité d'aujourd'hui.

Nous travaillons dans la région PACA ; aujourd'hui la région PACA, c'est 4% de croissance de la consommation électrique estivale avec une baisse de la production hydroélectrique et la construction massive de presque 2 gigawatt de centrales au gaz mises en service en 2008, 2009, 2011 pour faire face à des pointes estivales liées à la climatisation. Cela, c'est la réalité et le reste, c'est comment est-ce qu'on fait dans cette région-là en particulier mais dans d'autres aussi pour que les gaz à effet de serre diminuent par le biais d'initiatives locales.

Je terminerai là-dessus : aujourd'hui, il existe des initiatives d'élus, d'associations de parcs régionaux (le Parc naturel du Vercors par exemple) qu'il serait intéressant de faire ressortir pour faire en sorte de viser l'émergence de systèmes autonomes de production d'énergie sans émission de gaz à effet de serre. Et cela, c'est aujourd'hui possible ; ce sont des choses dont on discute avec un certain nombre de parcs naturels, qui ne sont pas simplement des vues de l'esprit et qui se font ailleurs. Alors s'il y a des choses à étudier, c'est justement le chemin qui mène à cette autonomie énergétique sans émission de gaz à effet de serre.

### **Pascal Lemonnier, PUCA**

C'est en effet très intéressant et je voudrais compléter en posant une question et en apportant une information. Votre intervention soulève en effet une tension. Et c'est précisément cette tension qui est au cœur du sujet. Si l'on va vers la logique qui consiste à dire travaillons sur les bâtiments pour qu'il y ait moins de besoins de consommation – donc revenons sur la climatisation et sur la structuration du bâtiment – et si l'on dit par ailleurs « Favorisons l'autonomie énergétique du bâtiment », la tension que je vois, c'est que pour transformer les bâtiments, on peut trouver des pistes de recherche, changer les matériaux, etc. C'est d'ailleurs l'objet de ce que le PUCA a lancé avec l'ADEME et la région PACA dans l'appel d'offre ABMEDE qui est en phase de clôture de remise des offres. Cela correspond à la piste suivante : on va essayer de rendre les bâtiments mieux isolés, etc. On est sur la piste qui consiste à réduire les besoins d'énergie. C'est une piste mais c'est très coûteux et il faut ensuite que les gens puissent payer. Et il faut ensuite se confronter au problème de l'intérêt des parties dans la mise en œuvre de certains systèmes. Comment diminuer donc cette tension entre les intérêts industriels d'un côté et des gens qui ne peuvent pas payer de l'autre côté ? Et est-ce que c'est à la puissance publique de payer quand ils ne peuvent pas payer ?

Je vois ensuite une deuxième tension : si l'on met en place des bâtiments totalement autonomes en énergie, est ce que ça veut dire qu'on aura tellement travaillé dans la première phase sur la faible consommation des bâtiments que l'on pourra se permettre de perdre ce surplus d'énergie que l'on ne consommera pas ? Ou est-ce que je fabrique de l'énergie renouvelable et quand je ne consomme pas, je la mets dans un réseau et quel réseau ? On est donc bien là au cœur du sujet qui pose la question de savoir quel type de réseau, de quel dimensionnement et selon quelle structure ?

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Il y a là la question du coût et la question de l'intermittence dans le cadre du déploiement à très grande échelle des énergies renouvelables.

La question du coût d'abord : aujourd'hui les coûts dépendent de prix de rachat qui sont totalement insoutenables dans la durée. On ne peut pas imaginer que les énergies renouvelables se développeront à grande échelle avec des tarifs d'achat qui approchent les niveaux d'aujourd'hui. C'est donc une course industrielle, une course de compétitivité qui est à mener et sur laquelle d'autres malheureusement ont pris une avance considérable par rapport à notre pays. C'est aussi une course à la mise en œuvre des services qui vont avec pour faire en sorte que l'électricité solaire (mais aussi d'autres formes d'énergie) devienne accessible à

tous, à un coût acceptable par la collectivité – autrement dit un coût de marché, un prix pour lequel on n'a pas besoin de l'argent public.

La question de l'intermittence ensuite est une question tout à fait importante. Je citerai à titre d'exemple Kombi Kraftwerk, expérience allemande : une commune de 12 000 habitants se trouve alimentée à 100% en énergies renouvelables par un couplage de différentes énergies (bois énergie, solaire, éolien, etc.). Il y a donc une réflexion scientifique et technique à mener sur ces questions de couplage. Et il faut aussi raisonner peut-être au niveau du quartier. Le raisonnement de l'autonomie ne se fait pas uniquement au niveau d'un bâtiment ou d'une maison, il peut se faire à tous les niveaux, y compris à un niveau global. In fine, tout cela fonctionnera parce qu'il y aura des réseaux intelligents permettant en permanence un ajustement de l'offre et de la demande. Ce sont des offres à construire mais là aussi les acteurs publics ont un rôle majeur à jouer en essayant de donner des cadres, des caps, une direction, une vision, une approche.

### **Didier Lenoir (CLER)**

Par rapport à ce que disait Régis Meyer, je crois qu'il est tout à fait important de ne pas parler d'autonomie mais de parler d'autonomie et de solidarité. Tous les territoires doivent l'être et cela dépend bien de l'action des réseaux. Le terme d'autonomie n'est pas bon en réalité parce que personne ne peut prétendre, sauf très marginalement, être autonome du point de vue de l'énergie.

Deuxième point : je suis un peu étonné du caractère éminemment technique des propos tenus jusqu'à présent. Notre problème français n'est pas un problème de technique puisque l'on sait faire et que l'on a déjà en France des expériences tout à fait analogues à ce que l'on peut trouver à l'étranger. Simplement, ces expériences sont marginales parce qu'elles sont portées par des élus ou des chefs d'entreprise qui sont particulièrement volontaristes et qui se disent « ce qu'on fait là-bas pourquoi je ne pourrais pas le faire ici ? ». Il faut être très fort pour faire cela en France. Je peux en témoigner : en France, l'organisation politique, technique et sociale de l'énergie fait tout pour que les choses ne changent pas.

Il y a donc des recherches à faire sur les changements effectifs à conduire pour qu'il y ait au niveau des territoires des possibilités d'action qui soient non seulement encouragées mais considérées comme normales ; un système où l'on s'engage, où l'ensemble de l'empilement des règlements, des aides, des financements ne viennent pas rendre extrêmement difficiles des réalisations qui prendraient quelques semaines ou quelques mois ailleurs. Il y a donc là des



recherches à mener et je pense qu'il est essentiel que l'on puisse fournir des propositions pour des appels d'offre dans ces domaines-là ; c'est beaucoup plus crucial que la technique parce que la technique, on en trouve partout dans le monde.

### **Pierre Van de Vyver (IGD)**

Je voudrais commencer par quelques remarques techniques : il faut se méfier des discours généralisant, notamment lorsqu'il s'agit de systèmes vastes et complexes.

Par exemple sur la question des prix d'achat insoutenables des énergies renouvelables : c'est vrai pour certaines mais pas pour toutes. On voit par exemple de plus en plus que le prix SPOT pour l'électricité dépasse pendant des centaines d'heures le prix d'achat de l'éolien ; et il n'atteindra jamais le prix du photovoltaïque aujourd'hui. Il y a donc des choses à dire avec prudence. Deuxième point : les choses et leur contraire peuvent être dites. Il a été dit qu'on crée des turbines à gaz pour faire de la climatisation ; le discours officiel reste que l'électricité d'été, c'est principalement de l'électricité nucléaire. Et pour expliquer pourquoi il faut quand même des turbines à gaz, c'est complexe : on voit qu'on a des contraintes de réseau, que le programme d'entretien des centrales nucléaires génère des contraintes.

Dernière chose : les coûts énergétiques sont élevés mais quand on arrive au coût distribué, on multiplie souvent encore par deux ou par trois : on a donc une marge de manœuvre si on est sur des systèmes distribuant moins coûteux. En conséquence, le système ne se résume pas aux moyens de production. On est là aussi assez mystifié sur le discours des coûts de production.

Je voudrais revenir en second lieu sur la démarche du séminaire elle-même. Le bilan de la situation doit passer par autre chose qu'une collecte de documents. Il s'agit de faire une recherche d'études ciblées qui ont vraiment traité nos questions. Il a en effet été écrites de nombreuses choses entre 1975 et 1990 qui sont très intéressantes et sont restées lettres mortes. Il faudrait donc faire une recherche très ciblée de ces différentes études. Par ailleurs, tous ces blocages à la prise en charge, il s'agit de les analyser ; il ne suffit pas de mettre des expériences sur la table : cela ne donnera rien. Est-ce qu'il y a un nouveau contexte ? Est-ce qu'il y a déjà des éléments de déblocage poussant à des actions efficaces et par forcément très consommatrices d'argent ?

Avant que notre groupe fasse certaines propositions, il faudrait donc créer une nouvelle confrontation qui soit un peu plus que de la technique ; par exemple, en rapprochant la sphère publique et la sphère privée. On reste en effet beaucoup trop dans une approche sphère publique alors qu'on est en liberté de commerce et d'industrie à 80% des activités. Or c'est

dans ce mariage que les choses peuvent démarrer et c'est peut-être pour cela que les pays étrangers vont aussi vite : parce qu'ils ont moins de complexes par rapport à l'intervention de l'entreprise dans ces sujets.

Sur les documents auxquels j'ai fait allusion, je pourrai vous donner quelques références. Et sur l'aspect confrontation, j'ai une ou deux idées de réunions à provoquer en prenant des opérateurs intégrés multiénergies renouvelables, avec des acteurs élus, avec un opérateur distributeur de milieu rural comme une SICAE et en les faisant se confronter.

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Je parlais tout à l'heure de prix de marché : le prix de marché, c'est le prix de production et c'est le transport ; et effectivement une énergie de pointe locale comme le photovoltaïque en Provence vaut un petit peu plus cher qu'un KWH de base.

### **Pierre Van de Vyver (IGD)**

Mais vous vous représentez le marginal du marginal...

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

2 000 MW ce n'est pas marginal. C'est ce que vous avez aujourd'hui en construction pour faire face aux pointes dans la région PACA ; donc c'est 2 000 MW gaz qui pourraient aujourd'hui être très largement substitués par le photovoltaïque.

### **Pascal Lemonnier, PUCA**

On est au cœur du débat. Je suis tout à fait preneur de cette mise en tension des acteurs publics / privés, c'est très intéressant. Et peut-être y a-t-il aussi un débat à avoir entre le type d'énergies renouvelables ou le type de choix d'énergies complémentaires ?

### **Pierre Van de Vyver (IGD)**

La solution technique, ça s'assemble toujours assez vite. Mais quelle conclusion on en tire en matière de pouvoirs locaux ? Parce que si l'on ne donne pas l'autorisation aux agents territoriaux d'installer par exemple de la production jusqu'à 100 MW... J'ai toujours dit que si l'on veut mettre en place des systèmes locaux, les productions jusqu'à 100 MW doivent relever d'initiatives locales. Et pour revenir aux distributions d'électricité, l'échelon pertinent, ce n'est jamais l'échelon national. La loi de 1946 prévoyait des EPRD et quand on regarde la maille économique, on devrait avoir un plus grand nombre d'acteurs pour benchmarker, pour stimuler, pour rendre multiénergies et pour optimiser. Et cela n'a rien à voir avec la technique.

### **Pascal Lemonnier, PUCA**

A ce stade de la mise en tension, je voudrais revenir sur la problématique du territoire et des pauvres. Finalement, au jour d'aujourd'hui, de votre point de vue, est-ce que ces mises en tension ou ces confrontations, profitent à l'attractivité du territoire ? Est-ce que les tentatives d'évolution ou au contraire les tentatives de statu quo sont de votre point de vue de nature à développer l'énergie pour réguler une attractivité économique ou, encore mieux, pour permettre à des gens qui n'ont pas d'argent d'avoir une énergie à un prix régulé qui par ailleurs ne pollue pas ou ne participe pas à l'effet de serre ?

### **Pierre Van de Vyver (IGD)**

Normalement cette question devrait être résolue. La FNCCR peut peut-être répondre avec ses syndicats d'électricité qui ont des centaines de projets locaux ?

### **David Beauvisage (FNCCR)**

Les objectifs auxquels il faut essayer de répondre, c'est ceux qui ont été rappelés dans la loi du 13 juillet 2005 : c'est à la fois la sécurité d'approvisionnement, la solidarité, le changement climatique et la protection de l'environnement. Donc le but c'est d'arriver à résoudre et prendre en compte ces quatre facteurs. Chaque solution répond à l'une de ces problématiques. Ensuite, il y a un échelon national et l'échelon plus strictement local. Et au niveau local, il est difficile d'apporter une réponse stéréotypée : cela va dépendre des gisements sur place, cela va dépendre aussi de l'organisation des territoires (si c'est disséminé ou plutôt regroupé).

Toutefois, je ne suis pas si pessimiste. Il se passe des choses au niveau des territoires qui dépendent des structures en place. Au niveau des syndicats d'énergie, des opérations de valorisation des énergies renouvelables se mettent en place (par exemple en Vendée) mais aussi des actions de solidarité entre communes rurales et urbaines (par exemple en Saone et Loire où est menée une grosse action de diagnostic énergétique). Finalement, c'est sûr que l'on aimerait que l'énergie soit peu chère, soit régulée et qu'elle protège l'environnement mais comment y répondre ? Je ne sais pas si un séminaire pourra répondre à ces questions-là.

### **Pascal Lemonnier, PUCA**

Le séminaire a en tout cas vocation à poser les bonnes questions. Mais si je comprends bien, ce n'est pas tant des services de l'ANR et de sa technologie dont on a besoin mais plutôt d'une analyse des comportements, des jeux d'acteurs et des impacts. C'est une première piste forte que je retiens de ces premiers échanges.

### **Mohamed Amjahdi (ADEME Ile-de-France)**

J'ai l'impression en effet qu'il ne s'agit pas d'un problème technique mais d'un problème d'acteurs. Aujourd'hui, si j'ai bien compris, on veut transférer une problématique nationale, qui est celle des gros opérateurs, sur des collectivités qui n'ont pas la compétence juridique, technique d'une part et qui n'ont pas vocation à devenir fournisseuses d'énergie d'autre part. Il faut donc impérativement ne pas se tromper en voulant déplacer quelque chose sur des collectivités qui ne pourront jamais investir – et même si elles investissent de toute façon il faudra à un moment donné qu'elles externalisent parce qu'elles n'auront pas les moyens de gérer... On a vu des exemples notamment dans le domaine de la géothermie, où des collectivités se sont endettées et certaines n'ont jamais eu la possibilité de financer et les puits se sont fermés. Donc si l'on veut développer le marché des énergies renouvelables en France, on ne peut le faire que par le biais des entreprises privées qui investissent et qui gèrent avec des deniers publics. Mais il faut donner par ailleurs les possibilités politiques aux collectivités, leur donner toute latitude à pouvoir prendre des décisions politiques.

Aujourd'hui, on va avoir le même problème que dans le logement social : il y a les collectivités qui feront et celles qui ne feront pas. Aujourd'hui, les collectivités, qui ont plutôt des problèmes sociaux à régler, est-ce qu'elles vont investir sur des systèmes d'énergie renouvelables qui vont coûter plus cher et qu'il va falloir gérer ? Et comment, finalement, l'utilisateur final va-t-il pouvoir bénéficier des retombées économiques de cette énergie ? D'autant qu'on a diverses énergies avec des disponibilités plus ou moins différentes en fonction des territoires : on a la problématique du bois, de l'énergie disponible dans le sous-sol, du solaire... Donc si l'on veut développer des énergies renouvelables, il faut impérativement associer des acteurs économiques qui prendront des décisions économiques mais qui seront accompagnées par une volonté politique.

### **Pierre Van de Vyver (IGD)**

Je connais bien un dossier qui est l'éolien en France pour avoir travaillé sur la loi POPE. En France, on a très peu d'éolien à côté de l'Allemagne mais on a déjà quelques parcs éoliens qui ne devraient pas être. Là, on peut dire que l'administration avait complètement la main et qu'elle n'a pas été clairvoyante. D'autant qu'elle bloque par ailleurs des tas de projets qui seraient intéressants. On voit des fonctionnaires qui détruisent en une heure et d'autres qui n'ont pas la capacité d'agir et de soutenir des projets. Donc la montée en compétence des acteurs et de l'intervention publique, il faut préciser où elle est utile. Là où est le levier, c'est sur les dimensions aménagement du territoire, social, paysage...

---

## ***II. Les collectivités locales et le secteur électrique. Une brève mise en perspective historique***

**François-Mathieu Poupeau, chargé de recherches CNRS à l'Université Paris-Est (LATTS)**

Je vous propose de nous décentrer un peu par rapport à la période actuelle et de réfléchir aux relations qu'entretiennent les collectivités locales et l'énergie en les replaçant dans le « temps long », celui de l'historien.

Mon propos consistera à montrer comment, progressivement, la question de la gestion de l'énergie a été en quelque sorte « préemptée » par l'Etat et par les grands opérateurs au détriment des collectivités locales et comment ce processus peut nous aider à comprendre certains éléments du débat actuel, notamment des réticences à voir de tels acteurs se ressaisir d'un objet particulièrement important dans un certain nombre de politiques publiques.

Pour cela, je me focaliserai sur le service public de l'électricité car il constitue d'une certaine manière un modèle dominant, qui, de par son poids économique et socio-politique, a des effets d'entraînement importants sur l'ensemble du secteur. Ainsi, même si dans certains cas (réseaux de chaleur, énergies renouvelables par exemple), les collectivités locales ont pu continuer à s'impliquer dans le domaine de l'énergie, il faut bien avoir en tête que le « modèle EDF » a largement pesé sur la problématique qui nous intéresse.

Pour ce faire, j'opérerai en trois temps dans cette présentation.

Tout d'abord, je ferai un bref retour sur les origines du service public de l'énergie en France, origines très marquées par l'empreinte du « local », l'Etat se désintéressant presque totalement de la question.

Ensuite, je montrerai comment, à partir de l'entre-deux-guerres, une centralisation s'est imposée et a relégué l'intervention des collectivités locales à un rôle beaucoup plus périphérique que durant la période précédente mais pas pour autant si négligeable que cela.

Enfin, je tirerai de cette mise en perspective historique quelques éléments de discussion sur la problématique actuelle.

## Les origines du secteur électrique : un service public local

J'en viens à mon premier point, qui est consacré aux origines du secteur électrique, que je qualifierais de « locales ».

Pourquoi ? Pour le comprendre, il faut revenir sur les débuts de l'électricité - et d'ailleurs plus généralement de l'énergie - et le fait que celle-ci s'implante selon un schéma-type assez simple, à savoir une petite centrale qui dessert un marché très local<sup>1</sup>. Si l'on prend l'exemple des villes, on a souvent une initiative qui émane soit d'un industriel produisant de l'électricité pour ses besoins personnels et revendant le surplus à d'autres consommateurs, soit d'un petit entrepreneur qui fait de la vente d'énergie son métier principal. Le cas est identique lorsqu'on sort des villes et qu'on se trouve dans des régions bien dotées en ressources hydroélectriques ou thermiques, avec des petites sociétés qui se constituent pour éclairer un centre bourg et quelques clients privilégiés. Le périmètre de desserte reste dans tous les cas assez limité, à proximité de la centrale de génération.

Pourquoi un tel mode de développement ? Tout simplement du fait de l'état des innovations technologiques de l'époque, qui rendent à la fois difficile et coûteux le transport d'électricité à distance. Même si des expériences, notamment celle du Français Gaulard et de l'Anglais Gibbs, se font jour à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle pour améliorer les conditions de transport, celui-ci ne se fait bien souvent que sur quelques kilomètres, ce qui conditionne fortement, on s'en doute, le mode de développement de l'énergie électrique.

Donc des origines « locales » qui vont faire que ce sont assez « naturellement » les communes qui, les premières, vont être confrontées à la question de l'encadrement de la nouvelle énergie. Elles le sont pour plusieurs raisons. Pour des problèmes de sécurité tout d'abord car il faut faire en sorte que les installations électriques n'entraînent pas d'accidents ni de perturbations trop importantes, à une période où les innovations technologiques ne sont pas toujours totalement maîtrisées. Pour des problèmes d'encombrement de la voirie ensuite car certaines villes voient se multiplier les projets de desserte et donc risquent de voir leur territoire parcouru de manière un peu anarchique par les réseaux électriques. Ceci n'est pas sans poser des problèmes « paysagers » mais aussi des travaux incessants sur le domaine public, qui militent pour une intervention accrue des communes. Autre raison, les nombreux conflits qui existent localement entre l'électricité et le gaz. Contrairement à l'électricité, le gaz est souvent

---

<sup>1</sup> *Pour un examen attentif des dimensions socio-techniques du développement des premiers réseaux électriques, cf. l'incontournable ouvrage de Thomas P. Hughes (T. P. Hughes, Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1983).*

implanté d'assez longue date et jouit déjà d'un marché local florissant. Des liens sont noués avec les municipalités, sous forme de signature de contrats de concession qui entraînent des droits et obligations pour chacune des parties. Parmi celles-ci des dispositions limitant la concurrence d'autres opérateurs, y compris des électriciens. De ce fait, les communes sont souvent prises en étau entre les gaziers, avec lesquelles elles entretiennent des relations étroites, et les électriciens, qui aimeraient avoir davantage les coudées franches. Enfin, dernière raison expliquant cette intervention locale, le fait tout simplement que, pour un certain nombre de citoyens et d'édiles – pas si nombreux que cela, ainsi que le montrent les travaux des historiens ! –, l'électricité fascine et est considérée comme l'énergie du progrès et de la modernité. Etre une ville lumière motive certains élus à s'intéresser de plus près au développement des réseaux électriques.

D'où vraiment un domaine, l'énergie, qui est, je dirais, la « chose » du local et on ne s'imagine pas aujourd'hui tous les débats, conflits qui peuvent traverser les municipalités d'alors sur des questions aussi importantes que les quartiers à desservir, les hausses de tarifs, les pratiques commerciales des sociétés privées... Ce sont autant de controverses locales qui traversent les campagnes électorales, qui font et défont certaines élections, et qu'on ne retrouve guère aujourd'hui ou, en tout cas, en des termes incomparablement moins importants.

Donc l'électricité, une « chose » du local et ce d'autant plus que, dans le même temps, l'Etat ne s'intéresse pas vraiment à l'énergie. Pourquoi ?

Tout d'abord parce que, de manière générale, il se pose comme non interventionniste en matière économique. L'historien Richard Kuisel<sup>2</sup> a magistralement montré que, dans ce domaine, l'Etat français a été pendant longtemps marqué par une conception très libérale de son action, réduisant ses interventions à la préservation des grands équilibres sociaux. Ce n'est que très progressivement, à partir de l'entre-deux-guerres, qu'il accroît son champ d'action pour embrasser l'économie, l'une des périodes phares étant la Libération. En tout cas, lorsque les premiers réseaux électriques apparaissent (1880-1900), l'Etat est bien loin d'être gagné par une doctrine interventionniste sauf, je l'ai déjà dit, lorsque des enjeux de société peuvent la justifier.

Et c'est là qu'il faut faire intervenir un autre élément : le fait que la plupart des élites de l'époque ne considèrent pas l'électricité comme un service public qui pourrait justifier une

---

<sup>2</sup> *Richard F. Kuisel, Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle, Paris, Gallimard, 1984.*

entorse à cette doctrine générale. Pour beaucoup d'entre eux, la nouvelle énergie est vue avec une certaine méfiance, notamment vis-à-vis du gaz, qui occupe une place prédominante. Elle est tolérée mais pas vraiment soutenue. Certains experts considéreront d'ailleurs cette faible attention portée par l'Etat à l'électricité comme l'une des raisons expliquant le retard français dans l'équipement électrique, retard qui ne sera rattrapé qu'à partir des années 1930, lorsque l'Etat s'engagera plus vigoureusement dans le développement des capacités de production, de transport et de distribution d'électricité.

La conséquence de ce que je viens de dire est qu'en France comme partout en Europe et dans le monde d'ailleurs, la distribution d'électricité est un service public local qui est placé sous la responsabilité des communes, l'Etat se contentant d'un rôle de contrôle technique et administratif. Ceci se cristallise par le vote d'une loi, la loi du 15 juin 1906, qui stipule que la distribution d'électricité est une activité économique encadrée par les communes et qui instaure la concession comme régime prépondérant, appelé à se substituer à terme aux autres régimes en vigueur (autorisation ou permission de voirie).

La concession, cela signifie que la commune a un droit de regard sur l'activité de distribution : contre l'octroi d'un monopole territorial à un concessionnaire privé<sup>3</sup>, les élus ont leur mot à dire d'une part sur les investissements réalisés sur leur territoire, d'autre part sur les tarifs pratiqués à l'égard des consommateurs. Il s'agit donc d'une loi qui est fondamentale et qui ne sera d'ailleurs jamais explicitement remise en cause, restant l'un des fondements juridiques actuels du système de distribution électrique français.

C'est à partir de cette loi et d'un certain nombre d'autres briques réglementaires que se construit l'intervention locale, qui est très vivace jusqu'à la Seconde guerre mondiale. Grâce aux prérogatives qui sont les leurs (statut d'autorité concédante), les communes jouent un rôle actif dans l'électrification de leur territoire, négociant les zones à desservir, tentant d'obtenir des tarifs plus intéressants pour elles-mêmes et leurs administrés. Certaines d'entre elles (Bordeaux, Grenoble pour ne citer que les plus grandes villes) vont même plus loin et décident de prendre en charge par elles-mêmes l'activité de distribution (voire de production) en créant des régies, même si la France se distingue de l'Allemagne et de l'Angleterre de l'époque par le faible recours à ce type de structure<sup>4</sup>. Enfin, il faudrait signaler pour être complet le rôle éminent joué par les communes et syndicats de communes dans

---

<sup>3</sup> *Ce monopole est toutefois limité, au départ, aux seuls usages d'éclairage. La force motrice reste dans le domaine concurrentiel et ce ne sera que plus tard qu'elle s'alignera sur le régime général.*

<sup>4</sup> *Qui ne représente au moment de la création d'EDF (1946) que 5% de l'ensemble de l'électricité distribuée sur tout le territoire national.*



l'électrification rurale du pays. Si l'on a parfois tendance à souligner l'implication de l'Etat et d'administrations comme le Génie rural et les Ponts et Chaussées, il ne faut pas minorer le rôle des communes dans ce processus, à la fois sur les plans financiers (capacité à lever des fonds) et politique (faire pression sur l'Etat pour qu'il intervienne plus massivement). A l'heure où l'on parle aujourd'hui d'intercommunalité, il est intéressant de mentionner que c'est l'électrification rurale qui a fait émerger la coopération intercommunale en France, sous forme de syndicats cantonaux voire, plus rarement, départementaux.

De cette première période, il demeure aujourd'hui des « traces » importantes dans notre système institutionnel. D'une part, les communes ont toujours le statut d'autorités concédantes donc disposent d'une certaine capacité d'action pour influencer les opérateurs, ce qui n'est pas le cas dans d'autres services en réseaux. D'autre part, il existe toujours des régies ou plutôt ce qu'on appelle aujourd'hui des entreprises locales d'énergie (ELE) contrôlées par certaines collectivités locales. Enfin, malgré des remises en cause, le régime de l'électrification rurale perdure et représente aujourd'hui encore des montants financiers très importants, de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros.

### **L'entre-deux-guerres et le début d'une intervention de l'Etat**

Pourtant, cette première phase nous semble assez lointaine aujourd'hui, au point qu'on l'oublie parfois. Même s'il en subsiste certains éléments, que je viens de mentionner, le modèle de service public dont nous héritons porte en effet une autre empreinte, plus récente, celle de l'Etat. Ce sera l'objet de ma deuxième partie.

Avant d'y venir, juste une remarque peut-être. Il faut voir cette nouvelle période d'intervention de l'Etat non pas comme substituant totalement un nouveau régime au régime précédent. Il faut plutôt raisonner en matière de « strate » nouvelle, qui se surajoute à la précédente, non sans créer, j'y viendrai en conclusion, une certaine ambiguïté sur le statut exact de la distribution d'électricité : a-t-on affaire finalement à un service public local ou national ?

Cette phase d'intervention croissante de l'Etat commence à partir de l'entre-deux-guerres pour durer jusqu'à aujourd'hui, même si le mode d'action publique est actuellement en train d'évoluer en profondeur. C'est une période de croissance extraordinaire du secteur électrique (la fameuse « loi » du doublement de la consommation d'électricité tous les dix ans) qui est marquée par une forte centralisation et l'affirmation du rôle de l'Etat, au détriment de celui des collectivités locales.

### **Facteurs technico-économiques, facteurs institutionnels : l'avènement d'un modèle de service public très centralisé**

On considère parfois en France cette phase de centralisation comme étant « naturelle » voire inéluctable en l'expliquant mécaniquement par les transformations technico-économiques qui affectent le secteur électrique. En d'autres termes, il y aurait eu un mouvement nécessaire vers la centralisation du fait de la création progressive de monopoles régionaux puis nationaux.

C'est une explication qui me semble assez simpliste. Ces facteurs techniques et économiques jouent bien évidemment mais pas totalement : ils sont une condition que je dirais nécessaire mais non suffisante de la centralisation.

Nécessaire car il est vrai que l'organisation industrielle du secteur électrique tend partout dans le monde à favoriser une plus forte concentration et intégration. Une plus forte concentration tout d'abord car le progrès des techniques favorise la construction de centrales (hydroélectriques, thermiques puis, plus tard, nucléaires) de plus en plus grandes, qui finissent par supplanter les petites unités d'antan. C'est ce que les économistes appellent les effets de taille et d'économies d'échelle. Une plus forte intégration ensuite car l'interconnexion des réseaux gagne du terrain par les bénéfices qu'elle apporte aux opérateurs. Elle facilite une mutualisation des risques et des effets de foisonnement qui sont indispensables au bon fonctionnement d'une industrie qui doit constamment gérer les flux et équilibrer offre et demande. D'où une phase où les petits entrepreneurs du début du siècle laissent place à des opérateurs de plus en plus puissants, à un niveau régional puis national.

Condition nécessaire donc mais pour autant non suffisante. Preuve en est l'existence de modèles nationaux différents du cas français, où cette forte centralisation a cohabité avec des types de gestion plus décentralisés. On pense bien évidemment à l'Allemagne ou aux pays d'Europe du Nord, où l'on assiste, comme partout ailleurs à cette période, à une forte concentration mais qui laisse des pouvoirs très importants aux communes notamment. En Allemagne, une part non négligeable de la production et une part encore plus importante de la distribution d'électricité sont assurées par des Stadtwerke, qui sont des entreprises municipales ou intercommunales multi-services (énergie, eau, transports en commun...) placées sous la tutelle des collectivités locales, lesquelles ont un droit de regard sur leurs investissements et leurs tarifs.

Il n'y a donc pas de déterminisme technico-économique. Des facteurs proprement « institutionnels » jouent également pour expliquer cette différence. Dans le cas de la France, la centralisation s'explique par l'action d'un certain nombre d'autres acteurs qui vont pousser

à une plus forte intervention de l'Etat, contre celle des collectivités locales. On pense évidemment à certains courants politiques (socialistes, radicaux, communistes mais aussi certains plus marqués « à droite »), qui militent pour un engagement plus important de l'Etat pour corriger les excès des grands groupes et/ou pour nationaliser tout ou partie du secteur électrique. On pense aussi aux forces syndicales, qui oeuvrent pour une uniformisation des régimes et une intervention de l'Etat destinée à corriger les excès du marché. La CGT joue à ce titre un rôle éminent dans le processus de centralisation. On pourrait y ajouter enfin l'action des grands corps de l'Etat (Ponts et Mines), qui sont mus par une conception jacobine de l'intérêt général et qui s'accaparent progressivement l'expertise publique en matière de gestion de l'énergie. Tous ces acteurs concourent à renforcer la place de l'Etat, bien avant la création d'EDF.

Le mouvement de centralisation et d'étatisation se ressent dès les années 1930, se poursuit sous le régime de Vichy et trouve son point d'orgue en 1946 avec la création d'EDF, qui marque le début d'un modèle très centralisé. Si l'on en reste à l'angle d'attaque de ce séminaire, qui interroge l'action publique locale dans le domaine de l'énergie, l'idée générale pour les acteurs plaidant pour la centralisation, et qui reste encore très prégnante aujourd'hui, est qu'il est plus efficace de centraliser plutôt que de décentraliser la gestion de l'énergie en France. Plus efficace sur le plan technico-économique tout d'abord, dans une logique très sectorielle et verticale qui est celle de la croissance économique et de l'équipement massif du pays mais qui n'intègre pas vraiment la dimension territoriale dans son raisonnement. Plus efficace également sur le plan de l'action publique, de la « régulation » si j'ose utiliser un terme anachronique, avec cette idée que les communes (même regroupées), et contrairement à leurs homologues allemandes, sont trop dispersées et trop faibles pour se défendre vis-à-vis des opérateurs, sans compter qu'elles ont tendance, pour beaucoup de réformateurs de l'Etat, à prélever trop de taxes locales, de redevances, ponctionnant trop fortement les usagers pour renflouer leurs budgets. Donc une charge jacobine assez classique contre le pouvoir local avec notamment en toile de fond la question centrale - et qu'il nous faudra peut-être interroger dans le cadre de ce séminaire - de la rente sur la distribution, qu'on estime trop fortement redistribuée vers les communes.

### **Les collectivités locales et l'énergie : l'abandon d'une liberté d'action individuelle au profit d'une capacité d'action collective**

Avant d'en arriver à ma conclusion, j'aimerais revenir brièvement sur ce que devient l'exercice d'un pouvoir local dans un tel système centralisé. Pour bien le comprendre, je crois

qu'il est intéressant de constater que les collectivités locales elles-mêmes participent de ce mouvement de centralisation et d'étatisation, ce qui explique d'ailleurs en partie sa force.

Je voudrais en particulier insister sur une association d'élus locaux qui apparaît dans le jeu politique dans les années 1930 : la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). La FNCCR a été créée en 1933 pour rassembler, comme son nom l'indique, les communes autorités concédantes de la distribution d'électricité dans le but de faire valoir leurs revendications auprès des opérateurs et des pouvoirs publics<sup>5</sup>.

La FNCCR joue un rôle décisif dans la centralisation mais pas n'importe quelle centralisation pour elle. Elle plaide pour une intervention de l'Etat qui soit tempérée par des contre-pouvoirs locaux forts et organisés sur le plan départemental. Pourquoi un tel soutien, a priori un peu étonnant ? Pour deux raisons principales.

D'une part parce que la FNCCR estime que le régime de la concession devient de plus en plus fictif du fait de la concentration des opérateurs. Les écrits de ses membres dirigeants sont clairs à ce propos. Ils estiment que les collectivités locales ne sont pas assez armées pour lutter contre des opérateurs qui sont très concentrés et très puissants. Dès lors, bien souvent, les contrats de concession deviennent des « actes léonins » pour reprendre l'expression de Fernand Gentin, l'un des élus qui a porté la Fédération sur les fonts baptismaux. Il faut donc renforcer l'Etat pour avoir un allié contre ces mêmes opérateurs, par exemple en exigeant d'eux des baisses tarifaires qu'ils ne veulent pas consentir dans leurs négociations avec les autorités concédantes. L'autre raison militante pour une plus forte intervention de l'Etat aux yeux de la Fédération est liée à l'ampleur des ressources financières à mobiliser pour assurer à l'ensemble de la population française l'accès à la modernité électrique. Pour la Fédération, le constat est clair : l'équipement du pays ne pourra se faire sans une intervention accrue de l'Etat. Pour obliger les énergéticiens à coopérer entre eux pour poursuivre l'interconnexion, pour développer de nouveaux moyens de production, pour hâter le processus d'électrification des campagnes, seul l'Etat est jugé suffisamment fort pour pouvoir prendre des mesures, entreprendre des réformes qui vont faciliter la modernisation du pays et faire décoller une consommation par habitant qui reste encore faible comparativement à d'autres pays.

On est donc en face d'un processus intéressant sur le plan institutionnel, en ce qu'il montre que l'Etat n'est pas perçu par ces élus locaux comme un corps étranger. Il est au contraire un moyen de renforcer leur capacité d'action face à des opérateurs de plus en plus puissants. Cela

---

<sup>5</sup> *Sur la formation de la FNCCR, cf. M. Lévy-Leboyer, H. Morsel, Histoire de l'électricité en France. Tome 2 : 1919-1946, Paris, Fayard, 1994.*

montre, je crois, toute l'ambiguïté des relations entre l'Etat et les collectivités locales avant la décentralisation, pas uniquement faites d'antagonisme et de rejet mais aussi d'arrangements, de collusion. Sur ce point, je vous invite à lire notamment les travaux du Centre de sociologie des organisations sur le « jacobinisme apprivoisé », qui mettent bien en évidence cette ambiguïté dans les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales<sup>6</sup>.

C'est donc sur ce compromis territorial que se fonde le modèle français de service public avec un Etat qui ne cesse de se renforcer dans les années 1930 puis en 1946 avec la création d'EDF. EDF devient en effet le concessionnaire obligé des communes, ce qui rend caduque, il faut bien le dire, la notion de concession. En outre, EDF étant placée sous la tutelle de l'Etat, ce dernier peut contrôler les investissements et les tarifs, en lieu et place des collectivités locales. Il utilise d'ailleurs ces leviers d'action à des fins de politique macro-économique (lutte contre l'inflation, vitrine sociale...) pas toujours compatibles avec le point de vue des collectivités locales, ce qui sape progressivement leur capacité d'action.

Toutefois, ce processus ne les élimine pas totalement, loin s'en faut. Si le rôle de l'Etat s'affirme, c'est aussi en contrepartie d'une forme de reconnaissance des pouvoirs locaux. Reconnaissance au niveau national tout d'abord, l'Etat et surtout EDF tissant des liens étroits avec la FNCCR, qui détient pendant longtemps le monopole de représentation des intérêts des collectivités locales, l'Association des maires de France lui déléguant d'une certaine manière cette fonction. Le rôle joué par la Fédération dans l'entre-deux-guerres (soutien à l'Etat) et les liens d'amitié et de loyauté liés à cette occasion, le maintien de la loi du 15 juin 1906, l'existence d'un certain nombre d'autres dispositions législatives favorables aux pouvoirs locaux font bénéficier la Fédération d'une écoute attentive de la part des pouvoirs publics. Bien sûr tout n'est pas au beau fixe entre la FNCCR d'une part, l'Etat et EDF d'autre part. Les relations sont jalonnées de conflits parfois importants mais ils cohabitent avec une logique qui laisse part également à la négociation lorsque les rapports de force sont plus favorables aux élus locaux. L'adoption en France d'une péréquation tarifaire me semble être un exemple tout à fait significatif de la capacité d'action de la Fédération. Je n'ai pas le temps de le développer mais il faut bien voir que si une telle mesure existe, c'est en large part du fait

---

<sup>6</sup> Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n°1, 1975, pages 3-32 ; Pierre Grémion, *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

de l'intervention de la FNCCR, l'Etat et d'EDF étant pendant longtemps hostiles à une telle disposition<sup>7</sup>.

J'ai parlé de reconnaissance nationale mais celle-ci se décline également au niveau local, avec de très nombreuses relations nouées à différents échelons avec les élus, qui sont des partenaires importants pour les agents d'EDF. Ceci est facilité par le « maillage » des centres de distribution d'EDF-GDF, lesquels favorisent une connaissance fine du territoire local, faisant d'EDF une entreprise beaucoup moins « bureaucratique » et anonyme qu'on a bien voulu le dire. Là encore, le regard dépassionné de l'historien permet d'apprécier plus finement ce qui se joue entre l'entreprise publique et les élus locaux.

Donc, au final, même si on peut constater un processus de « préemption » de la question énergétique par l'Etat, il n'y a pas pour autant de cécité absolue mais des relations de cooptation, d'assez forte proximité. C'est ce qu'on appelle en science politique une forme de « néo-corporatisme » où l'Etat n'est pas seul face aux citoyens ou face aux opérateurs mais doit composer avec un certain nombre de corps intermédiaires (pas tous et c'est en cela que ce processus n'est pas totalement démocratique ni transparent) pour gérer les affaires publiques. En l'occurrence, c'est la FNCCR qui joue ce rôle d'intermédiation, aux côtés d'autres grandes organisations syndicales, patronales ou consuméristes.

### **Quels enseignements pour aujourd'hui ?**

En conclusion, je crois que c'est cette capacité qu'ont eue l'Etat et EDF (mais aussi GDF) à s'imposer non pas contre mais avec certains représentants des collectivités locales qui explique la pérennité du modèle français de service public, y compris jusqu'à une période proche. Un épisode assez récent va, à mon sens, dans le sens de cette thèse : l'échec de la tentative de régionalisation d'EDF et de GDF en 1982, suite aux projets de la majorité socialiste. Si ce qui était alors une promesse du candidat Mitterrand a été mis au placard, c'est, certes, du fait de l'activisme d'une partie du monde politique et syndical et du lobbying des partisans du nucléaire, qui craignaient un affaiblissement de cette filière. Mais, quand on regarde le processus d'un peu plus près, on s'aperçoit également que les élus locaux eux-mêmes – et, je pense, la FNCCR – n'étaient pas très « chauds », précisément parce qu'ils craignaient qu'une régionalisation ne sapât l'écoute, même relative, dont ils bénéficiaient auprès d'EDF et de l'Etat.

---

<sup>7</sup> Pour une chronique détaillée de ce processus, cf. F.-M. Poupeau, « La fabrique d'une solidarité territoriale. Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, 2007, pages 599-628.

Pour finir, puisque l'un des objectifs du séminaire est de réfléchir aux marges de manœuvre des collectivités locales en matière de gestion de l'énergie aujourd'hui, je dirais que l'histoire que je viens de vous raconter a à mon sens plusieurs conséquences, juridiques mais aussi socio-politiques, sur le système actuel. J'en mentionnerai quatre.

La première est la difficulté pour beaucoup de collectivités locales à se réappropriier le « dossier énergie ». En « préemptant » le domaine de l'énergie tout en maintenant dans le même temps des relations de proximité avec les collectivités locales, l'Etat et les grands opérateurs ont entretenu une forme de dépendance vis-à-vis d'eux. Une dépendance d'ordre symbolique et politique tout d'abord, avec cette idée que l'énergie ne relève pas de l'action publique locale ou marginalement mais bien plutôt d'autres niveaux d'intervention. Une dépendance en terme d'expertise également car, même si certains fonctionnaires territoriaux sont bien armés pour comprendre les enjeux d'une gestion territoriale de l'énergie, force est de constater qu'ils sont un peu seuls et qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes leur permettant de pouvoir le faire correctement.

Le deuxième élément est la forte prégnance d'une pensée qui associe centralisation à efficacité socio-économique et qui considère avec une certaine réticence la perspective visant à donner davantage de latitude aux pouvoirs locaux. Sur ce point, j'avancerais même l'idée que les réformes néo-libérale, que l'on a souvent présentées comme antinomiques avec la tradition française de service public, vont d'une certaine manière dans le sens de la vision jacobine qui s'est imposée en France depuis la Seconde guerre mondiale. Si je comprends bien l'esprit du nouveau modèle qui se met en place, l'idée centrale est de réduire au maximum l'intervention des pouvoirs publics pour faire en sorte que les clients puissent choisir par eux-mêmes et en toute liberté leur fournisseur. Je ne discuterai pas de ce présupposé, qui mériterait un examen plus attentif, les faits pouvant nous laisser quelque raison de penser qu'il s'agit d'un schéma très théorique. Je soulignerai simplement que, dans ce type de configuration, les collectivités locales ne peuvent avoir qu'une place assez limitée, au risque sinon de « polluer » (aux yeux des réformateurs néo-libéraux) la relation entre consommateurs et opérateurs. Ainsi donc, le dogme concurrentiel vient, me semble-t-il, renforcer le paradigme de l'efficacité technico-économique du modèle centralisé tel qu'il est apparu en France dans l'entre-deux-guerres. D'où peut-être une suggestion que je formulerais : l'idée de travailler sur cette dimension « modèle économique » dans notre séminaire, à savoir éprouver les modèles économiques, leur efficacité au regard d'un certain nombre de critères qu'il faudrait définir et discuter.

Mon troisième point concerne l'ambiguïté sur le statut exact de la distribution d'énergie, notamment dans l'électricité, ambiguïté qui n'a jamais été vraiment levée. On a toujours été dans une sorte d'« entre-deux » en la matière et on l'est encore actuellement, faute de vraie réflexion de fond sur l'intervention des collectivités locales. L'une des conséquences est peut-être d'entretenir chez les élus et fonctionnaires territoriaux une certaine crainte, une frilosité à se saisir d'opportunités, de peur de ne pas être en accord avec le cadre réglementaire.

Enfin, dernier point mais pas négligeable : l'absence de consensus au sein du monde des collectivités locales sur la question de l'énergie. C'est d'ailleurs aussi l'un des facteurs qui font qu'un modèle centralisé perdure. On a des réseaux d'action publique très foisonnants et très différents quant aux territoires qu'ils défendent (monde rural plutôt versus agglomérations) mais aussi dans leur rapport à l'Etat (réseaux très décentralisateurs, réseaux plus attachés à une centralisation tempérée du service public de l'énergie). Cette divergence de points de vue joue fortement, me semble-t-il, dans la difficulté à faire émerger une action collective qui poserait la question d'une plus forte décentralisation de la gestion énergétique.

---

### ***III. 1985-2007 : l'émergence de politiques territoriales de l'énergie***

**Didier Lenoir, président du CLER**

#### **1. 1973-1985 : Emergence de politiques énergétiques locales**

Il m'est apparu nécessaire de commencer cet exposé à partir de 1973, c'est à dire à partir des premiers chocs pétroliers. Avant cela, à la Libération, avait eu lieu la mise en place des lois de nationalisation avec la création d'EDF-GDF et la centralisation complète des questions d'énergie. Nous sommes donc en 1973 dans un pays essentiellement centralisé mais qui, avec l'évolution mondiale des marchés de l'énergie, s'est largement converti à l'utilisation des produits pétroliers.

La crise pétrolière arrive alors avec deux chocs pétroliers successifs. Le prix du baril de pétrole qui devait valoir aux alentours de 2 ou 3 dollars le baril en 1972 double fin 73-début 74 et explose en 78-79 pour atteindre 36 dollars le baril au début des années 1980. D'où les problèmes qui se posent au pays en termes de sécurité d'approvisionnement, de déficit du commerce extérieur, de problèmes internes sociaux, de charges locatives, etc.



Pour réagir face à cette situation, l'Etat, très volontariste, mobilise dès fin 1973 toutes les énergies : on crée une agence pour les économies d'énergie (qui devient plus tard l'AFME), on se lance dans la « chasse au gaspi », on découvre de « nouvelles » énergies : le solaire, le bois, la géothermie... Ce qui donne naissance au commissariat aux énergies nouvelles, au COMES pour le solaire, au fonds spécial des grands travaux et au programme électronucléaire ; enfin, on lance Gaz de France sur la recherche de contrats gaziers extérieurs et à long terme.

Parallèlement à ce grand programme national, on s'aperçoit qu'il est nécessaire de mobiliser l'action locale puisque les économies et les énergies nouvelles concernent tous les territoires. Il s'agit donc d'agir du côté des collectivités, des bailleurs sociaux, des entreprises. Le ministère de l'industrie, entouré des organismes déjà cités auxquels il convient d'ajouter Géochaleur et Biochaleur<sup>8</sup>, se mobilise . Alors qu'avec la centralisation de 1946, on avait complètement éliminé le niveau local de la production d'énergie, on retrouve les niveaux locaux, on demande aux régions de faire des inventaires (bois, biomasse, géothermie...), on demande aux communes ou groupements de communes de monter des opérations avec l'aide d'organismes divers (COMES, Géochaleur...). On remet ainsi en mouvement les collectivités et les acteurs locaux pour l'économie bien sûr mais aussi pour la production d'énergie. J'insiste encore sur ce principe de l'époque de mobilisation de toutes les énergies : tout le monde était d'accord sur le programme électronucléaire, sur les contrats gaziers, sur le fait qu'il fallait produire localement avec les énergies que l'on aurait découvertes et qu'il fallait se sortir de cette mauvaise passe des chocs pétroliers.

Toutes sortes d'exemples d'actions locales ont été initiées dans cette période, dès la phase 1974-1978 et plus encore après le second choc pétrolier de 1978, tout un ensemble d'initiatives caractéristiques de la renaissance d'énergies locales marque cette époque.

---

<sup>8</sup> *Deux sociétés anonymes créées sous l'égide de la Caisse des dépôts et de l'Union des HLM*

Citons en quelques unes :

- Montmélian et le solaire

Montmélian, avec son maire Mr Rinchet, équipe sa commune en solaire à partir des années 1980 et élargit ensuite au bois : réseaux de chaleur, équipement de la piscine, de la maison de retraite, branchement de divers bâtiments et en particulier de logements sociaux.

- Lorient et les économies d'énergie

Lorient crée en 1983 un service pour la réalisation d'économies d'énergie (et les économies d'eau) ; ce service qui existe depuis 25 ans a eu durant 20 ans la vocation de permettre des économies d'eau et d'énergie, son originalité tenant à ce qu'il s'agit d'un service qui n'est pas responsable de l'énergie. Il a en effet été mis en place pour former, informer et assister l'ensemble des services de la ville de Lorient et les Lorientais eux-mêmes pour qu'eux-mêmes prennent les décisions. La base de ce service a donc été de créer une série de tableaux de bord pour une école, pour une piscine, pour un bâtiment par exemple et un tableau de bord général pour la ville (énergies consommées, évolutions de ces énergies, coûts...) avec des résultats époustouflants.

Dans ce cadre, l'expansion des services de la ville de Lorient n'a pas du tout été freinée, bien au contraire, mais la consommation d'eau a été divisée par 2,5, le fioul a été presque éliminé, la consommation d'électricité a été divisée par un facteur 1,5... Par rapport à une courbe tendancielle dans une commune de cette taille-là en France, la ville de Lorient dit qu'elle aurait 7% de plus de dépenses de fonctionnement et cette marge de manœuvre qui provient du gisement d'économies d'énergie peut être utilisée à tout autre chose que pour payer de l'énergie importée. Aujourd'hui, ce service a été transféré à la communauté d'agglomération et a donc une action beaucoup plus large qui couvre notamment les énergies renouvelables elles-mêmes.

- Les régions Rhône-Alpes et Alsace

Ces deux régions mettent en place dès les années 1980 des outils de réflexion et d'action et travaillent elles aussi, aux côtés du conseil régional et en assistance aux diverses collectivités de la région, pour traiter de ces problèmes d'économies et de production d'énergies locales.

- Chambéry, le solaire et l'INES

A noter encore l'action notable de la ville de Chambéry sur le solaire en Rhône-Alpes – ville de Chambéry qui est à l'initiative de la création de l'INES (Institut national de l'énergie solaire) avec le conseil général de la Savoie et la Région.

- La géothermie d'Ile de France

Le développement de la géothermie en Ile de France est venu de propositions du BRGM. A partir de ces propositions, le comité de géothermie du ministère de l'industrie met en place un fonds long terme ; quant à la garantie court terme pour la recherche d'eau, elle s'élevait à 70% auxquels la région

Ile de France a ajouté 20% du coût du premier forage de manière à ce qu'il ne reste que 10% du coût à la charge du maître d'ouvrage local en cas d'échec de ce forage. Parallèlement, le fonds spécial des grands travaux géré par l'AFME permettait de subventionner les réseaux de chaleur.

## **2. 1985-1997 – « La concurrence » : carte blanche aux entreprises nationales**

En 1985, les prix du pétrole chûtent pour passer de 36 à 12 dollars le baril de juillet 85 à juillet 86. Instantanément, le gouvernement Fabius commence à liquider ce qui avait été fait dans la phase précédente (le fonds spécial des grands travaux ainsi que les systèmes d'aide les plus variés) et en 1986, le gouvernement Chirac, dont le ministre de l'industrie est Alain Madelin, proclame l'abandon de toute politique industrielle. L'Etat décide ainsi que les conditions sont redevenues suffisamment normales pour que le jeu du marché règle toutes les questions de politique énergétique.

Rapidement, c'est la fin des économies d'énergie, qui diminuent jusque dans les années 1990, et le surdimensionnement des réalisations nucléaires. En effet, le programme électronucléaire n'avait pas pris en compte la réussite de la politique précédente<sup>9</sup>. Le programme électronucléaire a donc continué sur sa lancée suivant les hypothèses précédentes et l'on s'est trouvé avec beaucoup d'électricité produite sur un très petit nombre de sites. Il a donc fallu la transporter, d'où le développement considérable des réseaux de transport d'électricité, des besoins en financement des réseaux et un sous-investissement notable dans les réseaux de distribution. Une décision entièrement technocratique puisqu'il n'y a eu aucun débat d'aucune sorte dans aucun Parlement, aucune chambre, aucune région, aucune collectivité pour dire que l'on allait investir sur le transport et pas sur la distribution .

En conséquence, on va développer le chauffage électrique et le chauffage au gaz y compris dans les régions où il y a du bois, du solaire, etc. On va cesser d'installer du solaire et du bois, attaquer systématiquement ces installations (par exemple à Aulnay-sous-Bois, un cas de démolition d'une installation d'hélio-géothermie pour faire une chaufferie à gaz) et désinformer sur les énergies renouvelables – les sociétés nationales argumentant que les installations de géothermie ne sont pas fiables, n'ont pas d'avenir et qu'elles peuvent financer votre chaufferie à gaz ou vous donner des primes (jusqu'à 1 200 € par appartement) pour des constructions neuves au chauffage électrique. Du même coup, les fabricants de matériel français que ce soit dans le solaire, dans le bois ou dans l'éolien n'ont pas pu se développer,

---

<sup>9</sup> *Le taux de croissance était de 7% par an aux alentours de 1973 pour descendre aux alentours de 5% ensuite.*

alors que pendant toute cette même période, l'Allemagne, le Danemark, la Suède, etc. ont gardé une grande continuité dans leur politique en se positionnant sur la poursuite de la recherche et développement dans des techniques nouvelles sur des énergies locales.

Mais parallèlement, dans cette même phase (1985-1997), c'est aussi l'émergence des problèmes climatiques. Auparavant, on parlait essentiellement d'énergie du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, du coût et de la solidarité. A partir des années 1990, cela devient différent, avec les travaux de plus en plus connus du GIEC, en 1992 le Sommet de la terre à Rio et 5 ans après, le point fait à Kyoto. Les phénomènes climatiques prennent petit à petit le premier plan et alimentent pendant tout ce temps les résistances et les initiatives locales. Mais il demeure que jusqu'en 1997 l'Etat reste complètement absent.

### **3. 1997-2008 : à la recherche d'une politique**

En 1997, changement aux élections. Les Verts participent alors au gouvernement. Cela donne lieu en particulier à la nomination de Pierre Radanne à l'ADEME qui reçoit quelques crédits pour repartir sur d'autres aides et actions diverses. Par ailleurs, sont publiés toute une série de rapports (GIEC, rapport Cochet...) et engagés un certain nombre de débats. Effet de serre, environnement, énergie, tout cela est de plus en plus lié et alimente les développements locaux. De nouvelles collectivités se lancent dans des actions diverses et on observe une large participation des Verts dans toutes les régions suite aux élections régionales sauf en Alsace qui reste dans la majorité nationale mais l'Alsace était précisément l'une des régions de pointe du point de vue des économies d'énergie et des énergies locales.

Donc pratiquement toutes les régions soit poursuivent, soit démarrent une politique énergétique (la région Ile de France par exemple prend une délibération en 2001 en faveur du développement de solaire, de la géothermie, du bois). L'ADEME ayant de plus en plus de moyens prend des initiatives, aide les régions et soutient toute l'information et la formation en matière d'énergie. C'est la création, sur proposition du CLER, des espaces info énergie (EIE) officialisant et généralisant le modèle du CLER déjà mis en place auprès des collectivités en matière d'information sur l'énergie. C'est encore la création des Agences locales de l'énergie, élément d'appui aux collectivités, par l'ADEME sous l'impulsion européenne. Par ailleurs, les actions locales départementales ou régionales se multiplient, à l'exemple du Grand Lyon, de Chalon-sur-Saône (action avec WWF et Greenpeace sur l'économie et la maîtrise de l'énergie, la mise en place de tableaux de bord, une information à l'égard du grand public...), de Chambéry (mise en place effective de l'INES), de Grenoble (poursuite avec la

participation de l'ADEME de ses recherches autour du plan climat, plan de déplacement d'entreprises, liaison Grenoble-Dunkerque avec les Assises de l'énergie...).

Tout cela a conduit finalement à la loi POPE du 13 juillet 2005 qui a sorti des objectifs aussi bien à court, moyen et long terme et dans laquelle on trouve en particulier l'objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 2005 et 2050. Simplement, à part les crédits d'impôt et les certificats d'économie d'énergie (encore balbutiants), la loi n'a mis en place que très peu de moyens et n'a pratiquement pas abordé la question de la décentralisation et de l'organisation territoriale de l'énergie. Dans la continuité de la promulgation de la loi POPE sont effectivement mis en place les crédits d'impôt en 2006, augmentés en 2007.

Ensuite, le Grenelle de l'environnement intervient dans une phase d'augmentation rapide de la production d'énergies locales avec le solaire, le bois et l'éolien. A cet égard, il faut noter une prise de conscience extrêmement intéressante dans le cadre de ce Grenelle grâce au débat serein entre cinq groupes fondamentaux : l'Etat et ses services, les élus des collectivités représentés par leurs associations, les entreprises (MEDEF, CGPME, etc.), les salariés et les associations environnement-énergie, le tout en dehors de toute pression médiatique.

Cela permet entre autre au groupe de travail 1 d'aboutir à un consensus sur quasiment tous les objectifs et les moyens (sur les objectifs 2020 et sur le facteur 4 retenu pour 2050 notamment) qu'il convient à présent de transformer en mesures précises. Il faut noter en outre une avancée du point de vue des politiques énergétiques locales, tout le monde étant d'accord dans le cadre de ce groupe de travail 1 pour dire que l'on ne pourra pas atteindre les objectifs sans une mobilisation générale, une responsabilité partagée entre l'ensemble des acteurs, chacun ayant à jouer un rôle qui reste à préciser, avec des compétences qui doivent être également précisées. L'un des éléments principaux du point de vue de nouvelles pratiques à généraliser est la mise en place de PCET (Plans Climat Energie Territoire) et de PCER (Plans Climat Energie Région) qui auront une force contraignante et doivent se traduire dans les documents d'urbanisme en particulier mais aussi dans les lois et les règlements les plus variés tels que les règlements départementaux d'hygiène par des mesures correspondant au contenu du Plan climat énergie territoire. C'est une révolution puisque ces plans climat sont réalisés par la collectivité compétente (au même titre que les schémas directeurs en 1981). Les collectivités conduiront le jeu sur leur territoire en matière d'énergie, suivant les compétences qui seront les leurs et dans le cadre d'une politique nationale et européenne bien entendu.

Pour conclure, je voudrais simplement signaler quelques contradictions dans le Grenelle de l'environnement où ont travaillé parallèlement le groupe de travail 1 « Climat énergie » et le groupe de travail 5 « Gouvernance et démocratie écologique ». Le premier a très bien fonctionné avec une affirmation de la nécessité de responsabilités et de compétences sur les territoires mais le groupe de travail 5 était essentiellement constitué d'associations traitant de problèmes généraux d'environnement, aucune association ne traitant d'énergie. Logiquement, ce groupe de travail n'a absolument pas parlé de l'énergie – le terme d'énergie n'étant employé que dans l'introduction du rapport définitif. La question que l'on peut alors se poser est de savoir si la démocratie écologique peut avoir un sens s'il n'y a pas de démocratie énergétique étant donné l'importance, en termes d'environnement, de l'usage et de la production d'énergie sur un territoire donné. Nous verrons avec ce qui émergera des COMOP (comités opérationnels) si la démocratie écologique acquiert effectivement un contenu énergétique.

---

## ***Temps de débat (2)***

### **David Beauvisage (FNCCR)**

Je rappelle pour ceux qui ne connaissent pas encore très bien la FNCCR que nous regroupons les autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz en France. Pour vous donner un ordre de grandeur, sur 95 départements métropolitains, il y a actuellement environ 90 départements où la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité est exercée par ce qu'on appelle un syndicat, donc une forme de coopération intercommunale unique pour l'ensemble ou la quasi totalité des communes de ces départements.

De là, je voulais réagir à la question finale posée par Mr Lenoir : ira-t-on jusqu'à décentraliser le système énergétique ? S'agissant de la compétence de distribution d'électricité, nous voulons souligner que cette compétence est exercée et confiée aux communes et à leurs groupements depuis un siècle déjà (loi de 1906) ; à l'époque, avant la création d'EDF, le problème qui se posait aux élus locaux était de développer l'usage d'électricité, notamment dans les campagnes puisque le développement des réseaux n'était pas rentable par rapport au milieu urbain. Donc les élus locaux se sont rassemblés et ont créé d'abord des syndicats intercommunaux puis des syndicats de taille départementale dans un certain nombre de

départements pour pouvoir développer l'usage d'électricité. Ensuite, arrive la loi de nationalisation de 1946 qui crée EDF et qui a maintenu le régime des concessions locales.

Donc : ira-t-on jusqu'à décentraliser le système énergétique ? D'un point de vue juridique, on peut dire actuellement que le développement des réseaux de chaleur, la distribution de gaz ou la distribution d'électricité sont déjà des compétences locales qui sont exercées et que, en droit, rien n'empêche les collectivités qui le souhaitent d'exercer ces compétences, notamment en matière d'efficacité énergétique : il n'y a pas de disposition qui empêche une communauté de communes d'intégrer un axe d'efficacité énergétique dans le cadre de l'exercice de ses compétences.

Dans ces domaines, il y a par ailleurs un effet de taille à prendre en compte. La France a la particularité de compter plus de communes que l'ensemble des pays de l'Union Européenne réunis. Nous sommes donc à la FNCCR de chauds partisans du regroupement de l'exercice de ces compétences à l'échelon départemental. Un article de la loi du 7 décembre 2006<sup>10</sup> prévoit et incite d'ailleurs à la création d'un syndicat unique pour l'exercice de cette compétence d'autorité organisatrice de la distribution. Et si l'on est partisan de cette solution depuis plus de 70 ans, c'est uniquement pour dégager des synergies et des effets d'échelle. On se rend compte en effet que la plupart des communes adhérentes n'ont pas les moyens de mener des actions de diagnostic pour améliorer l'efficacité énergétique de leurs bâtiments ; donc nos syndicats se positionnent pour proposer des services de réalisation de diagnostics. Et je réitère à ce sujet la proposition que j'avais faite à Marie d'Arcimoles : nous sommes tout à fait prêts à nous impliquer dans une présentation du rôle des syndicats énergétiques et à en faire venir un certain nombre dans le cadre de ce séminaire.

En matière d'efficacité énergétique, il y a bien deux choses à distinguer. Comme un syndicat d'énergie est l'autorité organisatrice de la distribution, concrètement, il concède l'exploitation à un opérateur unique (en l'occurrence EDF) mais ces contrats de concession sont d'une nature particulière : ils mixent à la fois contrats de concession et contrats d'affermage puisque les collectivités ont la possibilité de réaliser des investissements sur les réseaux. Mr Lenoir a parlé tout à l'heure à juste titre d'une diminution drastique des investissements sur les réseaux de distribution par EDF ; pour vous donner un ordre de grandeur, on s'aperçoit que sur les 20 dernières années, les investissements ont été diminués par 2. Et le rôle d'un syndicat d'énergie au premier chef, consiste à maintenir une solidarité territoriale. On est très attaché à ce qu'il y ait en France, indépendamment des coûts de distribution qui ont été évoqués tout à l'heure,

---

<sup>10</sup> Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie

une qualité d'électricité relativement homogène ; c'est-à-dire la même partout puisque de la qualité du réseau de distribution dépend évidemment la qualité de la fourniture rendue au consommateur final. C'est un facteur très important au niveau de l'aménagement du territoire mais aussi du développement économique. Les investissements sur les réseaux de distribution sont donc essentiels pour les élus locaux que nous représentons dans la mesure où cela recouvre des enjeux de développement économique et d'aménagement du territoire.

Les syndicats ont ainsi d'abord développé les réseaux de distribution d'électricité ; puis le développement de la société de consommation dans les années 1960 et l'augmentation des équipements électriques des ménages ont amené les syndicats à renforcer les réseaux, c'est-à-dire à mettre des câbles et des conducteurs plus importants pour pouvoir tenir l'évolution de la puissance appelée sur ces réseaux. Et aujourd'hui, on voit que de nouvelles préoccupations sont prises en compte par nos syndicats qui sont de plus en plus nombreux à développer la production décentralisée d'électricité, à faire donc de la valorisation de ressources énergétiques locales (par exemple, le syndicat de la Vendée qui a développé deux parcs éoliens et a passé des contrats d'achat avec EDF pour l'électricité produite par ces installations). On s'aperçoit par ailleurs (bien que cela ne se développe évidemment pas au même rythme dans tous les départements) que les syndicats d'énergie sont de plus en plus nombreux à se doter de services énergétiques pour proposer des services à leur communes. Par exemple, le syndicat de la Saône-et-Loire où est recherchée une efficacité énergétique par la prise en charge par le syndicat de diagnostics sur les bâtiments publics et sur leurs installations d'éclairage public ; à la suite de quoi les communes s'engagent, en contrepartie d'une aide financière, à atteindre les objectifs qui ont été fixés dans le cadre de ces diagnostics.

L'effet taille nous semble donc déterminant dans cette logique-là. On a beaucoup de communes en France et 80% de ces communes ont moins de 2000 habitants ; elles n'ont pas les moyens de recruter un ingénieur ou de monter un service et on s'aperçoit dans ce cadre que le syndicat se positionne utilement pour apporter des services qui concourent à la satisfaction des objectifs qui ont été fixés au niveau national dans le cadre de la loi POPE et au niveau des directives communautaires.

### **Régis Meyer (MIES)**

Il me semble que les règles de redevance ou plutôt de rémunération liées à la taille du syndicat font que l'on a intérêt en tant que commune à adhérer à un syndicat départemental.



### **David Beauvisage (FNCCR)**

Il y a eu trois vagues successives dans la création des syndicats départementaux parce que les élus ont cherché à mutualiser leurs moyens pour développer les réseaux. Il y a eu ensuite une sorte de creux de la vague puis le processus a été relancé dans le droit fil des lois de décentralisation avec la renégociation d'un modèle de cahier des charges de concession entre EDF et la FNCCR en 1992 ; à charge ensuite à chaque collectivité de négocier ce modèle afin de l'adapter au niveau local avec EDF. Et dans ce modèle de cahier des charges, il y a effectivement ce que l'on appelle une « prime au regroupement ». Mais, malgré cette prime, il y a tout de même toujours un certain nombre de départements où le regroupement est encore perfectible et dans moins d'une dizaine de départements, pour des raisons diverses, il n'a pas encore été possible de regrouper les communes qui restent soit isolées, soit réunies dans de petits syndicats intercommunaux. A ce sujet, la politique de la DGCL au Ministère de l'intérieur, c'est de réduire le nombre de syndicats intercommunaux, quelles que soient leurs compétences afin d'aboutir, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, à une autorité d'une taille suffisante.

Ce qu'il faut bien voir, c'est qu'une commune de quelques centaines ou milliers d'habitants a beaucoup de mal à contrôler les dispositions qui sont fixées dans le cahier des charges du contrat de concession et à avoir la compétence face à un opérateur qui est de taille nationale et qui réalise pratiquement 50% de son chiffre d'affaires à l'étranger. Aujourd'hui, avec la séparation juridique, la création de la société anonyme, il y a huit plaques régionales et il est donc très important de donner aux élus les moyens d'avoir un rapport un peu plus équilibré vis-à-vis de ces grandes entreprises concessionnaires ; d'où l'intérêt de se regrouper. Dans la distribution d'électricité, on a l'habitude de dire que « The small is not beautiful ». On considère qu'il faut tout de même conserver un lien de proximité avec les élus puisque les réseaux sont maillés au plus près du terrain ; c'est la raison pour laquelle on est partisan d'un regroupement à l'échelon du territoire départemental.

### **Didier Lenoir (CLER)**

Il faut tout de même remarquer que nous avons participé en 1992 avec Amorce à la réflexion sur la transformation des modèles de cahiers de charges en cahier des charges type et qu'il a été quasiment impossible d'infiltrer dans ces cahiers des charges des notions d'économie d'énergie et de production locale d'énergie. On en voit bien la raison : jusqu'en 2001, l'affirmation absolue de l'administration et d'EDF était de dire qu'il n'était pas possible de produire sur les réseaux de distribution. Et tout était fait pour qu'on ne le fasse pas puisqu'on

avait fait technocratiquement l'arbitrage en fonction des réseaux de transport. On a donc complètement contrarié la libre administration des collectivités.

Deuxième point fondamental : c'est que lorsque l'on a affaire à une grande entreprise internationale dont une partie du capital est en bourse, cette entreprise a évidemment des objectifs financiers qui n'ont rien à voir avec le service public local ; c'est normal et naturel. Mais le service public local n'en a pas moins un tout autre objectif qui est de participer au développement local. L'arbitrage ici, c'est bien en faveur des réseaux locaux, en faveur de la diminution de la consommation d'électricité, en faveur d'une meilleure efficacité énergétique et en faveur des énergies locales.

Et là, se trouver avec un concessionnaire obligé sans possibilité de mise en concurrence, c'est bien se trouver en position de faiblesse absolue. Or on ne voit absolument pas, compte tenu des évolutions actuelles, ce qui permet de maintenir ce monopole de la distribution sur 95% des communes de France. On ne voit pas non plus pourquoi la libre administration des collectivités ne permettrait pas de recréer des régies (ce qui se produit dans le domaine de l'eau par exemple). Ce sont là les termes d'une véritable décentralisation, en redonnant aux collectivités groupées entre elles – voire aux régions ou aux régions groupées entre elles – la liberté d'agir en tant qu'acteur majeur, dans le cadre des lois de la république et des directives européennes. Et le problème qui se pose immédiatement, c'est : va-t-on aller jusque-là ?

### **Eric Lagandré (ANAH)**

Je voudrais réagir par une observation après votre exposé et essayer de dégager deux ou trois pistes de problématique. Je remarque tout d'abord en passant que le terme ministère de l'équipement, dans le cadre d'un historique qui remonte à 1973, n'a pas été cité sur les actions de maîtrise de l'énergie ; l'Equipement a pourtant fait pas mal de choses dans ces domaines.

Et cela me fait arriver à trois problématiques :

- 1) La politique de financement du logement vient d'être décentralisée depuis deux ans ; qu'est-ce qui se joue dans les articulations entre une décentralisation effective du financement du logement et un projet de décentralisation énergétique ? C'est une question que l'on aurait intérêt à creuser.
- 2) Deuxièmement, l'enjeu majeur en matière de politiques de maîtrise de l'énergie des bâtiments, c'est de passer des réflexions sur le neuf aux réflexions sur l'existant : comment est-ce que cela se croise avec les préoccupations de décentralisation énergétiques ? Est-ce qu'une prise en charge du stock de logements va être rendue

possible parce que l'on va vers la décentralisation ou pas ? Et qu'est-ce que cela représente à la fois comme enjeux et comme difficultés ?

- 3) Troisième axe de problématique : tout ce qui est de l'ordre de l'articulation entre l'univers économique de l'énergie et l'univers économique du bâtiment. Dans le domaine de l'énergie, on a trois ou quatre acteurs majeurs qui monopolisent l'activité ; inversement, dans le secteur du bâtiment, on est sur une structure de l'activité complètement différente puisque 300 000 entreprises se la partagent. Comment est-ce que tout cela peut s'articuler ? Comment est-ce que cela peut être piloté par le secteur public, en tout cas piloté par une réflexion d'intérêt public ? Comment cela s'articule-t-il entre l'énergie et le bâtiment, entre le public et le privé ? Et comment la question du local va-t-elle se poser dans la mesure où la gouvernance centrale paraît peu pertinente ?

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Je voudrais juste poser une petite question très courte : qu'est-ce qu'il y a dans ces plans climat énergie ? Est-ce qu'il y a une réflexion sur la répartition par région et par type d'énergie ?

### **Régis Meyer (MIES)**

Au-delà de l'incantation qui consiste à dire qu'il faut faire du local, il y a des objectifs nationaux qui nécessitent de se poser la question de savoir comment on oriente les efforts territoriaux. Et on s'était dit qu'il y avait peut-être une solution d'évitement qui consistait à dire qu'un pouvoir territorial est légitime lorsqu'il porte son développement, qu'il organise son développement (ce qui est sa fonction primaire finalement). L'idée était donc de dire que l'une des voies était peut-être de faire en sorte que l'autorité locale se sente responsable de ses nouvelles émissions – qu'elle autorise de fait par une programmation dans le cadre de son développement. Donc, au lieu de regarder d'abord l'ensemble du territoire, il s'agissait de regarder la responsabilité directe de l'autorité locale dans l'organisation de son développement. Et de ce point de vue, il serait peut-être souhaitable, au minimum, que le développement soit neutre en carbone. Cela veut dire que sur le territoire, vous puissiez vous développer tranquillement à condition qu'au moins vous ayez la préoccupation de ce que vous allez émettre en plus : si je me vois autoriser une zone d'aménagement, qu'est-ce que je fais sur mon territoire pour réduire au moins d'autant ? C'est déjà la première phase et on en est encore loin. Mais on a tout de même réussi à intégrer cette dimension dans le contrat de projet Etat – Région ; c'est à dire que les régions et l'Etat acceptent que les projets qu'ils

financent soient au minimum neutres en carbone. Ce qui est une façon de traduire une contrainte nationale au niveau territorial. La question qui se pose, c'est celle du stock mais c'est aussi de faire en sorte qu'il y ait une contrainte sur les projets de développement.

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Mais il n'y a pas aujourd'hui de déclinaison au niveau régional...

### **Didier Lenoir (CLER)**

Je voudrais répondre parce que la question est simple et qu'elle est déjà résolue partiellement : la loi Voynet sur les contrats Etat – Région, qui n'a pas été abolie à ma connaissance, prévoyait que les PPI (programmation publique des investissements) soient faites conjointement avec l'Etat et les régions, avec des schémas de services collectifs. J'ai participé à cet égard à un travail extrêmement intéressant co-présidé par le DRIRE Ile-de-France et une vice présidente de la Région. Dans ce cadre, on a abouti à des débats très intéressants entre toutes sortes d'acteurs, sur le modèle du Grenelle. Et puis, en 2002, on a décidé que tout cela ne valait rien, que c'était à l'Etat de faire tout seul, avec une volonté d'ignorance des programmations régionales. Il y a donc bien là une position de l'Etat qui est totalement anormale ; et d'ailleurs illégale.

Si l'on parle des plans climat énergie territoriaux, il y a à l'évidence deux échelons pertinents. Il y a d'abord le niveau régional qui est bien placé pour faire tous les inventaires des ressources régionales, pour regarder également les déplacements internes à la région, pour avoir la connaissance des matériaux régionaux, pour tous les systèmes d'approvisionnement et de distribution. Et puis, il y a un niveau intercommunal ensuite qui permet de voir les questions de vie quotidienne, les questions de déplacement à l'intérieur, les questions pratiques de construction, les objectifs d'aménagement, etc. Et l'on voit très bien dans ce cadre que les plans climat énergie territoire doivent prendre une part importante dans l'aménagement, de façon à limiter les déplacements et à favoriser les déplacements économes en énergie ; qu'ils doivent donner des directives du point de vue de la qualité des constructions neuves ou pour les réhabilitations lourdes ou du point de vue du niveau à accorder pour le raccordement au réseau de chaleur ou pour l'utilisation d'énergies locales...

### **Régis Meyer (MIES)**

On partage aussi le souhait d'arriver à des choses obligatoires pour les agglomérations notamment. Mais ce n'est quand même pas gagné pour le moment...

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Mais sur des engagements formels concernant 20 à 25 millions de tonnes, je n'imagine pas une seconde qu'il n'y ait pas des gens qui vont répartir cela par type d'énergie...

### **Antonin Coliche (FNCCR)**

Dans le domaine de l'énergie, la base, c'est quand même la production et donc le réseau. Pour revenir à des aspects plus techniques sur l'objectif concernant le taux d'énergie, la première des obligations, c'est production = consommation. Cette obligation est fixée au niveau national, c'est le rôle des RTE. Ensuite, quand on veut jouer au niveau du bouquet énergétique, on le peut aussi : c'est la mission au niveau national. Mais pour l'instant, il n'y a pas de mission d'équilibre au niveau local. Quelle que soit la plaque territoriale, chaque centre n'a pas de mission ; c'est à dire qu'il n'a pas à équilibrer sa production et sa consommation : quoi qu'il arrive, RTE viendra à son secours.

Nous, c'est pour cela qu'on avait fait cette proposition dans le cadre du Grenelle : la première chose, c'est de donner une mission d'équilibre énergétique au niveau local. Parce qu'effectivement à l'heure actuelle, il n'y a rien qui contraint. Aujourd'hui, d'un point de vue juridique, les collectivités locales peuvent produire de l'énergie et, si elles le souhaitent, conduire des actions d'économie d'énergie sur leur réseau ; mais il n'y a rien au niveau de la contrainte. Donc il n'y a pas de développement massif parce qu'il n'y a pas d'obligation.

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Mais quand la France va prendre officiellement ces 23% (20-25 millions de tonnes) d'énergies renouvelables, en 2020 – c'est à dire demain matin –, je n'imagine pas un instant que cette déclinaison ne se fasse pas région par région.

### **Didier Lenoir (CLER)**

Actuellement tout le monde est irresponsable et l'Etat n'a pas les moyens de sa responsabilité.

### **David Beauvisage (FNCCR)**

Ce qui est important de souligner aussi, c'est que cela va avoir un impact sur la production décentralisée raccordée au réseau puisque, à l'origine, les réseaux ont été dimensionnés pour écouler de la production centralisée. A partir du moment où l'on commence à multiplier les points d'injection sur les réseaux, cela pose un problème de commande. D'où la réflexion sur les réseaux intelligents pour pouvoir piloter. On peut référer à ce propos à l'incident du 4

novembre en Allemagne où des éoliennes ont perturbé le réseau. Au niveau du dispatching national, ils sont aveugles puisqu'ils ne savent pas ce qui tourne en aval.

L'INPG de Grenoble travaille beaucoup sur ces questions-là, pour développer les réseaux intelligents de manière à faire du délestage ciblé par exemple. Aujourd'hui, quand il y a un problème d'équilibrage du réseau et qu'il faut couper, on le fait au sabre. L'idée donc, c'est de pouvoir piloter les réseaux avec un système qui permette de maintenir un certain niveau de consommation tout en les effaçant sur d'autres usages. Et les collectivités, en tant que maîtres d'ouvrage sur les territoires où elles exercent cette compétence, sont directement intéressées par cette problématique.

Par ailleurs, la question de la mise en concurrence des concessions est un sujet extrêmement important et sensible ; tout dépend du niveau auquel on se place. C'est vrai que si l'on se place du point de vue du droit communautaire, à l'heure actuelle, on ne voit pas bien ce qui justifie le monopole qui existe actuellement en France dès lors que la distribution d'électricité est un service d'intérêt économique général. Il y a eu toute une série d'arrêts rendus par la cour de justice de Luxembourg ces dernières années, en Italie notamment, qui a obligé à mettre le prestataire en concurrence sur des concessions gazières. Mais il faut bien dissocier le droit communautaire de ce qui se passe en droit national.

Au jour d'aujourd'hui – on parlait tout à l'heure de la possibilité de régies – il y a toujours en France l'article 23 de la loi de 1946, il y a toujours un cadre juridique qui fonde le monopole légal d'EDF en matière de distribution d'électricité et qui encadre ou cristallise les compétences des régies, telles qu'elles ont été définies une bonne fois pour toutes en 1946. Aujourd'hui les concessions de distribution sont financées par ce qu'on appelle le tarif d'acheminement (TURP), proposé par la CRE, arrêté par les ministères et péréqué sur l'ensemble du territoire national. Tout cela est actuellement péréqué dans un système national avec une péréquation qui porte également sur les charges d'investissements sur le réseau, assurées par le fonds d'amortissement des charges d'électrification, le fameux FACE.

Mais à partir du moment où l'on prône la décentralisation, on est vigilant à la FNCCR à ce qu'il n'y ait pas des concessions riches d'un côté et des concessions pauvres de l'autre dans la mesure où l'on est sur un système où la distribution est rentable dans certaines zones et ne l'est pas dans d'autres. A partir du moment où l'on change de système, il faut faire attention à ce que les opérateurs concurrents du gestionnaire actuellement en situation de monopole ne soient pas uniquement intéressés par les concessions rentables et soient conduits à délaisser

des territoires. Dans les villes où il y a un tel nombre moyen d'abonnés sur les lignes de distribution, on peut supposer que le marché sera rentable ; par contre, qui va s'intéresser à la concession du département de la Lozère ou de la Creuse ? Il faut donc faire attention, dans l'éventualité d'un changement de système, à maintenir une solidarité territoriale. Nous y sommes viscéralement attachés, pour que cette ouverture à la concurrence ne se traduise pas du jour au lendemain par une baisse drastique de la qualité pour les habitants des zones rurales.

### **Didier Lenoir (CLER)**

Vous avez parfaitement raison sur ces aspects de solidarité mais il faut voir aussi les effets pervers du système actuel. Les effets pervers du système actuel, c'est une perte de substance de ces zones rurales dont vous dites qu'il faut faire attention à elles. Et on a des exemples, en particulier en Autriche ou en Suède, de zones rurales très isolées qui se sont développées grâce à l'énergie. Parce qu'une grande partie de l'argent de la valeur ajoutée locale s'en va à l'extérieur avec des réseaux centralisés alors qu'elle reste à l'intérieur de la zone avec de la production locale d'énergie.

Actuellement en France, les freins au développement de la production locale d'énergie sont extrêmement importants et, malheureusement, il n'y a aujourd'hui aucune comptabilité qui permette de savoir, par centre de distribution d'EDF, quels sont les échanges extérieurs, quels sont les investissements sur le réseau de distribution ou pas ? Par exemple, cela fait trois ans que le SIPPEREC en Ile-de-France refuse d'adopter le compte de son concessionnaire parce qu'il n'arrive pas à savoir ce qui est de l'investissement local. Et il est absolument anormal que des décisions technocratiques fassent des choix sur des milliards d'investissements qui condamnent le développement local. Bien sûr, il faut prendre des précautions si on décentralise, il faut assurer des solidarités. Mais cela ne veut pas dire qu'il faut garder le système tel qu'il est.

### **Régis Meyer (MIES)**

Est-ce que finalement, cette question de la décentralisation, c'est quelque chose de politique ou est-ce que ce n'est pas plus simplement un effet technologique (masqué peut-être) que l'on n'a pas perçu ? Je prends un exemple : après la chaudière à condensation, il y a quoi ? La chaudière électrogène ? Mais il va bien falloir qu'elle s'intègre. Donc l'introduction de certaines technologies fait sauter des barrières et cela échappe peut-être complètement à une certaine maîtrise que l'on pourrait avoir.

### **Thierry Leperck (Solaire Direct)**

Il y a le réseau mais il y aussi un terme que l'on n'a pas utilisé qui est celui de l'électronet. Al Gore a eu cette vision il y a 25 ans ; il a dit : l'énergie, ce sera un réseau et de la production massivement décentralisée avec des millions de sources. Et aujourd'hui, l'enjeu qu'on a en face de nous, c'est de construire l'électronet et de remplacer à la fois un système centralisé par un système massivement décentralisé et un système fossile et minier par un système 100% renouvelable. Et cela, ce n'est pas en 2050, c'est aujourd'hui. Ce sont des choses qui sont en train de se passer, ce sont des réalités industrielles.

### **François Ménard (PUCA)**

Je voudrais revenir à la problématique générale de notre séminaire, à partir de ce que j'ai entendu jusqu'ici. Au départ, on s'inscrit bien dans le PREBAT. Comme l'a rappelé P. Lemonnier, on a pour objectif d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments pour diminuer les gaz à effet de serre. Et l'on se rend compte que, si l'on regarde le rythme du renouvellement du parc en France (0,1% par an), tout ce qu'on peut faire dans le bâtiment ne permettra pas d'atteindre le facteur 4. Donc on se tourne vers le parc existant. Mais le parc existant, c'est très compliqué juridiquement et techniquement. Donc l'interrogation qu'on a eue, c'est de se demander si une alternative n'était pas de se tourner vers les énergies renouvelables ? Aujourd'hui, les collectivités ont un certain nombre de compétences en la matière : que font-elles ? Et c'est là qu'on en arrive à la question de notre séminaire.

Le premier problème, c'est que ces démarches-là s'inscrivent déjà dans un débat, dans une histoire autour du développement des énergies renouvelables en France mais des énergies renouvelables pour elles-mêmes ; non pas dans une problématique de complémentarité entre amélioration des performances énergétiques des bâtiments et amélioration globale en qualité de la production. Deuxième tension, celle qui a été évoquée en début de réunion : si d'un côté, on cherche à diminuer la consommation énergétique des bâtiments et que de l'autre, on développe des réseaux locaux, la rentabilité de ces réseaux locaux risque d'être problématique. Et troisième tension, on est aujourd'hui dans un contexte où l'économie générale de la production et de la distribution d'électricité est en train de se transformer et dans lequel les rapports de force entre les différents acteurs de ce système interviennent énormément.

Aussi, la manière de ramener ces différentes questions à notre problématique initiale, ce serait peut-être, premièrement, de se demander comment les collectivités peuvent se saisir de la question énergétique de manière globale et quelle est la part prise par la question des



bâtiments à l'intérieur de cette problématique-là. La deuxième manière, c'est à travers l'exposé d'expériences qui sont autant d'analyseurs de ces questions-là. Je crains en effet que si l'on ne se donne pas cette discipline-là, on se trouve face à un débat de spécialistes sur l'économie générale de la production et de la distribution d'énergie en France qui ne permettra pas de poser les questions de recherche qui sont celles sur lesquelles nous voulons déboucher, au bénéfice de l'ensemble de la collectivité.

---

## Indications bibliographiques

BONAITI, J.-P., "La décentralisation dans la loi de 1946. Du compromis introuvable à l'accommodement implicite", in AHEF (Ed.), La nationalisation de l'électricité en France. Nécessité technique ou logique politique ?, Paris, Association pour l'Histoire de l'Electricité en France (AHEF), 1997, pages 173-193.

CARON F., CARDOT F. (dir.), Histoire de l'électricité en France. Tome 1 : 1881-1918, Paris, Fayard, 1991.

HUGHES T. P., Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1983.

LEVY-LEBOYER M., MORSEL H., Histoire de l'électricité en France. Tome 2 : 1919-1946, Paris, Fayard, 1994.

PICARD J.-F., BELTRAN A., BUNGNER M., Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours, Paris, Dunod, 1985.

POUPEAU F.-M., EDF ou la permanence d'un « compromis républicain ». Le système de distribution électrique français entre État et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation, Doctorat de sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris, 1999.

POUPEAU F.-M. « La fabrique d'une solidarité territoriale. Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », Revue française de science politique , vol. 57, n°5, 2007, pages 599-628.

POUPEAU F.-M., Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'Etat jacobin, Paris, CNRS Editions, 2004.

POUPEAU F.-M. « Un siècle d'intervention publique dans le domaine de l'énergie », Gérer et Comprendre, septembre 2004, pages 6-15.