

# Compte-rendu de la réunion du 20 février 2013

## groupe de travail « Gouvernance »

sujet de la réunion :

### **Gouvernance territoriale (Collectivités locales)**

#### **Quelles compétences devraient être prises en charge par les collectivités locales ?**

Responsabilités, leviers d'action, possibilités d'aller au-delà, financements, ...

#### **Comment organiser les collectivités locales entre elles ?**

Articuler les compétences entre elles, assurer la couverture de tout le territoire, éviter les doublons, garantir la simplicité et la cohérence des différents outils, garantir la solidarité.

## **1. Introduction :**

### **Validation du compte-rendu de la réunion du 6 février**

sans observations

**Ronan Dantec** introduit les débats en soulignant l'actualité du renforcement du rôle des collectivités locales : il s'agit maintenant de passer un seuil et de mettre en cohérence les enjeux et les compétences en terme de transition énergétique. Pas de transition énergétique sans collectivités locales.

R Dantec salue les deux experts qui suivent nos travaux : C. Roger-Lacan et G. Magnin (Energy Cities)

Il invite JP Masson à faire état des propositions des collectivités locales.

## **2. Présentation de la position des association de collectivités**

### **JP Masson (AMGVF)**

Les éléments qui ont fait consensus entre les associations de collectivités :

- nécessité absolue de prendre en compte au niveau des territoires la problématique de l'énergie ;
- la transition énergétique ne pourra pas se faire sans l'appui des collectivités territoriales ;
- la transition énergétique concerne toutes les énergies, mais aussi toutes les modalités d'actions territoriales
- les CL produisent de l'énergie (cogénération, réseaux de chaleur, etc.), voire fournissent de l'énergie, distribuent de l'énergie (réseaux de chaleur...)

Sur cette base, les propositions sont les suivantes :

- SRCAE
  - o Ces schémas doivent être co-construits avec les régions, sous la seule responsabilité du président du conseil régionale ;
  - o Ils doivent être plus prescriptifs et opposables aux autres échelons territoriaux. Les éléments opposables devront être débattus en amont dans le cadre de la co-construction du schéma ;
- PCET
  - o Toutes les CL doivent être assujetties à des PCET « patrimoine et services » quelle que soit leur taille ;
  - o La totalité du territoire doit être couverte par des PCET. En dessous du seuil de 50 000 habitants, les collectivités pourront s'appuyer sur les départements et les EPCI (délégation).
  - o L'objectif est d'éviter l'absence de PCET dans certaines zones et leur superposition dans d'autres.
- Gouvernance : solidarité territoriale
  - o Nécessité de mettre en place une conférence régionale dédiée à la transition énergétique ;
  - o La question du financement sera traitée dans le groupe « financement »
- Organisations : pas de volonté de bousculer les organisations
  - o chaque maille (y compris communale) doit s'organiser, de manière collaborative et souple, avec les différents échelons.

### **3. Discussion**

#### **FNCCR :**

La FNCCR se reconnaît dans les propos de JP Masson sur le renforcement de l'action des collectivités territoriales et le souci de les doter des outils nécessaires.

Ces questions doivent prendre en compte 3 principes :

- Créer les conditions de l'efficacité des politiques publiques ;
- Rétablir une relation plus équilibrée entre des opérateurs de taille nationale et mondiale et les collectivités ;
- Lier la transition énergétique avec les enjeux de cohésion sociale

La FNCCR rappelle que ces principes sont présents dans le fonctionnement des syndicats d'énergie. Ceux-ci regroupent aujourd'hui toutes les communes desservies par EDF dans 59 départements : dans ces départements, les principes ont donc été déclinés de manière unanime par les collectivités participantes, sous la forme d'une coopération souple et avec un pouvoir direct d'orientations dans la mise en œuvre des politiques territoriales.

Mesures possibles :

- croiser ces outils thématiques avec les intercommunalités aux compétences plus généralistes (transport, urbanisme, traitement et valorisation des déchets, éclairage public...) ;
- renforcer l'opposabilité des schémas et des plans ;
- en contrepartie de cette opposabilité, mettre en place des procédures d'élaboration plus consensuelles et plus partagées.

#### **AMF**

Souscrit aux deux propositions (AMGVF et FNCCR). L'AMF transmettra par ailleurs une contribution écrite.

L'AMF rappelle les nécessités :

- de renforcer la cohérence des actions aux différents échelons territoriaux ;
- de renforcer les capacités d'actions des collectivités, en matière d'ENR notamment ;
- de s'appuyer sur le principe de subsidiarité ;
- d'éviter la multiplication des normes ;
- de trouver des solutions à trouver en matière de financement (pour le bâtiment, notamment),
- de prendre en compte l'inégalité de desserte entre les territoires,
- de s'appuyer sur les communes et les intercommunalités qui sont bien placées pour encourager la sobriété énergétique et pour traiter de la précarité énergétique (avec les départements).

## **RAC**

Le RAC approuve ces propositions :

- SRCAE sous la seule responsabilité de la région, avec un renforcement de la concertation et de l'opposabilité du schéma ;
- PCET : l'ensemble du territoire français doit être couvert, en évitant les doublons.
- 

Sur la relation plus équilibrée entre collectivités et grands opérateurs, le RAC précise que l'un des moyens de rétablir cette relation équilibrée est la levée de l'interdiction de créer des régies locales d'énergie, sous condition de péréquation tarifaire assurée par l'Etat.

## **MEDEF**

- Le MEDEF est favorable au renforcement des compétences des collectivités. Leur connaissance des territoires les rend légitimes pour agir dans ce domaine.
- La transition énergétique doit s'entendre toutes énergies confondues.
- Il est nécessaire, cependant, de veiller à la cohérence des politiques territoriales entre elles, du niveau européen et national au niveau territorial, en assurant le respect de la solidarité territoriale par un maintien de la péréquation tarifaire. Les principes d'égalité de traitement et de réalité économique doivent être respectés.
- Le SRCAE est un outil très pertinent. Il doit cependant être coordonné avec les objectifs nationaux. Les schémas doivent pouvoir faire l'objet d'un rebouclage national.
- Toute décentralisation de la politique énergétique doit prendre en compte le renforcement nécessaire des réseaux.

## **FNE**

- Tout renforcement des pouvoirs locaux doit s'accompagner d'un renforcement de l'espace de négociation avec les citoyens.
- Prendre en compte l'impératif de solidarité territorial.
- Prendre en compte la nécessité de pouvoir évaluer les politiques territoriales. Cette évaluation sera difficile si chaque acteur développe ses propres indicateurs.

## **UNAF**

- Il n'existe pas de lieu de négociation avec les collectivités territoriales pour les associations : le renforcement des compétences locales doit s'accompagner du développement de ces espaces de négociations pour éviter la mise en place de baronnies locales ;
- Qui sera le chef de file et quel est le territoire pertinent pour politique énergétique ?

## **CGT**

- Accord pour que la cohérence des politiques soit renforcée.
- Mais inquiétude sur les conséquences d'une décentralisation trop forte sur la solidarité sociale et territoriale.
- Opposition à la remise en cause du monopole de la distribution.
- Sur les EnR, comment va-t-on articuler le renforcement des compétences territoriales avec des mécanismes de financement qui sont de portée nationale ?

## **AdCF**

- L'énergie est un bien commun. L'enjeu est un changement de paradigme.
- Le niveau local a la capacité à agir sur beaucoup de leviers en matière de sobriété, d'efficacité énergétique et de substitution par de nouvelles énergies.
- Une nouvelle démocratie est en train de se mettre en place sur ces questions à l'échelle locale.
- Si la région est le territoire de mise en cohérence des politiques, il faut créer un partenariat nouveau et stratégique entre la région et les collectivités.

## **AMGVF**

- Ce qui est en cause, c'est le problème du rééquilibrage des relations contractuelles (entre opérateurs et collectivités) : la levée de l'interdiction des régies locales est un moyen de débloquer la situation.
- La péréquation tarifaire et la question des investissements nécessaires à la solidarité territoriale ne sont pas transparents et manque de concertation (cas notamment du schéma de raccordement au réseau des EnR avec une absence de concertation de la part de RTE).
- Sur les compétences :
  - bloc régional : les régions doivent pouvoir fixer un objectif minimal à atteindre. Cet objectif doit être négocié et discuté ;
  - bloc communal et départemental : actions en matière de cohésion sociale, avec une articulation entre la détection de cette précarité et l'action sur le bâti en termes de maîtrise de la demande énergétique ;
  - bloc communal : mise en cohérence nécessaire des différentes politiques menées (PDU, PLU, etc.), y compris sur la fourniture d'énergie décentralisée ; cohérence nécessaire également entre la politique locale de maîtrise de l'énergie (sur le bâti notamment) et la politique locale de production/fourniture ;
  - PDU : il y a un enjeu spécifique en termes de véhicules électriques avec la nécessité de mettre en place les infrastructures nécessaires ;
  - l'importance de la mise en place du guichet unique au niveau d'un bassin de vie (structuré sur le bloc communal)

## **CGT**

Il y a deux débats distincts :

- celui de la décentralisation à renforcer ou non ;
- celui de la concertation entre les opérateurs et les collectivités territoriales.

On ne peut pas remettre en cause l'existant et se passer des opérateurs nationaux.

## **AMF**

- Il n'est pas question d'oublier les opérateurs nationaux, mais la production d'EnR est d'abord une action locale qui prend en compte la spécificité propre de chaque territoire.
- Cette spécificité liée à la fois au climat, à la nature du réseau et à la solidarité territoriale nécessite de laisser beaucoup de souplesse dans l'organisation.

## **CFE-CGC**

- soutient le rôle central que doivent jouer les SRCAE, plus concertés et plus prescriptifs
- regretter que l'approche retenue jusqu'à présent en matière de gouvernance ne permette pas d'avoir une vision globale des énergies et en particulier élude les questions relatives aux hydrocarbures, en particulier au pétrole,
- les objectifs prioritaires de la transition que sont l'efficacité et la sobriété énergétiques font des collectivités territoriales des acteurs clefs de cette transition, à travers la mobilisation de leurs compétences en matière d'habitat, d'urbanisme, de mobilité, d'aménagement du territoire. Il en est de même pour la lutte contre la précarité énergétique.
- cette montée en puissance des actions locales en matière d'énergie doit en outre s'inscrire dans une cohérence nationale et européenne, indispensable.
- Il faut avoir à l'esprit, s'agissant du développement des EnR, qu'EnR ne veut pas dire énergies décentralisées : les EnR de forte puissance ne sont pas locales. La référence au modèle local existant dans l'eau est de fait erroné : le pilotage des réseaux électriques en présence d'EnR est par nature « supra local » afin d'assurer la sûreté du système électrique, à toutes les mailles, comme la sécurité des biens et des personnes et la solidarité technique en matière électrique doit être prise en compte pour des impératifs de sécurité au niveau national.
- la reprise en régie locale prônée par certains ne saurait constituer une solution répondant aux enjeux de la transition énergétique, sauf à remettre en cause l'optimisation technique et économique comme la péréquation tarifaire. On ne saurait non plus oublier la réalité des flux financiers actuels qui seuls assurent la pérennité des régies locales. Enfin, il ne faut pas oublier qu'en cas de crise, c'est la solidarité nationale (technique notamment) qui permet d'assurer la sûreté du système électrique national : les régies aquitaines touchées de plein fouet par la tempête de 1999 n'ont pas survécues à cette crise sans précédent et c'est l'opérateur national qui a répondu présent.

## **LPO**

- Favorable à un renforcement des compétences des collectivités ;
- Rôle essentiel des collectivités en matière de sobriété dans le domaine de la mobilité via la lutte contre l'étalement urbain. Un lien doit être fait avec la loi Logement et Urbanisme. A cet égard, regret que dans les mesures actuellement proposées dans ce cadre, on soit beaucoup moins exigeant pour les petites collectivités alors que ce sont elles qui, dans les régions, sont les plus « dynamiques » sur le plan démographique et produisent le plus d'étalement urbain ;

- Nécessité de renforcer la concertation sur les territoires et la participation des citoyens, notamment sur l'ensemble des énergies (photovoltaïque..) ;
- SRCAE : l'Etat doit être associé car c'est lui qui est garant des engagements internationaux de la France et du respect de toutes les politiques environnementales. Il faut une approche intégrée et non sectorielle : à ce titre, la conférence régionale (projet de loi Lebranchu) est plus légitime qu'une conférence spécifique sur l'énergie.

## **FNCCR**

- La FNCCR a consacré un livre blanc sur la question des concessions de distribution, fin 2011.
- Il faut distinguer le gaz, la chaleur et l'électricité qui sont dans des situations différentes : pour le gaz, les communes non desservies peuvent se doter de l'opérateur de leur choix. L'électricité a un statut particulier du fait de l'universalité d'usage et de sa desserte et des enjeux en matière de distribution des EnR.
- Il ne faut pas oublier le régulateur national qu'est la CRE. Son action ne suffit pour répondre à toutes les problématiques en termes de régulation. Elle doit être complétée par une régulation locale qui relève des collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices.
- Le monopole a été attribué en 1946 à un acteur public, EDF, qui couvrait le transport, la distribution, la production et la fourniture. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et l'Etat n'en a pas tiré toutes les conséquences. Il faut doter les collectivités d'outil de régulation locale.
- Les collectivités ont peu de leviers d'action : la FNCCR rappelle que la loi POPE de 2005 prévoyait des pénalités pour défaut de qualité de distribution, mais le décret n'a jamais été pris. Les leviers d'actions pourraient être ce type de pénalité ou la substitution de la collectivité à l'opérateur pour la réalisation de travaux voire, lorsque les situations sont bloquées, le recours à un opérateur public. La possibilité de ce recours en dernière instance est nécessaire pour ne pas affaiblir le pouvoir des collectivités.
- Ces opérateurs locaux devront cependant remplir un certain nombre de critères et notamment couvrir un territoire suffisamment vaste pour garantir la solidarité territoriale.
- En matière de compétence : les EnR se prêtent mal au mécanisme de compétence transférable. Il faut garder à l'ensemble des échelons territoriaux la possibilité de production énergétique, surtout si c'est intégré au bâti (et donc très local).

## **MEDEF**

- Il ne faut pas défaire l'existant à un moment où le besoin de capacité de financement exceptionnel est important.
- Il faut améliorer la concertation, et la représentation des collectivités dans les instances nationales, notamment dans le cadre de l'élaboration des PPI. Une PPI réseau pourrait être mis en place.
- Pour prendre en compte les spécificités locales, la modulation des tarifs est par exemple possible, sans que soit remis en cause le modèle existant.
- Le MEDEF transmettra une proposition écrite sur l'amélioration de la concertation.

### **R Dantec :**

#### **Deux questions importantes :**

1) question de l'urbanisme à prendre en compte :

- cohérence entre les objectifs des SCRAE, des PCET et le niveau national
- cohérence des PCET avec les autres documents de planification

- question de la certification sur la qualité du bâti (niv communal)
- question de la capacité d'expérimentation sur l'urbanisme
- 2) Le lieu de discussion, d'accès aux données
- faut-il une CRE locale pour discuter des schémas de réseaux et des concessions ?

### **AdCF**

- Il faut tenir compte du fait que les schémas régionaux sont déjà approuvés ou en train de l'être, qu'une partie des PCET étaient déjà approuvés avant que les SRCAE soit arrêtés.
- Par ailleurs, les PCET ne portent pas seulement sur le patrimoine et le service. Ce sont bien des plans climat-énergie *territoriaux*.
- Ils doivent être rationalisés et l'ingénierie, aujourd'hui rare, doit être développée : il ne faut pas que toutes les collectivités se lancent en même temps dans l'exercice. Il faut définir une bonne échelle, celle du bassin de vie par exemple.
- Les PCET doivent être en cohérence avec les PDU, les PLU interco, les PLH ;
- Les leviers d'actions doivent viser l'efficacité maximale ;
- En matière d'EnR, le cadre est trop instable pour permettre aux collectivités d'avoir des dispositifs rentables ;
- La péréquation se faire à une échelle importante (nationale ou régionale).

### **CESE**

- Le CESE rappelle le rôle clef de l'Etat en matière de politique climatique nationale ;
- L'avis du CESE a porté sur la nécessité d'une discussion régionale des moyens et non des objectifs ;
- Le CESE rappelle qu'il faudra préciser les modalités de concertations avec la société civile avec des règles de représentativité clairement définies.

### **CPU**

- La CPU rappelle que les universités (avec des emprises foncières importantes) sont des acteurs publics qui doivent rentrer dans les concertations en matière d'énergie.

### **AMF**

- Le rôle des grands opérateurs n'est pas remis en cause.
- En revanche, il y a aujourd'hui une perte de proximité à l'égard de ces opérateurs.
- OK sur le guichet unique, mais il faut simplifier et stabiliser les règles.
- Il faut plus de souplesse pour une meilleure adaptation aux spécificités territoriales ;
- Sur l'absence de décret pris après la loi de 200 : il faut préciser cette notion notamment dans le cadre de la péréquation et de la qualité de service.

### **AMGVF**

- Il ne s'agit pas de casser le modèle existant, mais de le rendre plus adapté et plus efficace.
- Il y a un manque d'information sur ce qui se passe sur le territoire. Les collectivités doivent disposer d'observatoires sur l'énergie, sur le climat, pour piloter les politiques en ayant les informations nécessaires.

## **ACUF**

- Accord avec l'AMGVF.
- 80% population est aujourd'hui en milieu urbain.
- L'énergie est un outil au service des autres politiques (mobilité, urbanisme, logement), donc il faut pouvoir avoir les informations précises locales pour engager les autres politiques.
- La collectivité doit jouer pleinement son rôle de régulateur local de l'énergie pour mener une politique locale de maîtrise de l'énergie avec les opérateurs.

## **RAC**

- Lemonopole et la péréquation ne sont pas indissociablement liés. Il ne s'agit pas d'obliger tous les territoires à passer en régie.
- La question des coûts doit tenir compte des coûts évités, et aussi maîtrise locale de l'énergie.
- L'échelle d'action est bassin de vie (questions d'urbanisme, mobilité, logement, animation PCET), pour une question de moyens humains et financiers.
- En matière d'expérimentation, celle-ci aujourd'hui n'est possible que pour les îles (en matière d'énergie): il faudrait étendre cette capacité d'habilitation à l'ensemble des collectivités.

## **AMF**

- En matière de financement, il faut avoir une vision globale et penser les outils d'accompagnement juridiques et d'ingénierie pour les collectivités.

## **C. Roger-Lacan – expert**

4 points :

- dimension normative : il y a une nécessité de clarté. Rappelle que la création de nouveaux plans opposable rendra difficile leur mise en cohérence par les juges, l'administration et les élus. Il ne faut pas oublier un principe de réalité législative.
- La TE est une opportunité pour les collectivités. Il faut leur donner le droit à l'erreur et les capacités en termes de financement, de moyens humains et d'organisation.
- La question de la décentralisation doit être liée à celle du lien social et de la transparence : la décentralisation ne va pas forcément de paire avec ces deux questions. Qui financera les territoires qui n'auront pas les moyens de devenir des producteurs indépendants ?
- L'exemple allemand est éclairant : la France a l'opportunité de pouvoir capitaliser sur l'expérience allemande.

## **R Magnin – expert**

- Il y a une confusion fréquente en France entre électricité et énergie, même si le système électrique détermine tout le système énergétique.
- Le débat sur énergie est multi dimensionnel : plusieurs lieux (local), plusieurs activités (urbanisme, mobilités, etc)
- Il est multi énergie : penser tous les réseaux à la fois, pour optimiser l'approche territoriale, la question de la cohérence se pose



- qui paye ? envisager globalement : un système plus décentralisé permet une décentralisation des coûts (multi payeurs).
- subsidiarité : tous les niveaux doivent travailler dans un même objectif, et pas considérer que chaque niveau défend sa compétence. La transition énergétique entraîne l'ouverture d'espace d'initiatives.
- Les inégalités énergétiques ne se résument pas aux inégalités électriques.

#### **4. Synthèse R Dantec**

- Toutes les questions abordées seront à nouveau balayées lors de la dernière réunion du groupe de travail.

- Sur la question de la concession et du rapport aux grands opérateurs : la nécessité de renforcer la concertation locale pose celle du lieu de régulation entre collectivités et opérateurs (CRE locale, SRCAE,..).

- Il n'est pas question de remettre en cause le modèle existant, mais la question fondamentale c'est la question de la transparence et de la capacité de coopération entre opérateurs et collectivités.

- En matière de compétences : le renforcement des compétences doit être articulée avec un renforcement de l'association des acteurs.

- La question financière est essentielle. Elle sera surtout traitée dans le GT Financement.