

25 novembre 2009

Séminaire IHEDATE, Atelier 3 « aménagement, formes urbaines et enjeux énergétiques »

Quelles sont les réelles compétences du local en matière énergétique ?

A l'heure où les théoriciens du développement durable comme Pierre Calame proclament le temps de « la revanche des territoires », Le séminaire 5 des 11 et 12 juin dernier explorait une question fondamentale : une stratégie territoriale en matière d'énergie est-elle une réponse pertinente au défi énergétique global ?

Les intervenants ont montré les facettes très contrastées du débat, du volontarisme politique le plus abouti - le plan climat valant quasiment projet de territoire - pour l'adjoint au maire de Paris Denis Baupin, à la réfutation pure et simple de l'économiste Rémy Prud'homme pour qui, je le cite, « du point de vue de l'intérêt socio-économique général et du développement des territoires, la réponse à la question posée paraît négative [...] mais l'apparence de l'action dans ce domaine est susceptible de rapporter des voix aux élus locaux, et cette considération pèse plus lourd que la précédente ».

Au-delà des antagonismes politiques, ce qui semble cependant intéressant à souligner c'est justement cette référence plus ou moins explicite à la gouvernance dans tous les exposés sur le sujet, comme si planait l'intuition que le défi énergétique et climatique portait en lui le risque d'une impasse démocratique, que la multiplication des normes, des règles, des labels, des contrôles et des surveillances d'une société fortement administrée en réponse à la crise écologique appelait une nouvelle forme de gouvernance pour que le changement soit approprié et efficace.

L'élu local, par expérience et par nécessité, est convaincu que l'échelon local est l'échelon efficace pour implémenter le changement. Michel Delebarre disait, en parlant du Pacte des Maires, une contribution des acteurs locaux au développement durable en Europe, où plus de 300 villes européennes se proposent d'aller au-delà de la fameuse règle des trois «20» : « Cela renforce ma conviction que, quelque soit l'engagement des états, c'est bien à nous élus territoriaux sur le terrain d'aller vers « le facteur 4 »

Vu comme cela, on se pose moins la question énergétique en termes de compétence qu'en termes de responsabilités : quasiment toutes leurs politiques ont des répercussions en matière énergétiques.

Rappelons que traditionnellement, elles sont :

- consommatrices d'énergie pour leur bâtiments publics, leur parc de véhicules ou pour l'éclairage public ;
- maître d'ouvrage et aménageuses d'infrastructures publiques, d'opérations de logement ou de développement économique local, selon la répartition des compétences communales, intercommunales, départementales et régionales ;
- incitatrices en sensibilisant ses administrés et ses services aux économies d'énergie, voire en finançant des dispositifs allant dans le sens de l'efficacité énergétique ;
- productrices et distributrices enfin, et c'est là que le terme « compétence » en matière énergétique peut prendre un sens littéral.

Les lois du 5 avril 1884 et 15 juin 1906 ont donné compétence aux communes pour gérer les services publics locaux, dont ceux du gaz et de l'électricité, et ont retenu la concession comme principal mode

de gestion. La loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 leur a permis, dans le cadre de la gestion de réseaux de chaleurs, d'instaurer un service public local optionnel de distribution de l'énergie calorifique. Les lois du 10 février 2000 et du 13 juillet 2005 leur permettent d'être maîtres d'ouvrage de centrales de génération électriques à base d'énergies renouvelables ; la loi du 10 février 2000 confirme leur qualité d'autorités concédantes des réseaux de distribution publique pour l'électricité et le gaz.

Historiquement, les collectivités territoriales ont puissamment contribué à bâtir la politique énergétique sur leur territoire dans un souci de développement local. Sorties de la parenthèse du monopole d'Etat, les collectivités locales semblent vouloir redevenir un acteur important, au moins sur le marché des infrastructures à travers les délégations de service public. Il est vrai que le marché des services, le plus rentable pour les opérateurs, est difficilement accessible aux collectivités, le plus souvent tenues à l'écart du jeu concurrentiel, réservé aux opérateurs privés.

En matière d'énergie, il semble que les instruments classiques d'action publique que sont les contrats de délégation de service public, le droit et la fiscalité, sont toujours privilégiés à d'autres moyens innovants mais faibles au regard des réseaux et des systèmes existants.

En pratique, des projets locaux tels que la couverture du toit d'un bâtiment public par une centrale de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques, suppose de maîtriser la course d'obstacle qu'est un montage juridico-administratif complexe. A titre d'exemple, la communauté urbaine de Brest a dû consulter de plusieurs cabinets spécialisés en droit public, qui, au terme de semaines de débat juridique, ne semblent plus douter que BMO est de par la loi, directement investi de la compétence, ou plutôt de l'attribution – c'est une nuance subtile - pour produire de l'électricité. Cela dit, c'est la manière d'exercer cette compétence qui devient l'objet du débat. En effet les juristes consultés estiment que la production d'électricité n'est pas un service public - ce qui n'est pas une opinion unanime. Mais cette interprétation arrange bien la collectivité car elle lui permet d'échapper à une mise en concurrence contraignante de type DSP, mais toutefois pas à une absence totale de mise en concurrence. D'où les discussions sur l'autorisation d'occupation temporaire, le bail emphytéotique administratif, et, dernière merveille législative, la concession pour finalement penser tout bêtement à un marché de maintenance pour la production photovoltaïque. De toute manière l'environnement juridique mouvant bougera au gré du développement des énergies renouvelables et de la concurrence qui pourra se développer autour. Il faut donc partir du principe que tous les montages juridiques seront susceptibles d'être mis à mal soit par Bruxelles soit par la jurisprudence administrative dans quelques années, ce qui n'est pas très rassurant pour les élus locaux.

Ces derniers défrichent cependant des partenariats avec le privé, par exemple à Brest sous forme de société d'économie mixte avec EDF au capital et un industriel national, afin de pallier l'inconvénient de la moindre rentabilité économique de l'investissement lourd qu'il faut consentir pour la production d'énergie d'origine solaire. En effet, pour le même coût, un panneau solaire produit 30 % de moins de rendement au Nord de la Loire. Un partage des risques à 50/50 et la garantie du rachat de l'électricité par EDF à un tarif bonifié tenant compte de la situation géographique, conjugué à l'appétit de rentabilité modeste propre à l'économie mixte, sont des conditions favorables pour se doter d'un tel outil de politique énergétique locale.

A chaque territoire sa spécificité, et le bouquet énergétique doit en tenir compte. Autre exemple : dès les années 80, l'usine d'incinération des ordures ménagères du Spornot a alimenté le réseau de chaleur, concédé en DSP à Dalkia. Cette installation sera demain également utilisée pour la production électrique, en la couplant à un dispositif de co-génération par turbine vapeur. Si l'objectif de réduction des déchets à la source et d'optimisation du tri se poursuit, la zone de collecte s'opérant déjà à l'échelle du Pays de Brest et n'ayant pas vocation à « chasser » d'autres marchés des incinérateurs alentours, le minerais de déchet va se stabiliser et le réseau de chaleur atteindra ses limites.

Il est donc prévu en complément la construction d'un dispositif utilisant la biomasse, supposant de structurer à l'échelle du Pays de Brest une filière bois, toujours en s'appuyant sur l'actionnariat actuel, public et privé, de la société d'économie mixte chargée des déchets.

En regard des efforts accomplis malgré les incertitudes juridiques et les montages « capitalistico-institutionnels » sophistiqués, il faut bien convenir que les ressources en matière de production locale sont terriblement limitées : une agglo ne se « paiera » jamais une centrale nucléaire. Une centrale

EDF produit 500 MGW, le réseau de production électrique brestois optimisé arrivera péniblement à 40 MGW pour la production de chaleur et 5 MGW pour l'électricité.

En revanche, on comprend aisément les bénéfices de l'approvisionnement d'une énergie décorellé avec les prix du fuel (moins d'un quart du mix du prix de la chaleur). Le réseau de chaleur est ainsi un outil social, puisque les locataires du parc social qui en bénéficient sont protégés de l'envolée des prix pétroliers et sont assurés d'être chauffés quelle que soit leur degré de fragilité économique. On comprend également aisément quel formidable outil de partenariat renouvelé et de cohésion territoriale il représente : en somme, ces outils sont là pour développer, structurer un territoire autant que pour résoudre la problématique énergétique. MM les Sénateurs Claude BELOT et Jean-Marc JUILHARD ont d'ailleurs intitulé leur rapport du 28 juin 2006 « Energies renouvelables et développement local : l'intelligence territoriale en action », ce qui résume parfaitement les propos tenus plus haut.

Pour compléter l'examen du panel des énergies renouvelable, l'éolien est peut-être plus que d'autres énergies dépendant de la géographie physique et humaine locale. Concernant une grande agglomération et son environnement périurbain, il est impossible pour un opérateur privé de tenter d'investir sans que la collectivité soit, en amont, fortement intervenue pour « déminer » les oppositions riveraines. Quand à l'hydrolien, toujours au stade de la recherche et développement en France, c'est un enjeu industriel pour Brest qui prétend développer le savoir-faire de ses entreprises en la matière, mais pas encore un enjeu énergétique.

Le constat est amer, mais il est incontournable : ce n'est pas avec le réseau de chaleur, qui ne fonctionne que pour le chauffage urbain de la partie urbaine dense, et un peu de production électrique d'origine renouvelable, que les élus locaux feront le facteur 4 sur ce territoire. Même en conjuguant le soutien national par les tarifs, les capacités de projet d'une grande agglomération, le partenariat public/privé, la production d'énergie locale n'est clairement pas à la hauteur du défi global.

Outre la production et la distribution énergétique, l'autre champ de compétence naturel des collectivités est la maîtrise de la demande en énergie.

La reconnaissance du rôle de l'urbanisme dans l'action contre le changement climatique est désormais acquise, et le concept d'éco-quartier fait aujourd'hui naturellement partie du vocabulaire des aménageurs publics locaux soucieux de développement durable. Les professionnels de l'urbanisme, de l'architecture, de la construction, peuvent aujourd'hui raisonnablement garantir une sobriété énergétique satisfaisante à un écoquartier bien conçu. Ce qui soucie l'élu local, c'est moins la performance énergétique de ces quartiers que la complexité de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet urbain dont il procède. Ce n'est pas l'objet de ce travail, mais la pensée de Marc Wiel qui lie déplacements, localisation et coût des logements est une réalité de terrain. Densifier reste une intention abstraite, agir réellement sur le marché immobilier réclame une stratégie concrète qui va au-delà de la planification. Pour cela, il faut un long travail amont de maîtrise réglementaire et foncière, de gouvernance partagée avec les acteurs privés, entreprises du secteur et propriétaires particuliers, et beaucoup de coopération institutionnelle et d'exercice de cohérence territoriale, afin d'être capable au final d'agir sur le coût abordable du foncier et des logements mis sur le marché. A quoi sert de concevoir de beaux écoquartiers sobres et intelligents, si c'est pour les livrer à la spéculation immobilière ou en faire des ghettos sociaux, qui reproduiront les aberrations que l'on voulait corriger en terme de déplacements et autres externalités négatives ? La périurbanisation est avant tout le fruit de la spéculation foncière et immobilière, et le véritable défi des écoquartiers est d'être l'outil des politiques pour reprendre la main sur un marché erratique. La suppression de la taxe professionnelle pourrait y aider, en rendant les recettes fiscales issues des ménages plus désirables que celles des zones d'activités économiques...

Néanmoins, compte tenu de la faiblesse voire de l'insuffisance de la production de logement neuf sur le territoire, force est de constater qu'avec les écoquartiers, nous ne sommes là pas encore à la bonne échelle pour influencer dramatiquement sur la maîtrise de la demande en énergie. Le véritable enjeu se situe sur l'adaptation du parc résidentiel ancien.

Là encore l'élu(e) local s'interroge sur une économie de la rénovation entièrement aux mains des artisans, financée par crédit d'impôt. Jusqu'ici, le dispositif n'a manifestement pas atteint ses objectifs, à moins que ceux-ci se limitent à faire la fortune des plombiers poseurs de pompe à chaleur et des

fabricants de fenêtres PVC sur mesure. Seul l'échelon industriel peut permettre les investissements en Recherche et Développement nécessaires pour garantir non seulement la performance nominale des produits, mais également la performance énergétique réelle. Le marché de la rénovation n'intéresse pas les majors du BTP, qui sont déjà surchargés de commandes en neuf. L'obligation de prospecter chaque logement, de faire des études au cas par cas, de traiter en direct avec des particuliers sur des chantiers minuscules, l'impossibilité de garantir le risque financier sont des obstacles dirimants. Les mécanismes financiers de subventions semblent insuffisants, les collectivités seront sollicitées pour participer à ces chantiers de rénovation tout comme elles sont engagées dans ceux du renouvellement urbain lourd. Une émanation de la collectivité (SEM, agence ?) pourrait, à partir d'un objectif stratégique basé sur l'optimum pour gagner en sobriété énergétique - changer les fenêtres, isoler par l'extérieur... - effectuer un diagnostic par quartier, globaliser la commande, garantir le risque financier...

Pour « penser le changement plutôt que changer le pansement » selon le bon mot de Francis Blanche, il semble que les politiques publiques locales en matière d'énergie sont d'un apport valables. Un plan climat-énergie territorial apparaît comme un outil utile pour dé-sectorialiser les politiques publiques ayant une influence sur la consommation et la demande énergétique, ce qui est un gage d'efficacité, de cohérence et de lisibilité de l'action politique locale, et pour remettre à plat les questions budgétaires et les ressources financières à allouer à ces politiques. Les stratégies de ruptures proclamées contiennent le risque de mettre les acteurs en opposition, de cristalliser les positions alors que c'est leur changement de stratégie que l'on souhaite provoquer. Menacés par l'hypercompétition entre les territoires, les élus locaux savent qu'aucun des grands problèmes d'aujourd'hui ne peut être résolu à une seule échelle, et que le vrai développement durable pense moins en termes de partage des compétences qu'en termes de responsabilité partagée. Encore faut-il qu'on leur laisse les marges de manœuvre nécessaire (juridiques, institutionnelles, de ressources financières) pour conduire les expériences locales utiles à la transformation globale.

SOURCES

- Pierre CALAME « *La démocratie en miettes, Pour une révolution de la gouvernance* », Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2003.
- François-Mathieu POUPEAU « *Action publique locale et énergie* » <http://latts.cnrs.fr>
- Actes des 9^{ème} assises de l'énergie des collectivités territoriales, 2009, www.assises-energie.net
- Interview de François CLEMENT, Chargé de Mission pour la préfiguration SEMENERGIE à la Communauté Urbaine de Brest
- Rapport d'Information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les énergies locales, Par MM. Claude BELOT et Jean-Marc JUILHARD, Sénateurs, annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2006
- Marc WIEL « *l'organisation de nos villes peut-elle devenir plus économe en déplacement automobile* » ? mars 2009