

## Mesure *négaWatt*

# Collectivités et acteurs de l'énergie : pour une redistribution des rôles

<i>Propositions 3 et 8 du Manifeste nW</i>	
Rédaction	Vincent FRISTOT <vincent.fristot@ville-grenoble.fr>
Référence	mnW Acteurs v 1.1
Date	18 janvier 2004

### *L'essentiel*

*Pour être effective, la démarche négawatt ne peut être décrétée uniquement « d'en haut », du sommet de l'Etat. Au contraire, l'élaboration de cette démarche et sa mise en œuvre sont le fruit de travaux qui associent notamment les acteurs publics, les gestionnaires de service, du niveau communal au niveau national et international.*

*Une redistribution des rôles entre ces acteurs est indispensable, la **décentralisation du service public de distribution des énergies** (électricité, gaz et chaleur) étant l'élément central du dispositif, dans une relation de proximité avec les consommateurs et les futurs producteurs locaux.*

*Le rôle des collectivités locales en matière d'énergie sera alors mieux reconnu et renforcé. Véritables acteurs de la distribution des énergies, elles auront pour **mission d'évaluer régulièrement l'efficacité des politiques publiques de l'énergie**, axées sur la sobriété, l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables.*

## Cible de la mesure

Il s'agit de **mettre en phase les acteurs et les politiques publiques** ayant un impact énergétique pour atteindre les objectifs d'une démarche négawatt déclinée sur un territoire.

Dans cette fiche, nous appelons « acteurs de l'énergie » tout aussi bien les **collectivités locales** (communes, communautés, départements, régions), que les **distributeurs et producteurs d'énergie** (distributeurs locaux de gaz, d'électricité, de chauffage urbain, régies, sociétés d'économie mixte, EDF, GDF).

Les collectivités locales ont la **responsabilité de politiques publiques** (gestion de la distribution des énergies, urbanisme, animation de campagnes d'incitation aux bonnes pratiques, incitations aux travaux de réhabilitation, production locale d'énergie). Elles doivent disposer des moyens juridiques et financiers leur permettant d'assumer leurs responsabilités pour la mise en œuvre de la démarche « négawatt » au sein de leur propres services et sur l'ensemble du périmètre d'influence de la collectivité (les administrés, les nombreux établissements publics et services publics liés à la collectivité).

La distribution des énergies, l'urbanisme, l'incitation aux bonnes pratiques, l'aide aux travaux de réhabilitation et la production locale d'énergie constituent autant de domaines où leur intervention

devrait être facilitée, en partenariat avec les Espaces-Infos-Energies (EIE), les bailleurs, les enseignants, les associations de consommateurs et les producteurs locaux d'énergie.

---

## Contexte

### Pour un vrai service public de distribution des énergies

Les communes ou leurs groupements, détiennent la compétence du service public de distribution des énergies sur leur territoire (art 6 loi du 15 juin 1906, art 2224-21 du CGCT<sup>1</sup>). En réalité, elles ont quasiment toutes abandonné l'exercice de cette compétence au profit des établissements EDF et GDF, qui deviennent progressivement des acteurs classiques du marché des énergies.

Il est urgent d'ajouter la dimension « **maîtrise des consommations d'énergie** des abonnés » dans les missions des distributeurs d'énergie, avec des objectifs précis. Certaines dispositions de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoient des avancées dans ce sens, mais ne sont pas encore appliquées sur le terrain.

### Des décisions d'urbanisme qui engagent pour longtemps

Les communes sont responsables de la politique d'urbanisme sur leur territoire. Elles adoptent un schéma de cohérence territorial<sup>2</sup>, un Plan Local d'Urbanisme, un programme local de l'habitat (PLH), mettent en place des ZAC où elles peuvent fixer des contraintes réglementaires aux opérateurs de la construction. L'édification de bâtiments ou d'infrastructures de déplacement engage l'avenir pour des dizaines d'années et doit faire l'objet d'études d'impact énergétique.

Il serait bon que l'ensemble des documents de planification SCOT, PLU, PLH comporte un volet « énergies » qui prescrive des dispositions réglementaires pour les nouvelles constructions, les nouvelles zones urbanisées.

### Parcs de bâtiments des collectivités

Les collectivités locales ou leurs groupements sont propriétaires de parcs de bâtiments, de parcs de logements, de véhicules, de mobilier urbain. Il y a là un large champ pour engager des opérations de sobriété énergétique, d'efficacité énergétique et de mise en œuvre d'énergies renouvelables, notamment grâce à la mise en œuvre de réseaux de chaleur.

### Incitations pour les autres maîtres d'ouvrages

Ces collectivités peuvent engager ou inciter à des opérations de rénovation des bâtiments sur un périmètre géographique (par exemple : dispositifs OPAH<sup>3</sup>, OPATB<sup>4</sup>, Contrat ATEnEE<sup>5</sup>) en identifiant et incitant financièrement les maîtres d'ouvrages concernés par des travaux d'économie d'énergie. L'intérêt de ces actions de rénovation des bâtiments est multiple : diminuer l'impact environnemental, création d'activités et d'emplois pour faire les travaux, maîtrise des charges d'énergie pour les occupants.

### Transports

Les autorités organisatrices des transports urbains (qui regroupent communes, agglomérations, départements) votent et amendent les Plans de Déplacements Urbains (loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, article 14). Nous proposons d'ajouter un volet « impact énergétique et réduction des émissions de gaz à effet de serre » à ces PDU.

---

<sup>1</sup> CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>2</sup> SCOT, article L122-1 du code de l'urbanisme. Les SCOT définissent les grands objectifs d'aménagement et d'urbanisme des territoires concernés, sur la base d'un diagnostic et d'un projet de développement durable.

<sup>3</sup> OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – partenariats collectivités – Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat.

<sup>4</sup> OPATB : Opération Programmée d'Amélioration Thermique et Energétique des Bâtiments – partenariats collectivités – Ademe, Ministère de l'Équipement

<sup>5</sup> Contrat ATEnEE : Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique : permet aux pays, agglomérations et parcs naturels régionaux de développer une approche intégrée de l'environnement.

---

## Enjeu énergétique

La réduction des consommations d'énergies des bâtiments publics est souvent évoquée lorsque l'on parle de maîtrise de l'énergie dans les collectivités. L'enjeu d'une action résolue dans le domaine de l'amélioration des bâtiments, de l'éclairage public, des flottes de véhicules est estimée en 2050 à 12 TWh/an d'économie en énergie finale par rapport à la situation actuelle (évaluée en 2000 pour ces 3 postes par l'ADEME et l'AITF à 30 TWh/an).

Bien qu'importantes, ces actions relatives aux parcs d'équipements et de véhicules des collectivités ne représentent qu'une petite partie du gisement de mégawatts à capter en 2050.

Les décisions d'urbanisme, d'infrastructures nouvelles, notamment routières et autoroutières conditionnent le futur pour des décennies. Le développement d'une péri-urbanisation non contrôlée, avec une spécialisation des zones (habitats, activités, centres commerciaux) représente un handicap majeur pour les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Il est donc nécessaire d'examiner l'opportunité de ces projets à travers une analyse de leur conséquences énergétiques. Le dispositif de « commission nationale du débat public » (qui peut être activé pour organiser la consultation des populations lors des principaux choix d'infrastructures) ou les enquêtes publiques intégreront l'impact énergétique des projets.

---

## Mise en œuvre

Nous détaillons différentes politiques publiques des collectivités, en distinguant le cas où la commune est compétente d'une part et les autres cas, où l'ensemble des collectivités est concerné.

### La commune distributrice et productrice

Les communes ont la responsabilité de la distribution des énergies. Dans la pratique, elles sont peu nombreuses à exercer cette compétence et réellement contrôler ce service public de première importance. Certaines ont oublié que le régime de la concession du service public de distribution reste de la responsabilité de la commune, à travers un contrat de concession limité dans le temps. D'autres ont transféré cette compétence de distribution d'énergie à des syndicats d'électrification, qui sont des instances de « second niveau ». Dans ce cas, ces syndicats sont signataires des contrats de concessions, généralement accordés à EDF ou GDF. A quelques exceptions près, ces syndicats fonctionnent sans réel contrôle des élus et des citoyens.

Afin de remédier à une situation figée, qui est aussi liée à l'intégration verticale des activités de production-transport-distribution des opérateurs historiques, et au moment où de nouveaux opérateurs de distribution d'énergie pourraient apparaître, **nous proposons de reconnaître l'intercommunalité comme étant le niveau territorial adéquat**, en transférant la mission d'autorité concédante des réseaux d'énergie aux intercommunalités (les communautés d'agglomération et les pays, poursuite du développement de l'intercommunalité, loi Chevènement et loi Voynet).

L'accès aux énergies fait partie des services publics de base, comme le sont les services d'élimination des déchets, d'eau et d'assainissement, de transports publics..., ces dernières compétences étant déjà gérées au niveau intercommunal.

Les règlements de service (pour les régies de distribution des énergies) ou les contrats de concession incluant un cahier des charges de concession seront modifiés pour fixer des objectifs de maîtrise de la demande d'énergie aux distributeurs. Actuellement, la loi permet une intervention des distributeurs dans ce sens afin d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux électriques (Art L2224-33 et L2224-34 du CGCT).

Dans ce cadre, la collectivité doit prévoir une possibilité d'intervention du distributeur d'énergie chez les abonnés pour les informer à propos des usages économes, en particulier pour les personnes en difficulté. Ce dispositif s'appliquera à toutes les énergies de réseau : électricité, gaz, chaleur.

Un bilan énergétique territorial, qui expose l'état des lieux des consommations d'énergies et des émissions de GES par source d'énergie, par secteurs d'activités, les perspectives de valorisation d'énergies locales, sera publié et actualisé tous les 5 ans. Il propose une déclinaison de la démarche mégawatt au niveau local avec des objectifs chiffrés et datés. L'autorité compétente en matière de distribution (la commune actuellement, l'intercommunalité ensuite) peut disposer de toutes les données concernant ce service public.

## La commune urbaniste

La construction d'un quartier, l'extension d'une agglomération, les décisions d'infrastructures de transports conditionnent l'avenir pour des décennies. Les dispositifs de planification, schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU), programmes locaux de l'habitat (PLH), les zones d'aménagement concerté (ZAC) devront **intégrer des études et des obligations réglementaires pour un avenir sobre en énergie**, pour un développement de l'efficacité énergétique des constructions et pour limiter les besoins d'énergie dans les déplacements.

## La collectivité consommatrice

Un service « études et gestion des énergies » sera constitué dans chaque collectivité (ou mutualisé pour un groupement de collectivités) afin de contrôler, évaluer les consommations énergétiques de l'ensemble des bâtiments publics et des logements gérés directement ou indirectement par la collectivité.

L'ouverture des marchés de l'énergie nécessite d'étendre les compétences de ce service à **l'achat des énergies pour la collectivité**. Il s'agit d'évaluer les quantités prévisionnelles d'énergies nécessaires ainsi que la période de consommation. Les dépassements et la modulation risque de coûter cher si la connaissance des besoins en énergies ne sont pas assez connus.

Le service « études et gestion des énergies » produira un rapport annuel « énergies et émissions de gaz à effet de serre » pour la collectivité.

## La collectivité incitatrice

Plusieurs dispositifs devront permettre aux collectivités d'appuyer les maîtres d'ouvrage pour qu'ils engagent des travaux d'amélioration énergétique de leur patrimoine, pour qu'ils se raccordent au réseau de chauffage urbain lors de la fin de vie des chaudières.

A travers les programmes d'éducation à l'environnement, les collectivités proposeront aux enseignants (primaire, secondaire, lycées) des interventions visant à décliner les bons gestes quotidiens vis à vis des énergies.

## Les Régions dotées d'une capacité d'expertise

Sont créés des observatoires régionaux de l'énergie, outils de prospective, de suivi et d'analyse des évolutions des consommations et productions régionales. Le schéma régional des services énergétiques – productions régionales, transport, distribution, consommation - , est élaboré pour une durée de 6 ans, avec actualisation à mi-parcours.

Une agence régionale d'appui logistique aux agglomérations et intercommunalités est dotée de compétences juridiques, fiscales, économiques, techniques. Ces agences résultent de la fusion entre les délégations régionales de l'Ademe, et les agences ou services régionaux en charge de l'énergie.

---

## Coût

Ces propositions représentent de faibles dépenses pour ce qui concerne les décisions d'organisation, notamment dans la distribution.

L'optimisation des investissements de réseaux d'énergie par des politiques de maîtrise de la demande relève du bon usage de l'argent public.

Nous mettons en évidence un « triple dividende » des actions de maîtrise de l'énergie qui entraînent une diminution de l'impact environnemental, une importante création d'activité et d'emplois et des diminutions de charges de chauffage et d'énergie, notamment pour les personnes en difficulté.

---

## Freins à attendre

- Le montant des travaux d'amélioration énergétique à engager est parfois dissuasif. La durée d'amortissement reste longue dans un contexte de prix bas de l'énergie. En outre, il y a un risque d'augmentation future des coûts des abonnements (prime fixe) avec diminution relative de la part proportionnelle dans la facture énergétique ce qui prolonge encore les durées d'amortissements de ces travaux.

- L'opacité des coûts de l'énergie (prestations au forfait par exemple) liée à la mise en place de la multiplicité des offres dans la fourniture d'énergie.

### *Ce qui est demandé aux pouvoirs publics*

- *Un transfert de la compétence de distribution des énergies au niveau intercommunal (communautés d'agglomération et urbaine, communautés de communes, pays).*
- *L'obligation d'établir des bilans énergétiques et d'émission de GES locaux avec déclinaison locale d'un scénario négawatt prospectif.*
- *Un soutien à la mise en place de services « études et gestion des énergies » dans les collectivités pour le suivi des consommations énergétiques des bâtiments publics, l'établissement du rapport annuel énergies et GES de la collectivité.*
- *Une aide à la création d'agences locales de l'énergie au niveau intercommunal, association qui regroupe les acteurs locaux de l'énergie : communes et intercommunalités, distributeurs, usagers, associations, etc... dont la mission serait une assistance aux maîtres d'ouvrage publics afin de mettre en place le dispositif de sobriété, d'efficacité et de production des énergies renouvelables.*
- *L'obligation d'une étude comparative énergétique « choix d'énergie » lors de l'instruction de la participation d'une collectivité pour tout projet de construction ou d'infrastructure.*

L'association négaWatt est à l'initiative de l' « Appel pour un avenir énergétique sobre, efficace et renouvelable » qui prend appui sur un travail collectif avec notamment l'élaboration d'un scénario alternatif « négaWatt », fruit de plusieurs années d'échanges et de rencontres entre ses membres.

Elle rassemble aujourd'hui une trentaine d'experts et de praticiens, tous impliqués à titre professionnel dans la maîtrise de la demande d'énergie ou le développement des énergies renouvelables. Tous s'expriment et s'engagent à titre personnel et indépendant.

[www.negawatt.org](http://www.negawatt.org) et [contact@negawatt.org](mailto:contact@negawatt.org)