



Mamadou FALL, doctorant en droit public, prépare actuellement une thèse sur « Les partenariats publics-privés dans le domaine des services énergétiques ». Dans ce cadre, la chaire lui a permis de participer au colloque « Transitions énergétiques et territoriales – L'impact des lois de réforme territoriale et de transition énergétique » qui s'est tenu à Paris les 17 et 18 juin 2015. Co-organisé par la FNCCR, l'AARHSE et l'université de Bordeaux, ce colloque a permis d'aborder ces sujets sous l'angle scientifique des sciences humaines.

Le colloque organisé par la FNCCR et ses partenaires s'est tenu les 17 et 18 juin 2015 à Paris. Ayant pour thème "L'impact des lois de réforme territoriale et de transition énergétique", cet événement a réuni des acteurs majeurs de la sphère des services énergétiques, qu'ils soient des élus, des gestionnaires ou encore des universitaires intervenant sur ces thématiques. Il s'est ouvert par un discours du Sénateur Xavier PINTAT, président de la FNCCR qui, dans son allocution, a décliné les enjeux actuels du secteur de l'énergie et les interrogations que suscitent les deux réformes en cours de préparation. La conjonction de deux crises, environnementale d'une part et économique et financière d'autre part, a amené les pouvoirs publics à initier ces réformes pour apporter une réponse adéquate aux problématiques que soulève la gestion des services énergétiques. Il s'agit notamment de clarifier les rapports entre les autorités organisatrices des réseaux de distribution avec leur concessionnaire et d'opérer une mise en cohérence des actions publiques en matière énergétique afin de mettre en synergie les compétences et aptitudes de la pluralité d'acteurs publics dotés de compétence dans ce domaine. L'objectif est dès lors d'imaginer des solutions qui peuvent passer par des mécanismes de contractualisation entre acteurs.

Replaçant ces enjeux dans une perspective historique, le professeur Christophe BOUNEAU a rappelé que la transition énergétique est plurielle et s'est échelonnée en trois phases¹. La situation actuelle est marquée par un paradoxe: l'instrument numérique a abouti à une "déterritorialisation technique" des services mais on note au même moment une accentuation de la logique spatiale et territoriale dans le traitement administratif de la question énergétique. Or le territoire n'est pas seulement une notion politique; il s'agit également d'un espace social, dimension qui est à prendre en compte pour une bonne appropriation des politiques énergétiques par les acteurs locaux.

Selon Jean-Baptiste VILA, maître de conférence et co-présentateur du colloque, de prime abord rien n'unit la réforme territoriale et celle relative à la transition énergétique hormis le calendrier parlementaire. Mais à l'analyse, cette impression s'avère fautive puisque les collectivités territoriales, objet de la réforme sur l'organisation de la République, sont également au cœur de la transition énergétique et le législateur entend augmenter leur responsabilité dans ce domaine. Deux écueils sont néanmoins à éviter: d'abord que la réforme soit purement politique (sans participation effective des populations concernées); ensuite une insuffisance des ressources pour la financer.

¹ Une phase exclusivement hydroélectrique, une phase fossile et enfin une phase complexe qualifiée d'hybride.

La pluralité des acteurs institutionnels intervenant dans le secteur de l'énergie rend nécessaire la détermination précise de la compétence et du niveau de responsabilité de chacun afin d'éviter d'éventuelles incohérences et actions redondantes. Au-delà de la simple répartition de compétence, la mise en œuvre de la transition énergétique suppose la mise en place de mécanismes de coordination des politiques menées aux divers échelons. C'est exactement sur ces points que la réforme territoriale doit apporter les réponses adéquates.

I- La détermination du niveau pertinent d'exercice de la compétence énergétique

Telle qu'elle se définit, la transition énergétique vise à opérer un passage du système énergétique actuel, principalement centré sur l'utilisation des ressources non renouvelables, vers une structuration hybride plus équilibrée davantage orientée vers la production d'énergies d'origine renouvelable. Elle implique une prise en compte plus accentuée de la dimension locale et une responsabilisation plus accrue des collectivités territoriales qui se déduisaient déjà de l'article 131 du Grenelle 1. La réorganisation des rapports entre les entités décentralisées et l'Etat en constitue donc un prérequis. En effet, comme le déplore le Président de "La fabrique écologique", M. Géraud GUIBERT, en matière de politique énergétique il n'y a pas eu de réelle décentralisation en France. Même sur les segments où les autorités locales sont censées détenir la compétence on note un mouvement de recentralisation. L'exemple des programmes pluriannuels d'investissements, élaborés quasi exclusivement au niveau central avec une participation réduite des collectivités locales, est assez illustratif de cet état de fait.

Ce constat est d'ailleurs partagé par le professeur Aude ROUYERE de l'université de Bordeaux qui a mis l'accent sur la nécessité d'accorder plus de liberté aux autorités locales pour la mise en œuvre efficace des mesures décidées à leur niveau concernant la transition énergétique. Cet impératif n'est toutefois pas compatible avec la suppression annoncée de la clause générale de compétence qui servait jusque-là d'espace de liberté pour ces collectivités. La loi de réforme territoriale devrait donc intégrer cette dimension.

Au niveau local, les deux réformes doivent également déterminer de manière exacte le niveau de responsabilité de chaque autorité compétente. La question de la maille pertinente d'exercice de la compétence en matière énergétique s'avère dès lors importante: la cohérence des réseaux d'énergie en dépend. À ce titre, Monsieur MONLOUBOU, président du directoire d'ERDF considère que le niveau départemental pourrait être satisfaisant même si une compétence régionale peut être envisagée à condition qu'elle se limite à la détermination d'orientations générales. Ce point de vue est partagé par la quasi-totalité des intervenants. Cependant, la volonté de promouvoir les métropoles pose la question de leur place future dans la mise en œuvre de la transition énergétique: deviendront-elles des entités concurrentes des régions et départements? Leur taille leur permettra-t-elle d'exercer efficacement cette compétence?

Le professeur Hubert DELZANGLES, quant à lui, considère qu'il n'est pas nécessaire d'envisager une restructuration territoriale en matière énergétique. Dès lors qu'il y a la coexistence de 3 niveaux (européen, national et local) avec une régulation pour chacun, il n'y a pas véritablement de maillage. Cette situation sera d'ailleurs amplifiée par l'émergence des smart grids (réseaux intelligents) qui ignorent les frontières

administratives. L'important réside donc, non pas dans le maillage, mais dans la fiabilité et la pertinence des informations fournies par les gestionnaires de réseaux aux autorités organisatrices, comme l'a jugé la Cour administrative d'appel de Nancy. La gestion des données va donc devenir capitale et les craintes qu'elle suscite, tant pour les consommateurs (protection de la vie privée) que pour les sociétés énergétiques (confidentialité des ICS), laissent envisager l'émergence d'un service public qui lui sera consacré.

L'existence de ces divers niveaux exige d'imaginer des mécanismes de coordination de leurs actions.

II- La coordination des politiques aux différents échelons

L'existence de deux volontés, l'une nationale et l'autre locale, a été rappelée par le président de la CRE monsieur Ladoucette et le directeur général adjoint de GRDF, J. Lemaistre. À ces deux volontés il convient maintenant d'ajouter celle qui s'affiche au niveau européen et qu'il convient de prendre en compte sous peine d'isolement et d'inefficacité selon Monsieur DERDEVET. Le clivage "Jacobin-Girondin" semble bien dépassé et les deux réformes, loin de les opposer, doivent opérer une combinaison efficace entre orientations européennes, optimisation nationale et initiatives locales. À cet effet, les propositions émises par la Commission de régulation de l'énergie relatives aux smart grids vont dans le sens du renforcement de la dynamique locale en accordant plus de liberté de choix aux entités décentralisées tout en maintenant des mécanismes garantissant le principe de péréquation auquel les acteurs sont attachés.

La planification et la contractualisation revêtent dès lors une importance particulière en raison de la pluralité des intervenants, notamment au niveau local. Les instruments juridiques prévus par les réformes en cours peuvent-ils effectivement y pourvoir ? Sur ce point, le professeur Jean-François BRISSON déplore la "schématite aigue" dont serait atteint le législateur et qui se manifeste à travers la multiplication des schémas et plans sans préalablement en définir les contours et les implications juridiques. Leur caractère obligatoire n'étant pas établi, la question du respect de leurs prescriptions par les acteurs locaux se posera inévitablement (Rapport de conformité, de compatibilité ou de simple prise en compte?). La même remarque a pu être faite relativement à l'imprécision de certains termes utilisés dans les projets de réforme. Il en est ainsi de la notion de "collectivité chef de fil", et de "territoire" qui ne recouvrent aucune réalité juridique définie. Cependant, les élus considèrent que le laconisme du législateur n'est pas en soit synonyme de confusion dès lors qu'il laisse la marge de manœuvre nécessaire à la gestion efficace des services énergétiques. À ce titre, Monsieur KRABAL député de l'Aisne et Jean-Jacques GUILLET, député des Hauts-de-Seine, considèrent que la France est trop diverse pour avoir le même modèle partout d'où la nécessité que la loi se limite à définir de simples orientations.

Le développement planifié des énergies renouvelables au cœur du mix énergétique pose deux questions majeures: celle de leur compétitivité et celle de la mise à niveau des réseaux d'énergie en raison de l'intermittence qui caractérise ces énergies. Le système concessif à la base des relations entre collectivités publiques et gestionnaires des réseaux est donc à revisiter pour asseoir les bases de relations moins conflictuelles entre acteurs de l'énergie (P. SKOLOFF, directeur général de la FNCCR).



La coordination implique également la prise en compte d'acteurs non institutionnels à travers le principe de participation qui, selon le professeur GARRIDO, doit être redynamisé. Les initiatives de la SEM SERGIES, présentées par son directeur, Emmanuel JULIEN, en matière de financement participatif, démontrent que le secteur de l'énergie peut être le lieu d'une collaboration efficace entre acteurs publics et citoyens engagés permettant d'envisager la mise en place de mécanismes innovants de financement des politiques énergétiques. Il s'agit selon le professeur PERCEBOIS, rapporteur de l'atelier sur le financement de la transition énergétique, d'une piste intéressante à privilégier dans un contexte globale de tensions budgétaires. Mais elle requiert la mise en place d'un cadre juridique stable et sécurisé.