
FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS
CONCÉDANTES ET RÉGIES

LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉNERGIE

*Économie et politique
d'un nouveau service public*



FNCCR

SERVICE PUBLIC ET POUVOIR LOCAL



IMPRIMERIE NATIONALE

Éditions

Les collectivités locales et l'énergie

Économie et politique d'un nouveau service public

Liste des auteurs

- Thierry ALLEAU** Conseiller scientifique auprès du Commissariat à l'énergie atomique
- Camille DURAND** Président de l'Association des collectivités territoriales et des professionnels pour les réseaux de chaleur et de valorisation des déchets (AMORCE)
- Pierre GADONNEIX** Président de Gaz de France
- François GOURDON** Président du Comité français pour l'environnement et le développement durable, Comité 21
- René KELHETTER** Vice-président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, Président du Groupement des régies du Sud-Ouest
- Michel LAPEYRE** Directeur de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
- Raymond LEBAN** Professeur titulaire de la chaire économie et Management de l'entreprise, Président du département Économie et Gestion au Conservatoire national des Arts et Métiers
- Marceau LONG** Président de l'Institut de la gestion déléguée, Vice-président honoraire du Conseil d'État
- Gérard MAGNIN** Délégué général d'Énergie-Cités
- Josy MOINET** Président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
- Christian PIERRET** Secrétaire d'État à l'Industrie
- Josep PUIG** Président d'Énergie-Cités
- François ROUSSELY** Président d'Électricité de France

L'EXPÉRIENCE DES VILLES EUROPÉENNES

PAR JOSIP PULIG, PRÉSIDENT D'ÉNERGIE-CITÉS ET GÉRARD MAGNIN, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL D'ÉNERGIE-CITÉS

Énergie-Cités se définit comme l'association des municipalités européennes pour une politique énergétique locale durable, associant maîtrise de l'énergie, promotion des énergies renouvelables et préventions des rejets et déchets liés à la production ou à l'utilisation de l'énergie.

Créé au début des années quatre-vingt-dix, notre réseau rassemble près de cent municipalités de vingt pays européens. Nos objectifs sont les suivants : renforcer le rôle, le pouvoir et les compétences des municipalités dans le domaine de l'énergie, tant sur le plan politique que technique ; participer aux débats sur la politique de l'Union européenne et des États membres dans le domaine de l'énergie, formuler des opinions d'autorités locales et développer les échanges d'expériences ainsi que les transferts de savoir-faire entre municipalités.

Notre double parti pris de décentralisation et de construction européenne est donc sans équivoque. Cette position nous confère une place privilégiée pour observer les évolutions en Europe, les innovations techniques, organisationnelles et sociétales, notamment au plan municipal. Ce recul nous permet d'aborder les situations nationales, dont la situation française, sous un angle particulier et de contribuer à alimenter les débats nationaux de cette expérience.

C'est sous cet angle et dans cet esprit que cet article a été rédigé conjointement par le Président (espagnol) d'Énergie-Cités et son Délégué général (français).

1. LES PHASES DE L'HISTOIRE ÉNERGÉTIQUE

L'approvisionnement énergétique pour les besoins domestiques et économiques a débuté historiquement par une très longue phase « décentralisée », on peut même dire « localisée ». On ne pouvait consommer que ce qui était disponible sur place, en particulier le bois de feu. Une partie importante de la population sur notre planète se trouve encore dans cette situation. Le charbon prit ensuite le relais du bois « surconsommé », en particulier là où la révolution industrielle se développa. Ce fut ensuite le tour du pétrole.

La découverte et l'utilisation de l'électricité ont introduit un élément fondamentalement nouveau dans le « système énergétique ». Les réseaux de distribution se sont souvent construits à partir de ressources hydrauliques puis thermiques. Autour de celles-ci s'est structuré un approvisionnement local sous forme privée, syndicale et municipale. Leur développement a conduit à une interconnexion progressive sous une forme quasi « fédérale » avant que, dans plusieurs pays européens, une nationalisation vienne modifier – et à certains égards inverser – l'ordre des choses. Animés par des préoccupations économiques (dépasser les goulots d'étranglement liés à une insuffisance de l'offre et du transport), sociales et de service public, ces pays – au premier rang desquels figure la France – ont engagé des investissements extrêmement importants (en production hydraulique et thermique ainsi qu'en réseaux).

En même temps, au nom de principes aussi différents que l'égalité de traitement des citoyens ou la recherche d'économies d'échelle, ces pays ont introduit une forte dose de centralisation qui a conduit à une certaine uniformisation du secteur électrique. Si la loi française de nationalisation de l'électricité, du 8 avril 1946, prévoyait la création d'établissements publics régionaux, les décrets d'application n'ont jamais été publiés. Il a découlé de ce processus une culture énergétique « unitaire », fortement empreinte de certitudes – au moins en apparence – inébranlables. Ce fut l'ère du (presque) « tout pétrole » qui fit bientôt place – notamment en France – à celle du (presque) « tout nucléaire » en tant que réponse à la crise pétrolière. Ce choix donna une nouvelle impulsion à la centralisation, l'énergie nucléaire supposant une organisation administrative et technique centralisée, répondant à des critères extrêmement stricts et sûrs, pour l'ensemble du cycle et sur une très longue période.

II. CENTRALISATION, DÉCENTRALISATION, FLEXIBILITÉ...

Ainsi, alors que le temps des incertitudes succédait aux Trente glorieuses, la réponse française a été à nouveau centralisatrice¹, et présentée comme un gage de sécurité d'approvisionnement et d'indépendance nationale. Un des corollaires de ce choix est immanquablement la production de

1. Il faut cependant mentionner que ce choix central fut complété par la création de l'Agence pour les économies d'énergie, puis de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (ADME) dotée de délégations régionales. L'émergence de l'action sur la demande et les énergies renouvelables exige, en effet, une approche plus décentralisée. Cela a amené plusieurs conseils régionaux à se doter d'agences régionales de l'énergie dès cette époque.

« rigides » pour l'avenir : des centrales de production de grande taille et des réseaux de transport de grande capacité s'amortissant sur une très longue période. Dans le même temps, d'autres pays optaient pour des équilibres différents, reposant sur une plus grande variété de solutions, permettant sans doute une plus grande adaptabilité ou flexibilité mais, en contrepartie, avantage de décentralisation, notamment communale. Le développement de réseaux de chaleur et la production combinée locale de chaleur et d'électricité. Ce fut le cas des pays à tradition fédérale comme la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche, mais aussi de pays traditionnellement unitaires comme le Danemark, la Finlande et la Suède.

Sur la même période, les réseaux gaziers, locaux au début, se sont développés autour des gisements de gaz naturel, mais aussi autour de la production locale de « gaz de ville ». Ils ont été interconnectés au plan national, européen et, au-delà, via les gazoducs d'approvisionnement de grande capacité. Jusqu'à ce jour et en dépit de l'importance croissante du gaz dans la production d'électricité, c'est plutôt le secteur électrique qui marque la culture énergétique des différents pays, celui qui « donne le ton ».

Le processus décrit plus haut, la nationalisation de l'après-guerre à nos jours doublée d'une « technicisation » croissante du secteur, a largement contribué à l'appropriation par les monopoles publics du phénomène énergétique, à la production débouchant sur une mono-expertise. À l'opposé, il a entraîné un « désappropriation » d'autres acteurs autrefois investis dans ce domaine, parmi lesquels les municipalités. Un seul exemple l'illustre : alors que les municipalités sont responsables de la distribution d'électricité sur le territoire français depuis 1906 – et qu'elles ont donc un pouvoir concédant – il a fallu attendre le début des années quatre-vingt-dix, c'est-à-dire quasiment vingt-cinq ans après l'échéance de contrats de concession qui avaient été signés, pour quarante ans dans les années vingt, pour que soit relevé le fait que le « concessionnaire » agissait hors de tout contrat avec le « pouvoir concédant ». Et encore, ce fut sous l'influence des premières discussions qui animaient déjà la Commission européenne au sujet de ce qui allait devenir la directive électricité et l'ouverture progressive à la concurrence. Le concessionnaire a, en effet, senti que cette situation de vide juridique lui serait défavorable dans les négociations à venir et c'est lui qui prit l'initiative de signer de nouveaux contrats de concession.

Si quelques centaines de municipalités avaient entre-temps entrepris de développer des réseaux de chaleur dans leurs nouvelles zones d'aménagement,

on peut dire qu'elles se sont laissées dépouiller d'une capacité d'expertise autonome, à l'exception de ce que l'on continue de nommer les « entreprises non nationalisées » – comme pour mieux marquer leur place d'exception – ayant en charge cinq pour cent de la distribution de l'électricité et du gaz.

III. UN MONDE EN MOUVEMENT

L'observation de ce qui se passe en Europe, et plus largement dans les pays de l'OCDE, ne laisse pas de douter sur au moins un point : nous entrons dans un monde énergétique qui va connaître – et connaît déjà – des évolutions majeures. Celles-ci se produisent sous la poussée de changements de toute nature, nettement perceptibles sur plusieurs plans et annonceurs d'une plus grande décentralisation. Ils démontrent que l'énergie n'est pas « en dehors » de la société et qu'il y aura de moins en moins d'« exception énergétique ».

A. Vers une production de plus en plus décentralisée

Les techniques de production d'électricité connaissent une évolution très importante vers la « miniaturisation » et l'accroissement du rendement global de production, grâce au cycle combiné et à la cogénération, y compris de très petite taille pour des ménages. De même, certaines énergies renouvelables arrivent désormais à un stade de maturité technique et économique qui les sort de la marginalité dans laquelle elles restaient confinées. La pile à combustible annonce, pour les décennies à venir, des transformations conceptuelles et techniques vraisemblablement très importantes. Enfin, les progrès informatiques permettent une gestion en temps réel de réseaux complexes, impossible il y a encore quelques années. La réduction tendancielle des économies d'échelle (voire la création de « déséconomies d'échelle » associées à un renforcement des mesures de sécurité) liées aux installations de très grande taille, en particulier nucléaires, ira de pair avec une production plus répartie, plus décentralisée, poussée par des économies de série qui abaisseront les prix des techniques alternatives.

Durant les trente dernières années, nous sommes passés dans le domaine informatique d'un système centralisé de type « château d'eau » – à savoir une grosse unité centrale « intelligente » et des terminaux « bêtes » pour des consommateurs d'informations –, à une situation marquée par une interconnexion sur un mode horizontal et un même pied d'égalité, de « producteurs-consommateurs intelligents » d'informations. Le système électrique

n'est-il pas appelé à suivre un chemin semblable avec, évidemment, les particularités propres à une science plus ancienne et surtout à de lourds investissements existants non amortis ? La « production dispersée » ne restera pas un simple concept mais deviendra une réalité et les réseaux de distribution deviendront des réseaux de « collecte et de distribution », même si, bien sûr, il reste un avenir pour des unités de production plus grandes, comme il existe aussi des ordinateurs de grosse capacité. Là encore, c'est un pas vers la décentralisation.

B. De l'abonné... au client

Sur les plans politique et juridique, les situations de monopoles énergétiques sont en train de disparaître progressivement. La concurrence est en passe de devenir le cadre de référence des acteurs énergétiques mais aussi des consommateurs, préparés à ce nouveau contexte par l'expérience du téléphone. On peut approuver ou regretter ce processus, il n'empêche que c'est le contexte dans lequel nous sommes désormais durablement placés en Europe. Même dans un pays qui ne cherche pas à accélérer l'ouverture à la concurrence, un certain esprit de compétition voit le jour, accompagné d'un changement d'attitude : l'abonné devient client, lequel attend un service de qualité plutôt qu'un produit en tant que tel. Les ménages privés d'électricité ont bien été considérés comme des clients durant l'hiver 1999-2000 après les tempêtes. Le consommateur est appelé à jouer un plus grand rôle, car il sera davantage informé, sollicité, choyé, sans écarter le cas où il pourra aussi être trompé. Le processus est en marche et s'éloigne de la centralisation des décisions.

C. Vers l'idée d'une « citoyenneté énergétique »

L'idée selon laquelle il n'existerait qu'un seul point de vue technique – dans le domaine énergétique comme ailleurs – est aujourd'hui dépassée. L'opposition frontale des compagnies électriques traditionnelles aux techniques décentralisées (cogénération, énergies renouvelables) ou de maîtrise de l'énergie fait place aujourd'hui – au moins dans le verbe – à une volonté d'accompagnement de ce mouvement. L'accident climatique de décembre 1999, en France, a montré qu'un système centralisé comportait de sérieuses faiblesses, alors même qu'il était présenté comme le modèle absolu de sécurité face à des modèles de production plus décentralisés. La sécurité d'approvisionnement a en partie changé de camp. Il serait navrant de ne pas saisir cette opportunité pour penser différemment une sécurité d'approvisionnement reposant sur une production plus répartie, mutualisant ainsi les

sence des réseaux de chaleur (qui utilisent des énergies autres que l'électricité et le gaz) et un moindre intérêt pour les ressources locales (toujours considérées comme marginales lorsqu'on les évalue d'un point de vue national). Tout cela ne stimule pas la production autonome des municipalités, dont évidemment la cogénération, y compris là où existent des réseaux de chaleur.

La notion de complémentarité – ou de planification intégrée – des réseaux est méconnue ou marginale, mais pas le partage du marché entre les gaziers et les électriciens, ceux-ci ayant à satisfaire leurs engagements de placement annuel. Cela peut également occasionner un surinvestissement dans les réseaux énergétiques concurrents pour de mêmes usages. La structure d'approvisionnement local s'établit, de ce fait, plutôt à partir des intérêts des compagnies nationales que ceux de la collectivité, dont le rôle apparaît marginalisé. Les municipalités se sentent davantage impliquées quand leurs réseaux de chaleur – qui valorisent souvent des déchets ménagers – se trouvent déstabilisés sur leur territoire par l'action commerciale de monopoles publics cherchant à placer leurs énergies.

B. Le modèle « nordique »

La commune est appréhendée comme un territoire dans lequel des consommateurs ont des besoins d'énergie finale (chaleur, froid, électricité spécifique, gaz, etc.) que la municipalité a l'obligation de satisfaire, sous le contrôle des niveaux administratifs supérieurs. Le rôle et la compétence légale de la municipalité consistent à assurer l'approvisionnement en énergie des consommateurs situés sur le territoire de la ville et à mettre en œuvre les moyens au niveau local pour y parvenir : réseaux de distribution, moyens de production, achats d'énergie, etc.

Des entreprises communales spécialisées ont été créées pour satisfaire ces obligations. On les trouve en Allemagne, en Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède et en Finlande, en Suisse, parfois en Italie. Elles paient généralement des redevances de concession importantes aux municipalités (parfois plusieurs millions d'euros), lesquelles touchent également, en tant qu'actionnaires, les bénéfices issus de la distribution (cette ressource reste donc sur place). Les municipalités qui ne disposent pas de compagnies municipales passent des contrats de concession avec des compagnies privées qui peuvent être mises en concurrence.

Ces pays ayant tous développé le chauffage urbain, les conditions d'une meilleure efficacité énergétique au niveau de la production sont potentiel-

lement réunies. Des moyens sont mis en œuvre, par exemple grâce à la cogénération qui est le mode privilégié de production d'électricité (parfois obligatoire comme dans les réseaux de chaleur danois). Agissant dans un contexte multi-énergies, les électriciens locaux ont un intérêt direct à planifier les réseaux dans le but d'éviter les surinvestissements (*least cost planning/planification au moindre coût*).

VI. L'ACTION SUR LA DEMANDE D'ÉNERGIE

A. Le modèle « centralisé »

La plupart du temps, l'intervention des municipalités dans la maîtrise des consommations énergétiques s'est limitée à des actions sur le patrimoine municipal et les services urbains : bâtiments, éclairage public, pompage, véhicules municipaux, etc. Seul un nombre limité de municipalités a entrepris des actions de maîtrise des consommations énergétiques en direction des habitants et des activités économiques, avec quelques actions phares en France initiées par l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) puis l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (« villes-pilotes », puis « Cité-vie » en France), et par de l'information et de la sensibilisation aujourd'hui (en particulier là où existent des agences locales de maîtrise de l'énergie, soutenues par le programme SAVE de la Commission européenne). Le Royaume-Uni fait un peu exception dans la mesure où l'État a confié à ces agences la responsabilité (*Home Energy Conservation Act*) de réduire de vingt pour cent la consommation d'énergie des bâtiments et a apporté son soutien à la création de centres d'information sur l'énergie.

B. Le modèle « nordique »

Au-delà des actions sur le patrimoine, la maîtrise des consommations énergétiques des clients se trouve favorisée par la proximité des lieux de décision et de consommation. Dans le domaine de l'électricité, par exemple, les actions sont nombreuses pour en éliminer les usages non spécifiques, coûteux en approvisionnement de pointe et les remplacer par d'autres vecteurs énergétiques (gaz pour la cuisson, réseau urbain pour le lave-linge et le lave-vaisselle, etc.). Les compagnies étant multi-énergies, celles-ci ont la possibilité d'optimiser les types d'énergie les plus adéquats pour les différents types d'usage : s'abstenir de vendre de l'électricité pour tel usage pose moins de problèmes si l'on peut vendre à la place de la chaleur ou du gaz.

risques. La tendance à la décentralisation des pouvoirs et des initiatives est inéluctable, ne serait-ce que comme contrepois à la globalisation de l'économie, y compris dans le domaine énergétique qui va continuer à se concentrer. La question territoriale infra-nationale reprend une forte actualité, ce que la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire, dite *loi Voynet*, et ses schémas de services collectifs de l'énergie confirment. La nation française, autrefois seul cadre de référence énergétique, est confrontée aujourd'hui à d'autres expériences qui ouvrent les champs du possible, permettant à une fraction plus large de la population de se faire une opinion et de revendiquer sa part du débat. La « citoyenneté énergétique » est une idée qui fait son chemin.

D. La prégnance des aspects environnementaux

L'entrée en scène fracassante de l'environnement dans le domaine énergétique, auparavant fief du seul monde industriel, modifie déjà la donne de façon fondamentale et durable. Sont concernés la pollution globale de la planète et l'effet de serre, la pollution locale, la pollution visuelle, la sécurité et la santé des personnes. L'époque selon laquelle on sacrifiait totalement de telles considérations au profit d'une certitude d'approvisionnement énergétique semble bien révolue. La sécurité recherchée par les citoyens quand il s'agit d'énergie est également en train de changer de camp en ce domaine, de la même façon que la sécurité alimentaire a pris le pas à présent sur l'approvisionnement alimentaire, au moins pour ceux qui ont à manger. La contrainte environnementale sur les activités énergétiques apparaît en même temps comme une formidable opportunité de créativité, d'innovation et d'emplois sur les plans de la maîtrise des consommations finales comme des énergies renouvelables et décentralisées.

Comment ces changements se traduisent-ils au plan municipal dans le domaine énergétique, sous l'influence de la décentralisation ? Comment les entités décentralisées, que sont les municipalités, sont-elles préparées à être des acteurs engagés dans ce nouveau contexte ? Examinons brièvement ces questions au travers de quelques exemples et autour de quatre critères : l'approvisionnement énergétique, l'action sur la demande d'énergie, la prise en compte du développement local, l'environnement. Nous analyserons ensuite comment l'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques influence cette situation et modifie, de façon parfois assez sensible, les frontières entre ces deux groupes.

IV. ÉNERGIE : LA DÉCENTRALISATION COMME L'EUROPE EN DEUX

Les municipalités européennes connaissent des situations très variées du point de vue de leurs compétences dans le domaine énergétique, en particulier sur le plan de la dimension territoriale de leur action. Si l'on veut réaliser une carte européenne des pouvoirs et compétences des municipalités dans le domaine énergétique – qui n'est que le reflet du degré de décentralisation énergétique des différents pays –, on peut définir de façon schématique deux grands groupes de pays qui correspondent à deux concepts très différents :

- d'un côté, les pays à tradition centralisée ou marqués par un passé centraliste : la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Nous l'appellerons ci-après le modèle « centralisé » ;
- de l'autre, les pays à tradition fédérale et/ou des pays de type unitaire dans lesquels les choix politiques – et les conditions climatiques – ont amené les municipalités à se préoccuper directement de l'approvisionnement énergétique : l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, et les pays du nord de l'Europe tels la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et le Danemark. On l'appellera ci-après, par simplification, le modèle « nordique ».

Le lecteur nous pardonnera le côté quelque peu schématique de cette analyse, inhérent à un distinguo limité à deux types de cas.

V. L'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE

A. Le modèle « centralisé »

La commune n'est pas vraiment appréhendée comme un territoire, mais comme un espace de marché, souvent captif, par les entreprises énergétiques, généralement nationales, quasiment toujours publiques et en situation de monopole encore aujourd'hui (France, Grèce, etc.), déjà privatisées (Royaume-Uni, Espagne) ou en cours de privatisation (Portugal, Italie). La responsabilité de la distribution d'énergie est parfois de droit celle des municipalités. La commune étant un territoire public, ces compagnies énergétiques agissent souvent dans le cadre de contrats de concession et versent parfois une redevance, généralement faible ; ces contrats sont le plus souvent de pure forme dans les domaines du gaz et l'électricité, du fait même de l'absence de concurrence entre différents distributeurs.

La responsabilité de l'approvisionnement est donc de fait celle de la compagnie nationale – qui raisonne au niveau national –, d'où une moindre pré-

De nombreuses municipalités ou compagnies municipales disposent de centres de conseils pour la maîtrise de l'énergie, qui entreprennent des programmes de soutien – y compris financier – pour la réduction des consommations thermiques et électriques (*achat d'appareils performants classe A*) pour le développement du solaire thermique et du solaire photovoltaïque chez leurs clients (*souvent rachetés un demi euro le kWh en Allemagne*). La maîtrise de la consommation d'eau fait généralement partie de ces programmes.

VII. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

A. Le modèle « centralisé »

Si l'énergie est considérée comme un facteur de développement au niveau national (développer une industrie des équipements, approvisionner les territoires), elle est beaucoup plus rarement considérée comme un levier de développement local (création de nouvelles activités, etc.). La réciproque est vraie : les questions de développement économique, dans une municipalité par exemple, sont exceptionnellement appréhendées en relation avec l'énergie, excepté pour l'approvisionnement.

Les synergies se sont surtout développées, dans les réseaux de chaleur, avec la politique des déchets et, maintenant, avec la filière bois-énergie, générateur d'emploi local et bénéfique pour la sylviculture. Mais on ne trouve pas encore – en dehors de circonstances exceptionnelles – de compagnies énergétiques qui font la promotion du solaire chez leurs clients ou qui financent des travaux d'économie d'énergie (dont l'un des buts est de stimuler l'activité locale), hormis pour tenter de « réparer » des erreurs passées comme dans le cas du chauffage électrique en France et de fidéliser ainsi une clientèle menacée.

B. Le modèle « nordique »

Parfois, les compagnies municipales sont en charge d'autres réseaux que l'énergie, comme les transports publics. Une consolidation des coûts et recettes a permis le financement de services structurellement déficitaires, formant une « économie locale » qui est largement à l'origine de la performance des systèmes de transports publics allemands, par exemple. La valorisation des ressources énergétique locales, dont celles renouvelables, s'y trouve potentiellement favorisée, ce que l'on observera souvent en Europe du Nord (avec le bois, mais aussi le biogaz et l'éolien) ou en Allemagne

(solaire, éolien) et en Autriche (avec le bois et le solaire – dix à quinze fois plus de capteurs installés annuellement en Autriche qu'en France).

La question de la planification urbaine et des stratégies urbaines, en général, demeure, dans certains de ces pays à forte densité de population, plus présente ; cela prédispose mieux leurs municipalités à une approche globale des questions d'environnement, d'énergie et de développement.

VIII. L'ÉNERGIE ET L'ENVIRONNEMENT

A. Le modèle « centralisé »

Hormis au Royaume-Uni, pays de tradition charbonnière, partiellement en Italie et, en Espagne, sur la base d'actions volontaires (Barcelone), il n'y a pas, dans les pays centralisés, de dynamique de réduction du dioxyde de carbone qui renforce celle de la maîtrise de l'énergie. La maîtrise de l'énergie, comme outil d'une politique d'environnement, est encore une idée assez neuve, quoiqu'en progrès constant depuis les années quatre-vingt-dix. Elle est rarement présente dans les Agendas 21 locaux là où ils existent. Il n'y a pas non plus, en général, de politique nationale fixant des objectifs quantifiés contractuels aux collectivités dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, des réductions d'émissions de dioxyde de carbone et des politiques globales d'environnement.

B. Le modèle « nordique »

Les plans de réduction de dioxyde de carbone sont souvent l'élément fédérateur et catalyseur de la politique énergétique et de transport. Cet indicateur unique, utilisable en terme d'objectif de réduction par tous les secteurs consommateurs et producteurs d'énergie, stimule largement l'action des municipalités et des acteurs locaux. Les objectifs nationaux doivent parfois être traduits au niveau local de façon obligatoire. Le plan énergétique d'Hel-sinki fait figurer en titre de couverture *Objectif : moins 17 % d'émissions de CO₂*. Il en est de même à Copenhague, Heidelberg, Vienne, etc. La qualité de la vie est conçue comme un élément fort de l'attractivité des villes, concurrentes entre elles pour leur développement économique ; c'est souvent un objectif stratégique, renforcé par des densités de population souvent fortes et un climat parfois rude. La sensibilité de la population sur ce sujet est assez importante, d'où une demande sociale et politique proportionnée à cet intérêt. L'énergie en est une des composantes.

Le découpage en modèles « centralisé » nordique », n'est sans doute pas exempt de critiques ni d'exceptions. Il n'a pas pour objet de formuler un jugement de valeur. Il a, en revanche, pour fonction de montrer en quoi ces deux grands types de systèmes sont plus ou moins bien préparés aux changements en cours mentionnés supra. Ces changements – en particulier ceux liés à l'ouverture à la concurrence des énergies de réseau – affectent sensiblement ces deux systèmes. Le cas « nordique » se voit sérieusement malmené dans ses fondements mêmes. Pour autant, peut-on avancer que ce serait l'occasion pour le cas « centralisé » d'émerger ?

IX. L'OUVERTURE DES MARCHÉS ÉNERGÉTIQUES ET LA DÉCENTRALISATION

Le degré d'ouverture des marchés est, au début de l'an 2000, très différent d'un pays à l'autre : une ouverture complète existe d'ores et déjà au Royaume-Uni, en Suède et en Finlande ; l'Allemagne a suivi le même chemin. Le degré d'ouverture prévu par les lois de transposition sera plus élevé que la directive dans quasiment tous les pays, sauf en France : environ 60 % du marché de l'électricité est à présent ouvert à la concurrence, ce qui signifie qu'une nouvelle « règle du jeu » est devenue majoritaire. Une ouverture limitée, ici à 28 %, là à 35 %, ne changera rien à cette tendance et via diverses pressions – y compris en provenance d'entreprises énergétiques de statut public qui demanderont à pouvoir jouer plus librement dans le nouveau jeu européen –, le mouvement prévu initialement s'accélénera à coup sûr. Cela aura des répercussions dans tous les pays dans un délai plus court que prévu ; mieux ils s'y prépareront et mieux ils seront capables de choisir plutôt que de subir, d'être des acteurs de premier plan dans les nouvelles technologies, les nouveaux produits énergétiques et les nouveaux services.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact au niveau municipal de ce processus et la place manquerait pour un panorama complet. Cependant, plusieurs exemples permettent d'en dessiner, par petites touches, les contours¹. Nous nous limiterons à quelques-uns d'entre eux – ainsi qu'à quelques questions dont certaines restent à ce jour sans réponse – organisés autour des qua-

1. Voir, à ce sujet, les actes du séminaire d'Énergie-Cités (Barcelone, mars 1998), *Les Municipalités européennes face à l'ouverture des marchés énergétiques* et le rapport du Groupe d'observation d'Énergie-Cités, *The effects of the liberalization of energy markets on local authorities*, deux actions soutenues par la Commission européenne (direction générale de l'Énergie). Par ailleurs, sur ce même sujet, une action conduite par Énergie-Cités – en relation notamment avec l'ADEME – dans le cadre des travaux de l'Agence internationale de l'énergie, a débuté en 2000.

tre fonctions, aujourd'hui assez limitées à tous ceux qui travaillent dans ce domaine, qu'une municipalité peut exercer dans le domaine énergétique.

X. LA MUNICIPALITÉ « CONSOMMATRICE D'ÉNERGIE »

Chauffer et éclairer des bâtiments municipaux, faire fonctionner des équipements, gérer un réseau d'éclairage public et un parc de véhicules municipaux, pomper de l'eau, c'est la fonction de la « municipalité consommatrice ». Comment l'ouverture des marchés énergétiques modifiera-t-elle la situation des municipalités dans cette fonction ? Y aura-t-il de nouvelles conditions d'achats ? une nécessité de réaliser des appels d'offres, comme le prévoit le Code des marchés publics pour la fourniture de n'importe quelle prestation ou fourniture ? Qu'advient-il des actions de maîtrise de l'énergie dans une situation de marché où l'on risque d'observer une baisse des prix ? Les municipalités pourront-elles être considérées comme un seul « gros client » pour l'ensemble des points de livraison (par exemple pour les bâtiments) plutôt que d'être cinq fois ou mille fois un petit client ?

Au Royaume-Uni, les municipalités doivent procéder à des appels d'offres annuels pour leur approvisionnement en électricité et en gaz, comme le prévoit le Code des marchés publics pour la fourniture de travaux, d'autres prestations ou de fuel. Cet appel d'offres se fait par bâtiment, ce qui nécessite une bonne connaissance du profil de consommation, car les prix sont déterminés sur une base demi-horaire. On observe, de ce fait, un développement des outils de gestion de la demande, un regroupement des municipalités de taille moyenne ou de petite taille pour disposer d'un service commun capable de réaliser cette tâche, une concentration de l'attention sur le prix d'achat permettant de réduire la facture de façon prioritaire à la maîtrise des consommations (en données physiques), au moins dans un premier temps.

Dans la ville de Leicester, particulièrement active dans le domaine énergétique, on a pu constater une baisse des prix d'environ treize pour cent pour l'électricité et de trente pour cent pour le gaz ; la possibilité d'imposer un code de conduite aux fournisseurs, une meilleure coopération étant conclue avec les compagnies d'électricité qui veulent travailler avec les autorités locales dans l'espoir qu'elles deviennent – ou restent – clientes. Le changement de fournisseur pose le problème des relations à établir avec les nouvelles compagnies (en fait, il y a assez peu de changements de fournisseurs, et parfois un retour à l'ancien fournisseur après un détour d'une

année). Les réseaux d'électricité peuvent être employés pour distribuer l'électricité produite par la municipalité à partir de petites unités de cogénération vers d'autres sites gérés par la municipalité, y compris des immeubles de logements, par l'intermédiaire du réseau local de distribution, moyennant une redevance d'un montant assez faible. La possibilité existe de s'approvisionner en électricité renouvelable pour des sites déterminés. Un allongement du temps de retour des investissements d'économie d'énergie lié à la baisse des prix est constaté, ce qui rend plus difficile la justification de certains travaux d'efficacité énergétique. Enfin, la nécessité d'enlever une quantité d'énergie trop grande par rapport aux besoins ou, inversement, le fait de ne pas en avoir prévu suffisamment en cas d'année froide, apparaît comme un handicap.

En Suède, on constate des regroupements de municipalités de taille moyenne destinés à lancer des appels d'offres d'approvisionnement groupés pour leurs propres consommations ; grâce à une quantité demandée plus importante, elles obtiennent de meilleurs prix.

Cette tendance à regrouper des clients de petite ou de moyenne taille afin de dépasser des seuils d'éligibilité, là où l'ouverture n'est pas totale, demeure forte dans le secteur privé, en particulier les chaînes commerciales présentes dans plusieurs villes. Cela ne présente-t-il pas une opportunité pour les municipalités qui sont de gros consommateurs mais qui, disposant de points de livraison dispersés (bâtiments, éclairage, équipements), sont traitées comme autant de petits consommateurs ? Si les chaînes de magasins ou de restauration rapide obtiennent satisfaction sur ce terrain, pourra-t-on admettre longtemps que les consommateurs du secteur public comme les municipalités n'en bénéficient pas pour leurs écoles ?

XI. LA MUNICIPALITÉ « PRODUCTRICE ET DISTRIBUTRICE D'ÉNERGIE »¹

Les municipalités européennes sont souvent responsables de la distribution d'énergie sur leur territoire, même si elles concèdent parfois cette tâche à des compagnies énergétiques spécialisées. Les municipalités ont des activités de production d'énergie (y compris d'électricité) qui, pour certaines d'entre elles, représentent une part importante de l'approvisionnement énergétique.

1. La séparation des fonctions de production et de distribution dans le cadre de la directive « électricité » introduit la nécessité de les dissocier, y compris au niveau communal, car elles relèvent désormais de logiques différentes et même parfois divergentes. Partes intégrantes des missions des acteurs locaux que sont les entreprises communales, ces deux fonctions ont été maintenues ici groupées pour la simplification de l'exposé.

rique des villes. Que deviendront ces fonctions à l'avenir ? Quelle sera la situation des municipalités qui disposent d'un pouvoir important ? Et pour celles qui en ont moins dans des pays à tradition plus centralisée, y aura-t-il un desserrement de la contrainte ? Quel est l'avenir des compagnies municipales d'énergie ? Quels nouveaux services devront-elles proposer pour conserver leur clientèle ? Va-t-on assister à la formation de grands groupes, via l'achat des compagnies municipales par des compagnies d'électricité ou de services urbains ? La cogénération sera-t-elle freinée ou au contraire stimulée ?

A. Saarbrücken : un exemple symptomatique

La *Stadwerke* de Saarbrücken, en Allemagne, produit 95 % de l'électricité dont la ville (activités économiques, habitants, etc.) a besoin, à raison de 415 % en cogénération. Une planification coordonnée des réseaux de chaleur, de gaz et d'électricité permet d'éviter des surinvestissements. Un programme de maîtrise de la demande d'électricité est en cours avec tous les secteurs consommateurs (y compris sous la forme de *demand side bidding*, c'est-à-dire appel d'offres en économie d'énergie auprès des consommateurs), la *Stadwerke* pratique le tiers-financement dans les bâtiments publics et chez les autres consommateurs. Un centre d'information pour la population et un centre multimédia pour les scolaires sont installés en plein centre-ville. La production d'eau chaude par solaire thermique est stimulée par des subventions du *Land* et de la ville. De même, la production photovoltaïque est encouragée par des aides semblables et un rachat de l'électricité à un tarif privilégié (0,28 euro, mais certaines villes vont jusqu'à un euro le kWh). Les bénéfices permettent notamment de financer les transports publics : une ligne de tramway a été mise en service en octobre 1997 (qui dessert également Sarreguemines) et l'énergie alimentant le parc de bus glisse progressivement vers le gaz naturel dont la *Stadtwerke* est le fournisseur.

La crainte exprimée par Saarbrücken, en 1998, était la suivante. Les trois ou quatre plus gros clients industriels consommaient 40 % de l'électricité produite. S'ils devaient changer de fournisseur d'électricité, c'est l'ensemble de cet édifice d'économie locale et de développement durable qui serait menacé d'écroulement : déséquilibre dans la demande de chaleur et d'électricité mettant à mal la cogénération, renchérissement de l'énergie thermique et électrique pour les petits et moyens consommateurs afin de compenser le manque à gagner, réduction drastique des bénéfices et, par conséquent, des recettes pour la municipalité, etc.

Fin 1999, ce « scénario catastrophe » ne s'est pas produit dans les proportions redoutées, mais la tendance est nette : les subventions croisées aux transports publics ont vécu, tant pour des raisons légales que par la réduction des bénéfices consécutive aux baisses de prix obligatoirement consenties ; la crainte concernant les gros consommateurs s'est vue renforcée par une autre concernant, cette fois, les petits consommateurs. Avec la société *Yellow Strom*, les prix proposés aux ménages, sur simple coup de fil passé au vendeur, sont de 30 % inférieurs aux prix pratiqués jusqu'alors. Cette électricité est distribuée par la *Stadtwerke* qui risque ainsi de perdre ses clients et de se retrouver avec des capacités de production électrique, en grosse cogénération, inutilisées.

Cette situation fréquente en Allemagne oblige les *Stadtwerke* à se restructurer complètement, à faire des gains de productivité très importants – avec les conséquences sur l'emploi local que l'on imagine – à élargir leur gamme de services, en bref à devenir des entreprises cent pour cent commerciales, le tout en un temps record. L'abandon de mesures favorables à la petite cogénération est quasiment programmé (on le constate à Francofort qui était l'une des villes les plus engagées dans une telle politique), de même que celles favorables aux énergies renouvelables (production photovoltaïque raccordée au réseau notamment). Sauf si les mesures qui devraient être adoptées au niveau fédéral en 2000 viennent contrecarrer cette tendance, ce qui semble bien être le cas.

B. *Des entreprises municipales vouées à l'adaptation*

Cela conduit, en Allemagne comme dans les pays nordiques, les entreprises municipales à s'engager dans des changements de nature structurelle, qui peuvent prendre les formes suivantes : vente d'unités de production énergétique (dont l'utilisation risque d'être aléatoire dans le futur) à des grandes compagnies et, en général, conservation des réseaux de distribution (monopoles naturels) ; ouverture du capital à des compagnies énergétiques privées (qui, par ce biais, sont en train d'élargir leur influence, au niveau territorial et, en terme de gamme de services offerts, deviennent – pourquoi pas ? – des groupes « à la française »), la ville de Stockholm s'est engagée dans cette voie dès 1998 ; regroupements avec d'autres compagnies municipales, notamment pour les achats d'électricité, en Suède et en Italie. Les plus

petites compagnies sont menacées de disparition. Le tout se déroule dans un contexte de concentration industrielle et financière sans précédent des grandes compagnies électriques.

Dans le même temps, d'autres évolutions voient le jour : aux Pays-Bas, les compagnies régionales d'électricité, qui ont connu un fort mouvement de concentration, proposent toutes actuellement des contrats en « énergie verte » : le service est disponible pour six millions de ménages et des entreprises en nombre croissant ont passé de tels contrats afin d'améliorer leur performance environnementale globale. Le surcoût par kWh est de 0,006 à 0,012 euro (quatre à huit centimes). Il est possible de demander 25, 50, 75 ou 100 % d'énergies renouvelables ; la production énergétique provient de l'éolien, de la biomasse et du photovoltaïque.

La Compagnie municipale de Vienne a engagé la construction d'une installation de cogénération à partir de paille à la suite des dispositions de la loi de transposition qui impose à tous les distributeurs d'introduire au moins 1 % d'électricité d'origine renouvelable dans le réseau.

Les compagnies municipales danoises ont l'obligation de définir et mettre en œuvre une planification intégrée des ressources et d'installer une cogénération là où elle n'existe pas encore dans les réseaux de chaleur. Elles devront inscrire leurs objectifs dans ceux – très ambitieux – de la politique nationale : 14 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie primaire en 2010 et 33 % en 2030 ; 25 % d'énergie renouvelable dans le réseau électrique en 2010 et 68 % en 2030.

C. *Repenser le rôle des communes*

À partir du moment où l'acte de vendre de l'électricité est déconnecté de celui de distribuer (par exemple, les syndicats suédois forment un groupe-ment d'achat pour leurs membres, Ikéa vend de l'électricité, *Yellow Strom* vend par téléphone en Allemagne) et, bien sûr, de l'acte de produire, on imagine la révolution que cela représente au plan local, en termes de production et de distribution. Il serait imprudent de prendre la situation conjoncturelle actuelle, caractérisée par une redistribution des cartes et des comportements parfois débridés, pour une donnée de long terme. Il est vraisemblable, par exemple, que le « creux » observé actuellement sur la cogénération fera place à une nouvelle dynamique. Il n'en demeure pas moins que le choc est profond et oblige les municipalités à revoir leur approche.

D'une certaine manière, cette situation rapproche les situations des différents pays européens et ouvre un chantier de réflexion commune entre des municipalités qui disposaient d'un pouvoir important – et qui sont en train de le perdre, au moins sous sa forme traditionnelle –, et d'autres, comme la France, où leur pouvoir réel est resté très faible dans la production comme dans la distribution. La mise à jour des contrats de concession en France apparaît comme une nécessité, dès lors que la loi de transposition de la directive « électricité » est entrée en vigueur. N'est-ce pas là une opportunité à saisir pour poser de telles questions et y trouver les réponses novatrices appropriées ?

XII. LA MUNICIPALITÉ « AMÉNAGEUSE » OU « URBANISTE »

Les choix d'aménagement, d'urbanisme, de planification urbaine et de politique d'environnement, déterminent en grande partie les consommations énergétiques de tous les acteurs de la ville pour leur logement, leurs activités économiques et, bien sûr, pour leurs déplacements (non abordés ici). Dans ce cadre, là où elle a pu s'appliquer, la planification énergétique urbaine joue parfois un grand rôle et l'approche multi-énergies permet une optimisation qui demeure impossible si l'on raisonne énergie par énergie.

Que va-t-il se passer à présent ? Comment, dans un marché énergétique concurrentiel, sera-t-il possible à une municipalité de rester – ou de devenir – maîtresse de la cohérence énergétique de son territoire ? Qu'advient-il de l'approche multi-énergies ? de la planification des réseaux énergétiques ? des actions de *least cost planning/planification au moindre coût* ? de la planification intégrée des ressources ? de la valorisation des ressources énergétiques locales ? Comment les choix de long terme, indispensables à la structuration urbaine, pourront-ils se combiner avec des choix énergétiques de court terme ? Quels outils de régulation pourront être mis en place (aux niveaux communautaire, national et locaux) pour prendre en compte d'autres critères que le seul prix ? Comment les objectifs environnementaux pourront-ils s'imposer face à la politique énergétique ? Restera-t-il même une place pour une politique énergétique locale ?

A. Faire entrer les municipalités dans le jeu du marché

Le directeur des services industriels de Martigny, petite ville suisse de 12 000 habitants, ne se fait, quant à lui, aucune illusion : « Il ne sera pas possible de continuer à maîtriser un système tel que celui que nous essayons de préconiser

à Martigny¹, dans un marché totalement libéralisé », disait-il de façon provocatrice lors du séminaire d'Énergie-Cités de Barcelone, en mars 1998. Il ajoutait :

« Il faut imaginer des nouvelles solutions permettant aux municipalités de continuer à maîtriser les questions liées à la demande d'énergie, à la pollution, à l'environnement, sur leur territoire. Faisons une hypothèse : le réseau électrique peut être vendu 50 millions de francs suisses, moins 12 millions pour amortir la dette, restent 38 millions. En trouvant un placement à 6 % de rendement, cela représente 2,3 millions de francs suisses par année pour mettre en place des politiques d'aménagement du territoire, de gestion des déchets, de promotion des énergies renouvelables. De plus, la disparition des frais financiers liés au chauffage urbain permet de mettre en place de nouvelles politiques (amortir rapidement un système de cogénération par exemple). C'est comme cela qu'il faut imaginer la suite. Dans un marché ouvert, jouons avec les opérateurs. Pourquoi les municipalités ne pourraient-elles pas gagner elles aussi de l'argent dans ce système, et utiliser l'argent qu'elles ont gagné pour continuer à développer des politiques de protection de l'environnement, de gestion coordonnée des réseaux, etc. ? »

Le maire de Mannheim, ville qui dispose de l'une des plus grandes *Stadwerke* d'Allemagne (0,9 milliard d'euros de chiffre d'affaires annuel), nous propose une vision toute différente. S'interrogeant sur l'avenir des entreprises communales à l'occasion du colloque de la Confédération européenne des distributeurs d'énergie communaux (CEDEC), en novembre 1998, ce dernier déclarait :

« Les entreprises communales ont apporté la preuve de leur efficacité, y compris quand il a fallu répondre aux crises énergétiques. Leur offre dépasse la seule fourniture d'électricité et de chaleur, elle régule la société urbaine y compris en finançant les transports publics. Comment parler de développement durable, qui implique un développement urbain coordonné sans maîtrise des infrastructures urbaines ? La maîtrise des réseaux reste fondamentale ; le développement durable se fait avec les acteurs locaux et non extérieurs à la commune qui ne sont pas responsables des résultats à long terme. Que faut-il faire ? Réformer les entreprises communales, si cela devient nécessaire, ouvrir leur capital aux citoyens, apporter les réformes nécessaires afin de pouvoir continuer le développement technologique, de nouveaux modèles de développement urbain. »

1. La ville de Martigny est réputée pour avoir mis en place une planification des réseaux et effectué un grand nombre de réalisations expérimentales, la ville jouant le rôle de laboratoire *in situ*.

B. Les Agendas 21 locaux : une solution d'avenir

La définition et la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux constituent un fait marquant dans de nombreuses villes européennes. Dans un certain nombre de cas, ces Agendas 21 ne se limitent pas à la nouvelle appellation d'une politique d'environnement. Ils constituent une sorte de charte de développement urbain durable dans laquelle on prend en compte aussi bien les aspects économiques, sociaux et environnementaux sur le court, le moyen et le long termes. Elaborés dans le cadre d'une très large concertation, ils constituent le document de référence pour les actions municipales et celles des acteurs urbains qui veulent s'y associer.

Responsables de la gestion et du développement de leurs territoires sur le long terme, des politiques d'environnement, mais aussi représentantes des habitants, les municipalités et agglomérations ne pourront se résoudre à laisser le domaine énergétique – qui a des conséquences sur de nombreux autres – échapper à leur contrôle. Quel peut être leur rôle régulateur, au niveau local, dès lors qu'elles n'ont plus la main sur les manettes des décisions énergétiques ? De quels moyens juridiques et organisationnels devront-elles se doter pour maîtriser localement le jeu d'acteurs ? La définition de tels objectifs et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre est à l'ordre du jour. C'est, bien sûr, le rôle des municipalités, mais les États doivent aussi les encourager à trouver des réponses à cette nouvelle situation.

XIII. LA MUNICIPALITÉ « INCITATRICE »

Les consommations énergétiques globales d'un territoire résultent essentiellement des consommations individuelles qui sont le fait d'une grande quantité de décisions isolées, privées et publiques. De nombreuses municipalités et compagnies énergétiques municipales ont engagé des actions visant à stimuler l'intérêt de la population et des acteurs économiques, afin de les inciter à consommer mieux et de façon plus efficace (information, conseils, aides financières pour économiser l'énergie et promouvoir les énergies renouvelables, constitution de fonds municipaux pour la maîtrise de l'énergie). Que deviendront ces initiatives dans un marché concurrentiel ? La tendance à une baisse de prix de certaines énergies (électricité) ne risque-t-elle pas de rendre moins intéressantes la réalisation d'économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables ? Les compagnies énergétiques locales et les municipalités auront-elles encore intérêt à agir dans ce sens ? Sera-t-il possible de maîtriser la demande d'énergie pour limiter

les investissements en infrastructure d'offre et de distribution d'énergie ? La sensibilisation des habitants sera-t-elle encore aussi vive ? Les initiatives ne seront-elles pas découragées ?

A. Une initiative en faveur de l'énergie renouvelable

L'agence locale de maîtrise de l'énergie de Leicester a édité un petit document à l'attention des habitants intitulé *Vous avez le pouvoir ! Branchez-vous sur l'énergie verte*.

En voici un extrait :

« 1998 verra la libéralisation de l'industrie de l'énergie ce qui signifie que vous, le consommateur, serez en mesure de choisir votre fournisseur de gaz et d'électricité. Actuellement vous n'avez pas le choix et vous êtes obligé d'acheter l'électricité produite par la combustion de combustibles fossiles et d'énergie nucléaire. À partir de 1998, vous ne serez plus tenu de contribuer à tous les problèmes d'environnement associés à l'électricité conventionnelle (modification du climat, pluies acides, déchets radioactifs, etc.) et vous pourrez utiliser votre pouvoir de consommateur pour encourager des sociétés à fournir de l'énergie verte en achetant des systèmes d'économie d'énergie et de l'électricité provenant de sources renouvelables telles que le soleil, le vent et les vagues. La libéralisation du marché de l'énergie domestique marque la fin d'une longue période de changements dans le secteur de l'énergie au Royaume-Uni, qui a commencé avec la privatisation de British Gas en 1986.

Le stade de libéralisation final commence. En clair, cela signifie que les fournisseurs d'électricité et de gaz se feront concurrence sur un marché ouvert et que les consommateurs pourront choisir leur fournisseur d'électricité. C'est là une chance unique de diminuer votre impact personnel sur l'environnement naturel et de passer d'une génération d'électricité polluante à une énergie propre, abondante et renouvelable. »

« Voici un modèle de lettre à envoyer à votre fournisseur d'électricité :
Je vous écris en ma qualité de client actuel. Je ne vous cache pas mon inquiétude concernant la menace de modification globale du climat et du rôle joué par la combustion de combustibles fossiles pour la génération de l'énergie dans l'augmentation de cette menace. Je ne veux pas contribuer à la modification du climat en achetant de l'énergie produite par des combustibles fossiles et je ne veux pas contribuer à augmenter la quantité de déchets nucléaires en utilisant de l'énergie provenant du nucléaire.

Je cherche une société qui :

- m'informe sur la manière dont mon électricité a été produite et sur son impact sur l'environnement;
- puisse me fournir des services d'économie d'énergie payables sur mes factures;
- puisse m'approvisionner en énergie produite par une source renouvelable (proportion à déterminer).

Veillez me dire si, à partir de 1998, vous êtes en mesure de me vendre de l'énergie produite par une source renouvelable, auquel cas je resterais votre client.

Dans l'attente d'une réponse positive de votre part, veuillez [...] »

Les municipalités britanniques, longtemps tenues à l'écart des questions énergétiques, en particulier vis à vis des actions en direction de la population ont vu récemment leur rôle se modifier : l'État a apporté son appui à la création de centres d'information et surtout a voté le *Home Energy Conservation Act*. Aux termes de cette loi, les municipalités doivent entreprendre les actions nécessaires à la réduction de 20 % des consommations énergétiques des logements publics et privés ; cette disposition s'est avérée être un stimulant important pour l'action, bien que beaucoup de municipalités aient été et sont encore désemparées quant aux modalités d'action. Dans le même temps, de nombreuses municipalités se sont investies dans des actions en direction de la *fuel poverty* (précarité énergétique), afin d'alléger la facture énergétique des plus démunis. En relation avec la libéralisation, la ville de Cambridge a entrepris la réalisation d'une base de données sur les consommations énergétiques des habitants, de façon à les informer, en amont, de la phase de déréglementation et leur éviter ainsi d'être la proie des marchands d'illusions.

Dans les pays nordiques, on observe un glissement de la responsabilité d'information-consommateurs vers les municipalités, leurs centres d'information et leurs agences, au détriment des compagnies municipales qui se recentrent sur les activités purement commerciales. Certaines de ces activités sont financées (Danemark, Pays-Bas) à partir de taxes énergétiques.

B. Le rôle accru des municipalités dans l'information des consommateurs

Les actions d'information des consommateurs vont devenir de plus en plus importantes au fur et à mesure que le marché s'ouvrira, un marché ne pouvant s'établir que sur la base d'une offre et surtout d'une demande mieux informées, c'est-à-dire de consommateurs capables de décider de leurs

choix en toute connaissance de cause. Il n'est pas certain – et l'expérience du téléphone est à cet égard éclairante – que les compagnies énergétiques seront les meilleurs vecteurs d'une information objective et indépendante pour les petits et moyens consommateurs. En tant que représentants de la population, les municipalités sont appelées à jouer un rôle plus important, avec les associations de consommateurs, les travailleurs sociaux, les écoles, les agences nationales et régionales de maîtrise de l'énergie, etc., par exemple dans le cadre d'agences locales de l'énergie, à l'instar d'une centaine de villes européennes qui ont déjà fait ce choix. N'y a-t-il pas une ressource à extraire des taxes locales existantes sur l'énergie ou d'un prélèvement additionnel pour financer cette tâche d'intérêt général ?

XIV. VERS UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE LOCALE DURABLE, POURQUOI ?

COMMENT ?

Une municipalité est élue pour administrer, gérer et développer de façon durable un territoire afin d'améliorer la qualité de vie des habitants. Elle est garante de la cohérence de son territoire, des activités qui s'y déroulent ainsi que de la cohésion sociale pour les générations d'aujourd'hui et pour celles de demain. Elle est la gardienne du long terme. Ainsi, on attend par exemple d'une municipalité ou d'une agglomération qu'elle maîtrise, et souvent organise, l'occupation du sol – autrefois pour « zoner » en fonction des différentes fonctions urbaines, aujourd'hui pour « mixer » ces différentes fonctions afin de maîtriser la mobilité urbaine. On attend aussi qu'elle maîtrise l'occupation du sous-sol afin de mieux coordonner les réseaux, éviter les travaux répétitifs en chaussée ; les déplacements et les transports urbains – le tramway là où la population est suffisamment dense, le bus un peu plus loin, le taxi « à la demande » pour l'habitat diffus. Qu'elle organise une gestion intelligente des déchets, l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées, l'entretien de la voirie, le logement social, et le tout en maîtrisant les dépenses publiques.

La conduite d'une politique énergétique locale durable deviendra de plus en plus une composante à part entière de la demande sociale – et peut-être nationale – vis à vis des municipalités. À l'échelle d'une agglomération, ou d'un pays, une politique énergétique locale durable reposerait sur : une utilisation précautionneuse des ressources naturelles énergétiques, des énergies de stock (fossiles) comme des énergies de flux (renouvelables) ; la promotion des équipements et des méthodes qui ont le meilleur rendement énergétique ; la valorisation maximum des ressources locales renouvelables

et des énergies de récupération ; et de façon croissante, la prévention des déchets, des émissions polluantes locales et des gaz à effet de serre liés au cycle énergétique.

Pas plus que l'action spontanée des acteurs urbains ne conduit à un développement urbain durable, une politique énergétique locale durable ne peut être la résultante des stratégies individuelles des opérateurs énergétiques, lesquels ont tous leurs objectifs spécifiques, de nature différente de ceux d'une municipalité, qui plus est dans un contexte qui va augmenter le nombre d'acteurs potentiels. Les autorités locales ont une responsabilité territoriale, horizontale, de cohérence territoriale, de cohésion sociale, de service à fournir à la population de façon durable. Les grands opérateurs énergétiques ont une responsabilité sectorielle, verticale et de plus en plus commerciale, un savoir-faire reconnu et indispensable, mais leur fonction n'est pas d'assurer les cohérences territoriales. Les autres acteurs de la ville : constructeurs, promoteurs, organismes de logement, consommateurs, notamment, ont tous également leurs propres logiques.

Et si la municipalité devenait l'animatrice, la coordinatrice d'une politique énergétique locale durable sur son territoire ? Elle serait ainsi dans une vraie position de négociation avec l'ensemble des autres acteurs. Nul doute que la négociation de ses contrats de concession avec les gestionnaires de réseaux, ou des délégations et contrats de services avec ses fournisseurs, prendrait une tournure mieux équilibrée, finalement au bénéfice de tous. C'est l'un des éléments d'une nécessaire régulation locale.

On comprendra aisément que la réalisation de tels objectifs ne peut relever de la seule action spontanée des acteurs locaux ou nationaux. Cela s'organise, se planifie, s'encadre, à différents niveaux territoriaux qui ont tous leur pertinence :

- les niveaux européen et national pour établir les règles du jeu, définir un cadre facilitateur, incitatif, parfois contraignant ;
- le niveau régional pour donner des impulsions auprès des acteurs locaux sur une échelle territoriale suffisante ;
- le niveau local – là où vivent les gens et se déroulent les activités humaines et économiques – pour définir et mettre en œuvre les aspects opérationnels, mais aussi pour inventer de nouvelles approches et solutions, stimuler les activités des PME du secteur, etc.

L'ouverture à la concurrence des énergies de réseaux appelle à une nouvelle régulation du secteur de l'énergie, faisant intervenir les dimensions

d'intérêt général et de service public, parmi lesquelles l'environnement prendra une importance croissante. Les autorités locales doivent y trouver leur place. Cela suppose un accroissement des capacités internes d'expertise des municipalités, laquelle expertise doit être prise en compte aussi bien dans la formation des cadres et la grille de la fonction publique territoriale qu'au niveau des responsables politiques.

Sans vraiment nous en apercevoir, une telle logique s'est engagée en France, quoique timidement. Comment, en effet, ne pas être frappé par une conjonction d'initiatives liées à l'énergie et à l'environnement qui convergent vers des territoires infra-nationaux depuis quelques années, démontrant ainsi la reconnaissance des limites de politiques exclusivement étatiques ?

La loi sur la qualité de l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, elle-même expression de la directive européenne sur la qualité de l'air ambiant dans les villes européennes, a introduit simultanément les *plans régionaux de qualité de l'air (PRQA)*, les *plans de protection de l'atmosphère (PPA)* au niveau des agglomérations, la « résurrection » des *plans de déplacements urbains (PDU)*, prévus par la loi d'orientation des transports intérieurs dès 1982, mais jamais mis en œuvre jusqu'alors.

L'élaboration des schémas de services collectifs de l'énergie, bien que restant de niveau national, a permis d'amorcer un processus impliquant les acteurs régionaux et appelant souvent la pérennisation d'une telle réflexion énergétique au niveau régional. Cela laisse une place à des initiatives nouvelles dans le cadre des contrats de plan de l'État avec les régions, mais aussi des contrats d'agglomération (l'agglomération de Castres vient de signer un tel contrat intégrant une dimension énergétique) ou de pays.

Les plans départementaux et régionaux de gestion des déchets – dans leur interférence avec l'énergie – relèvent aussi d'une problématique semblable. De même que le *Plan bois-énergie et développement local*.

Les engagements français de Kyoto pour les réductions des émissions de dioxyde de carbone n'auront vraiment de chances d'être tenus sans une intervention locale forte¹. Après avoir perçu les limites d'une approche uniquement européenne et nationale, cela devrait logiquement se traduire par des plans locaux et régionaux de lutte contre l'effet de serre, à l'instar de ce

1. Voir « Maîtriser le changement climatique : les collectivités territoriales engagées dans la lutte contre l'effet de serre », dans *Le Mémento des décideurs*, édité par la Mission interministérielle contre l'effet de serre (MIES), 84 p., 1999.

qui existe déjà dans d'autres pays, là où précisément le système énergétique est plus décentralisé.

Serai-il anachronique ou illusoire de considérer que, dans un proche avenir, les autorités régionales et locales seront appelées à définir des schémas directeurs énergétiques sur leurs territoires respectifs, afin de se doter des moyens d'y conduire une politique énergétique régionale ou locale durable, de mettre de nouveaux acteurs en mouvement ? Certaines collectivités s'y engagent sur une base volontaire, d'autres y songent. Ce serait, en tout état de cause, un excellent préalable à la renégociation des contrats de concession de distribution d'électricité, qui ne manquera pas de s'imposer du fait de l'entrée en vigueur de la loi électricité du 10 février 2000. Cette opportunité est à saisir dans les prochains mois pour intégrer ces facteurs nouveaux, favoriser les initiatives locales pour une énergie mieux maîtrisée, diversifiée et décentralisée. À condition que tous les partenaires le veuillent, au plan local, comme au plan national, et naturellement chez les acteurs énergétiques. Cela renvoie évidemment à des décisions politiques et à un cadre juridique favorable.

* *

Les enseignements que nous pouvons tirer de l'expérience des villes européennes sont, on l'a vu, nombreux et parfois fort opposés. Cependant, on pressent une certaine convergence possible : les municipalités agissant dans les pays de modèle « nordique » étant en situation de perdre une partie importante de leurs prérogatives, celles agissant dans le cadre du modèle « centralisé » étant appelées à en exercer davantage du fait de la tendance générale à la décentralisation. Ce double mouvement s'inscrit dans un contexte commun de forte concentration d'entreprises énergétiques et multiservices de taille européenne. Il appelle à une réflexion commune entre municipalités de ces deux modèles leur permettant de définir les conditions de la mise en œuvre d'une politique énergétique durable, elle-même complémentaire d'un développement urbain durable. Énergie-Cités entend bien – avec tous ceux qui souhaiteraient s'y associer – apporter sa contribution à une telle réflexion.