

TRANSITION, DECENTRALISATION, COHESION?

IMPACTS DE LA TRANSITION ENERGETIQUE SUR LA SOLIDARITE TERRITORIALE

Etude réalisée pour RTE par Amaëlle Doisy, Sophie Pevergne, Madeleine Poline, Dimitri Rechov, étudiants du Master Stratégies territoriales et urbaines de l'Ecole urbaine de Sciences Po.

SciencesPo
ÉCOLE URBAINE



Les objectifs de la PPE (Programmation Pluriannuelle de l'Énergie) pour l'année 2018 concernant les énergies renouvelables (EnR) sont atteints à hauteur de 95% à l'issu du premier trimestre 2018. De fortes disparités territoriales existent toutefois, avec une couverture de la consommation par les EnR qui s'élève en année glissante à 39,6% en Occitanie contre 1,5% en Ile-de-France. De même, les flux d'électricité interrégionaux dénotent d'une différence significative de la production / consommation entre ces territoires. Ces questions sont révélatrices de l'importance des dynamiques régionales et de la solidarité territoriale dans le secteur de l'électricité et pour la transition énergétique. La pression en faveur de la protection de l'environnement, les récents transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales impliquent ces dernières dans les politiques énergétiques et questionnent la construction nationale du système électrique français. Assurant le transport de l'électricité, RTE est un acteur central de ce système. Il assure une mission de service public, en permettant notamment

l'équilibrage en temps réel entre offre et demande d'électricité. Cela concourt à assurer l'égalité et la qualité de l'approvisionnement électrique sur le territoire métropolitain.

Qu'est-ce que la transition énergétique et quel est son impact sur le système électrique français ?

L'association Négawatt définit la transition énergétique par trois axes : la sobriété énergétique, le développement des ENR et l'efficacité énergétique. La transition énergétique affecte le système électrique français. Historiquement, celui-ci était structuré autour d'un ensemble défini par trois piliers. Premièrement, un réseau national qui assure l'interconnexion entre les territoires producteurs et consommateurs. Deuxièmement, la péréquation tarifaire, notamment géographique, qui déconnecte le prix de l'électricité de la distance entre lieux de consommation et de production. Troisièmement, la gestion centralisée par un nombre limité d'acteurs (Etat, EDF) qui assure l'homogénéité des politiques d'énergie sur le territoire.

La transition énergétique, vers davantage de décentralisation

La transition énergétique entraîne un double mouvement de décentralisation, de la production et des décisions, qui questionne les trois piliers de la solidarité nationale. Ce mouvement s'opère via la multiplication de petites unités de production et à travers l'émergence de nouveaux acteurs dans le champ de la politique énergétique. Ce champ se caractérise désormais par une concurrence accrue, entre ces nouveaux acteurs et surtout entre différentes formes d'EnR (photovoltaïque au sol *vs.* en toiture par exemple). Fortes de leurs nouvelles compétences transférées par les lois NOTRe¹ et TECV², les collectivités sont appelées à jouer un rôle croissant dans la planification énergétique et la transition énergétique. Elles peuvent désormais être productrices d'électricité, en développant elles-mêmes des projets EnR ou en prenant des parts dans des sociétés. Les citoyens sont aussi à l'origine d'initiatives locales visant à prendre en main la production d'électricité, (investissement dans des projets EnR ou autoconsommation) et ainsi être acteurs des décisions en la matière. Ils viennent donc peu à peu bousculer le paysage de la production et de la gouvernance de l'énergie en France.

La transition énergétique, vers une reconfiguration des mécanismes de solidarité entre les territoires

La solidarité énergétique, telle qu'elle est définie par RTE, désigne les liens d'interdépendance entre les territoires afin que chacun bénéficie d'une fourniture d'électricité égalitaire, tant en qualité qu'en quantité, quels que soit leurs niveaux de production et de consommation. Elle est donc incarnée par le réseau national et ses interconnexions européennes. Elle fait aussi référence au service public de l'électricité pensé et organisé principalement au niveau national. Ce terme inclut également la péréquation tarifaire qui garantit à tous un prix égal du transport d'électricité, quelle que soit la distance parcourue. La solidarité énergétique est donc

avant tout nationale et interterritoriale, puisqu'elle crée et organise des liens entre les territoires à l'échelle du pays. Or, la transition énergétique vient questionner l'organisation de la production et la prise de décision en matière d'énergie.

Comment la transition énergétique, portée par de nouveaux acteurs, crée-t-elle de nouvelles solidarités territoriales locales ?

NOUVEAUX ACTEURS, NOUVELLES SOLIDARITES LOCALES.

Les différentes lois qui visent à favoriser la mise en œuvre de la transition énergétique ont permis l'entrée de nouveaux acteurs dans le domaine de l'électricité.

Les collectivités territoriales, un rôle croissant dans la mise en œuvre de la transition énergétique

En France, la traduction législative des enjeux écologiques passe à la fois par des mesures environnementales et/ou énergétiques ainsi que par la décentralisation de compétences étatiques vers les collectivités territoriales. On retrouve ces mesures dans la loi de Programmation Pluriannuelle des Investissements d'Electricité (dite POPE) de 2005 (incitation publique à la réalisation d'économies d'énergie et au développement d'énergies renouvelables), dans les lois MAPTAM³ de 2014 et NOTRE de 2015 (transfert des compétences énergétiques aux collectivités locales, en particulier aux régions et intercommunalités) et dans la loi TECV de 2015 (renforcement du rôle des collectivités territoriales, élaboration d'une stratégie nationale bas carbone et d'une programmation pluriannuelle de l'énergie, intégration de mesures de lutte contre la précarité énergétique).

Ces évolutions législatives traduisent une volonté de relocalisation et de territorialisation des

¹ NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République

² TECV : Transition Ecologique et Croissance Verte.

³ MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles.

objectifs liés à la transition énergétique. Elles ont un rôle moteur dans la mise en place de projets EnR, d'autant plus que la loi TECV les autorise à prendre des parts dans de tels projets.

Cependant, ces compétences nouvelles ne sont pas toujours appropriées par les collectivités et mises en place de manière uniforme. Certaines collectivités ont les moyens techniques et financiers pour mener des actions très volontaristes, d'autres ont plus de mal à mettre en place une dynamique. A ces différences s'ajoutent des concurrences entre échelons de collectivités, rendant difficile la mise en place de la transition énergétique dans de nombreux territoires.

Enfin, si les raisons pour lesquelles les collectivités s'engagent dans la transition énergétique varient (environnementales, économiques, politiques, sociétales), la solidarité territoriale est généralement absente de leurs discours.

Les projets citoyens, vecteurs de nouvelles solidarités territoriales

Les projets citoyens de développement d'EnR peuvent impliquer des acteurs variés. Les conditions d'émergence de tels projets sont diverses mais comportent des variables communes : sensibilité aux questions énergétiques, forte insertion dans des réseaux militants mobilisables, compétences techniques de certains membres, ressources temporelles et financières...

Ces projets sont vecteurs de solidarités territoriales car ils créent des liens interpersonnels et de la coopération entre des acteurs de nature variée appartenant à même territoire (citoyens, collectivités, entreprises, associations...). Ils permettent aussi de participer au développement économique local, notamment via le financement citoyen

Ces projets permettent de produire de l'énergie plus propre et constituent une reprise en main de l'objet énergie par les citoyens. Certains leviers favorisent leur naissance comme l'augmentation de la rentabilité des installations, le volontarisme des collectivités locales, ou encore le soutien de l'association Energie Partagée permettent par

exemple d'encourager l'émergence de nouveaux projets.

Financement participatif et citoyen : quelle différence ?

Le financement participatif désigne le recours à l'épargne d'acteurs non bancaires pour le financement de la dette de la société projet (créée pour le développement d'un projet EnR). Il est souvent effectué via des plateformes en ligne spécialisées et n'a pas d'impact direct sur le développement du territoire et la solidarité.

Le financement citoyen désigne le recours à l'épargne des citoyens du territoire pour le financement des capitaux propres de la société projet. Les citoyens (et les autres acteurs locaux, le cas échéant) sont alors associés à la gouvernance du projet.

SOLIDARITES LOCALES ET NATIONALES : QUELLES PERSPECTIVES ?

Incertitudes sur la répartition des coûts de réseau

Les coûts de réseau et le TURPE (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité) sont aujourd'hui répartis de manière égale entre les consommateurs, ce qui constitue une composante de la solidarité territoriale nationale.

Ainsi, l'émergence de l'autoconsommation individuelle pourrait engendrer une baisse des recettes du TURPE via la baisse de l'énergie soutirée, faisant peser davantage les coûts de réseau sur les ménages ne pouvant pas autoconsommer. L'autoconsommation collective pose des questions similaires, d'où une réflexion en cours à la Commission de régulation de l'Énergie (CRE) sur la prise en compte par le TURPE des problématiques de l'autoconsommation. Certaines solutions sont avancées comme la définition d'un TURPE spécifique pour l'autoconsommation collective ou l'intégration d'une dimension spatiale au tarif (pour prendre en compte les flux locaux). Ces solutions rentrent en tension avec la péréquation géographique actuelle.

La généralisation de l'autoconsommation collective pourrait permettre à ceux qui n'ont pas

les ressources pour le faire individuellement, de bénéficier de cette pratique, créant ainsi de nouvelles solidarités locales

Généralisation de solutions techniques existantes

Le réseau national permet les échanges géographiques d'électricité mais garantit également le foisonnement des aléas de défaillances. Cela permet, entre autres, de pallier le déficit de production de certains territoires ou le problème de l'intermittence des EnR. La généralisation de nouvelles techniques, comme le stockage, le pilotage fin de la consommation (effacement) et de la production (écrêtement) permettrait d'assurer ces mêmes fonctions, mais en tenant plus compte de la maille locale. Les impacts économiques, sociaux et environnementaux de ces nouvelles solutions restent toutefois à évaluer. Sans opposer frontalement les deux solutions, qui présentent toutes deux des inconvénients, une forme de concurrence peut émerger entre elles sur le long-terme.

De plus, la généralisation de projets de réseaux fermés, de smart grids, ou de mini-réseaux s'inscrit dans une critique sociétale et politique des critères de choix technico-économique (avantageant le réseau) au profit de critères plus focalisés sur le développement local (emplois par ex.) ou la préservation de l'environnement. Il existe par conséquent une possibilité de mise en défaut de la fonction actuelle du réseau, sous la pression d'acteurs favorables à la maille locale, au fur et à mesure que celle-ci gagne en pertinence technique.

Repenser l'échelle d'organisation du service public de l'électricité

Le service public de l'électricité est aujourd'hui organisé à l'échelle nationale, mais cette organisation pourrait être affectée par les changements d'usage du réseau et de modes de vie. Ces évolutions pourraient justifier une gestion plus locale du service public.

On l'a vu ci-dessus, le TURPE pourrait être spatialisé davantage. Face à la décentralisation

des compétences, et pour compléter les leviers d'action des collectivités, il pourrait être envisagé une Programmation Pluriannuelle de l'Energie régionale se substituant à celle réalisée au niveau national. Une gestion plus locale du service public de l'électricité pourrait faciliter sa mutabilité face aux évolutions des modes de vie (véhicules électriques par exemple) et simplifier la mise en place de politiques de sobriété énergétique.

CONCLUSION

La transition énergétique participe à une recomposition de la solidarité nationale existante. Sans que cette dernière soit remise en cause directement par la maturité des solutions techniques ou la volonté politique; les mécanismes qui accompagnent la mise en œuvre de la transition énergétique (adaptation législative, évolutions techniques) font apparaître des formes de solidarité plus locales qui complètent la solidarité nationale. Cependant, des incertitudes existent sur l'articulation entre ces deux types de solidarité à long terme, du fait d'évolutions des technologies et de la législation. Il est donc important de se pencher sur la question de la répartition des coûts de réseau, de l'impact de la généralisation de certaines solutions techniques comme le stockage, et de l'échelle d'organisation du service public de l'électricité.

METHODOLOGIE

Cette étude a eu lieu d'octobre 2017 à juin 2018. Elle s'appuie sur une revue de littérature, sur la participation à des conférences et surtout sur la réalisation de 41 entretiens avec des acteurs variés. Trois études de terrain, à Lyon, en Hérault et en Ille-et-Vilaine ont également été effectués. Ces déplacements furent l'occasion de rencontrer les porteurs de projets citoyens, des élus et techniciens de collectivités et des salariés d'autres structures (ADEME, associations...) Ce travail a été présenté à RTE le 8 juin 2018.

Nous tenons à remercier chaleureusement toutes les personnes qui nous ont accordé du temps et accueillis pour la réalisation de cette étude.