ÉNERGIES

GUIDE

DE L'ÉLU LOCAL ET INTERCOMMUNAL

ÉNERGIES
EAU & ASSAINISSEMENT
E-COMMUNICATIONS
VALORISATION DES DÉCHETS

FNCCR
SERVICES PUBLICS LOCAUX DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES E-COMMUNICATIONS

ÉDITION 2015

ÉDITO

Madame, Monsieur le Maire,
Mesdames et Messieurs
les adjoints et conseillers
municipaux,

Madame, Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs
les délégués intercommunaux,

Elu(e) ou réélu(e) lors des dernières élections municipales, vous êtes en charge dans votre commune ou intercommunalité de services publics touchant au plus près la vie de vos administrés.

Pour certains d'entre eux, les services publics en réseaux, cette gestion est le plus souvent conduite à l'échelon intercommunal, la mutualisation des moyens autorisant une expertise technique, difficile à mettre en œuvre à l'échelle d'une commune isolée, si importante soit-elle. Il s'agit de services publics essentiels, avec une incidence forte dans la vie de tous les jours : l'alimentation en eau potable et l'assainissement, l'accès à l'électricité et/ou au gaz, la gestion et la valorisation des déchets, la téléphonie et le très haut débit. Ces services publics sont aussi des outils d'aménagement du territoire : comme l'électrification hier, le très haut débit permet le dynamisme économique, mais aussi le désenclavement.

Ce guide a vocation à vous faire découvrir la complexité de ces services publics mais également de vous accompagner pour la définition de votre politique, par une approche technique et juridique précise. Ce guide détaille les rôles respectifs de l'État, des collectivités organisatrices des services publics et, le cas échéant, des entreprises délégataires. Il aborde également les questions de démocratie participative, afin de garantir l'exercice du service public en parfaite adéquation avec les besoins des citoyens.

Ce guide est également décliné en fascicules distincts. Vous avez en main celui qui est consacré à la compétence « énergies ». N'hésitez pas à contacter la FNCCR si vous souhaitez en savoir davantage sur les autres compétences.

Nous vous en souhaitons une bonne lecture.

SOMMAIRE

PRÉAMBULE 9

I. L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ ET DE CHALEUR 16

1 La distribution d'électricité et la distribution de gaz : des concessions à la jonction du monopole national et de la décentralisation 16

1.1. Plus d'un siècle de pouvoir local, malgré les nationalisations de 1946 16
1.2. Les entreprises locales de distribution (ELD) 18
1.3. L'ouverture à la concurrence de la fourniture d'électricité et de gaz et la filialisation de la gestion des réseaux de distribution 19
1.4. Le rôle des autorités organisatrices : du contrôle au développement des réseaux 22
1.5. L'application des principes du service public aux concessions d'électricité et de gaz 26

2 La distribution de chaleur, un service public local en cours de structuration 27

2.1. La distribution de chaleur : un enjeu au regard des objectifs 27
2.2. Principes et organisation d'un réseau de chaleur 28
2.3. La compétence réseau de chaleur 30
2.4. Maîtrise d'ouvrage des réseaux de chaleur 32
2.5. Les soutiens de l'ADEME 32
2.6. Le classement des réseaux de chaleur 33

II. LE PATRIMOINE ET L'INVENTAIRE 34

1 Les ouvrages concédés : description physique et classement juridique 34

1.1. Description physique des réseaux publics de distribution 34
1.2. Le classement juridique des biens 35

2 L'inventaire des biens concédés, un enjeu important pour le pouvoir concédant 36

III. LES DONNÉES 40
Comptage, télérelève, gestion des données, émergence de « territoires intelligents »

IV. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE & ÉNERGIES RENOUVELABLES 43

1 Les collectivités territoriales et le changement climatique 43

1.1. L'effet de serre 43
1.2. Contexte juridique 46
1.3. Pourquoi les collectivités territoriales s'intéressent-elles au changement climatique ? 48
1.4. L'accroissement des services énergétiques proposés par les AODE 48

2 Comment les AODE interviennent-elles en termes d'efficacité énergétique ? 49

2.1. L'action des AODE en chiffres 49
2.2. Conseils énergétiques : conseil en énergie partagée, audits énergétiques, suivis de consommation 50
2.3. Certificats d'économies d'énergies (CEE) 51
2.4. Information et sensibilisation au bon usage de l'énergie et à la MDE 51
2.5. MDE alternative au renforcement du réseau de distribution d'électricité 52
2.6. Actions particulières à destination des personnes en situation de précarité 53
2.7. MDE globale sur un territoire 53
2.8. Éclairage public 54

3 AODE et énergies renouvelables 55

3.1. L'action des AODE en chiffres 55
3.2. Raccordement des productions d'énergies renouvelables au réseau de distribution d'électricité 56
3.3. Production d'énergies renouvelables en alternative à l'extension ou au renforcement du réseau 56
3.4. Les conditions de production d'énergies renouvelables 57
3.5. Les réseaux de chaleur et leur classement 60

4 Comment les collectivités locales interviennent-elles dans la planification territoriale et la gestion intelligente des réseaux ? 61

4.1. La planification territoriale 61
4.2. Approche environnementale de l'urbanisme 63
4.3. Infrastructures de charges pour véhicules électriques 63
4.4. Les véhicules au gaz naturel (GNV) 65
4.5. Achats d'énergie 65

5 Intégrer le développement durable dans toutes les activités des collectivités et intercommunalités **66**

5.1. Chantier durable 66
5.2. Bâtiment exemplaire 67
5.3. La certification 67

V. PARTICIPATION DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS DE L'ÉNERGIE DANS LE CADRE DES CCSPL **68**

1 Démocratie participative locale **68**

1.1. Enjeux de la démocratie participative : impliquer les citoyens et apaiser les tensions 69
1.2. Un préalable à toute démarche participative : l'information 70
1.3. Les outils de la démocratie participative locale 70

2 Démocratie participative et gestion des services publics locaux : les CCSPL **73**

2.1. Obligation d'instituer une CCSPL 74
2.2. La composition des CCSPL 75
2.3. Les compétences des CCSPL 77
2.4. Organisation et fonctionnement des CCSPL 79

3 Participation des usagers des services publics de l'énergie dans le cadre de CCSPL **82**

3.1. Avis de principe de la CCSPL 83
3.2. Examen des rapports et bilans d'activités des délégataires, des régies et des cocontractants des contrats de partenariat 83
3.3. Information et échanges 84

VI. GLOSSAIRE **88**

SOLIDARITÉ TERRITORIALE
SERVICE PUBLIC MUTUALISATION
DES COMPÉTENCES PROXIMITÉ
INTÉRÊT GÉNÉRAL PROTECTION
DES CONSOMMATEURS
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE...

PRÉAMBULE

LES COLLECTIVITÉS AU CENTRE DU PAYSAGE ÉNERGÉTIQUE

Quand il s'agit d'énergie, les noms des grandes entreprises s'imposent : EDF, GDF Suez, Total… Mais l'histoire nous rappelle que l'énergie est d'abord une question de territoires impliquant, de fait, des acteurs locaux.

ÉLECTRICITÉ ET GAZ
DES COMPÉTENCES HISTORIQUES

L'électricité et le gaz sont d'emblée des énergies qui mobilisent les communes, qu'il s'agisse de l'arrivée du gaz de ville ou de l'électrification rurale. Très vite, dès 1906, la loi entérine cette compétence, notamment par la propriété des réseaux de distribution. Des intercommunalités se créent, destinées à mutualiser les moyens pour gagner en efficacité. Une logique d'équilibre s'instaure, celle de la péréquation où les investissements déficitaires sont rendus possibles grâce à des recettes provenant de territoires bénéficiaires : la création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (1937) dote la France d'un outil national pour électrifier l'ensemble du pays.

Après la guerre, le paysage change radicalement, avec la création d'Electricité de France et Gaz de France. Ces deux sociétés sont constituées à partir d'une multitude d'entreprises, nationalisées en 1946. A l'exception de certaines d'entre elles : certains territoires choisissent de garder des entreprises publiques ou coopératives locales de distribution : environ 5% des Français sont aujourd'hui encore desservis par ces ELD.

La nationalisation qui fait d'EDF et GDF des « géants » de l'énergie modifie significativement l'équilibre entre collectivités et entreprises. Le modèle de délégation de service public, sous forme de concession, est déséquilibré, avec des concessionnaires uniques et obligés pour la majeure partie du territoire national. D'autant plus que la reconstruction des infrastructures et la mise en œuvre d'importants moyens de production (hydraulique, nucléaire) impliquent fortement le pouvoir central de l'État. Néanmoins, grâce aux cahiers des charges de concession, les collectivités conservent la maîtrise du service public local, contrôlant les concessionnaires, tout en continuant à investir pour maintenir et développer les réseaux.

DEPUIS LES ANNÉES 1990
UN RENOUVEAU DES CONCESSIONS

Entamé dans les années 1990, un travail régulier de mise à jour de ces cahiers des charges de concession vise à rééquilibrer les rapports entre autorités organisatrices du service public d'énergie (les communes, en général regroupées dans des syndicats intercommunaux de taille départementale) et concessionnaires. Le contrôle s'affine avec, par exemple, la mise en œuvre d'indicateurs de performance. En parallèle, les collectivités investissent d'autres champs de compétences : production d'énergies renouvelables, création de nouveaux réseaux gaziers (propane ou gaz naturel), maîtrise de la demande d'énergie, bornes de recharge pour véhicules électriques ou stations de compression pour véhicules GNV, achats groupés…

C'est l'émergence d'acteurs locaux fortement structurés dans une logique de mutualisation des besoins et ressources, où le cadre intercommunal garantit la solidarité entre territoires urbains et ruraux, que symbolisent les réseaux.

AUJOURD'HUI
UN PAYSAGE ÉCLATÉ

En 2015, le paysage énergétique est profondément éclaté, avec de multiples acteurs qui, pour certains, n'existaient pas au début des années 2000.

Production : une multitude d'acteurs

Dans l'électricité, EDF reste l'acteur dominant avec son important parc nucléaire, mais aussi ses centrales thermiques et hydroélectriques et, depuis quelques années, le développement d'autres sources de production renouvelables (éolien et photovoltaïque notamment). GDF Suez dispose également d'importants volumes de production renouvelable (hydraulique, éolien et photovoltaïque). D'autres producteurs sont présents, à une échelle moindre, qu'il s'agisse d'énergies renouvelables ou de centrales thermiques.

En revanche, la France ne produit pas de gaz naturel mais en importe massivement - principalement depuis la Russie et les pays de la mer du nord. La production de biométhane démarre timidement.

→ Les collectivités investissent de plus en plus dans les sources de production renouvelables : parcs éoliens, centrales solaires, biométhane… S'y ajoute la production de chaleur, elle aussi en partie d'origine renouvelable, avec la création et l'exploitation de nombreuses chaufferies au bois ou, plus récemment, de réseaux de chaleur issue de la géothermie.

Réseaux : des monopoles légaux

A la différence de la production, le transport et la distribution d'électricité et de gaz demeurent des monopoles. Pour des raisons économiques, cette activité n'ayant pas vocation à être « dupliquée » avec plusieurs réseaux parallèles qui n'auraient aucune rentabilité.

Le transport d'électricité est assuré par la société RTE, filiale d'EDF. Il concerne toutes les lignes électriques d'une tension supérieure à 50 000 volts.

Le transport de gaz est assuré par GRT Gaz, filiale à 75% de GDF Suez[1], et TIGF (Transport et Infrastructures Gaz France), société détenue par l'opérateur italien Snam (45%), le fonds de l'État de Singapour GIC (35%) et EDF (20%). GRT Gaz gère les zones dites PEG nord et PEG sud (points d'échange), tandis que TIGF gère la zone du sud-ouest.

[1] Les 25% restants sont détenus par un consortium public composé de CNP Assurances, CDC Infrastructure et la Caisse des dépôts et consignations.

→ Les transporteurs sont propriétaires de leurs réseaux.

La distribution d'électricité est assurée par ERDF, filiale à 100% d'EDF, pour 95% du territoire, et des ELD pour les 5% restants, certaines à la taille d'une commune, d'autres à l'échelle d'une agglomération (Grenoble, Metz), voire d'un département (Deux-Sèvres, Haute-Vienne).

La distribution de gaz est assurée par GRDF, filiale à 100% de GDF Suez, pour environ 77% du territoire. Il n'y a pas de desserte universelle pour le gaz, à la différence de l'électricité. De fait, GRDF est présent dans environ 9 500 communes. Il existe d'autres distributeurs agréés, qui peuvent construire et exploiter d'autres réseaux de gaz (au propane notamment), sous le contrôle des collectivités locales.

→ Les AODE[2] sont propriétaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz. Les entreprises qui les exploitent (ERDF, GRDF…) sont des concessionnaires, liés par un contrat de concession, d'une durée de 20 ans en général.

D'autres réseaux sont en cours de constitution, notamment les bornes de recharge pour véhicules électriques. Différents acteurs en sont partie prenante : les AODE d'abord, qui entendent créer des réseaux desservant les territoires de manière équilibrée, mais aussi le concessionnaire ERDF, voire des constructeurs automobiles (Bolloré…).

Fourniture : une concurrence émergente

Autrefois (il y a 15 ans…) exercée en monopole, la fourniture d'électricité et de gaz est désormais entièrement ouverte à la concurrence. Celle-ci reste néanmoins hésitante, les fournisseurs dits « historiques », EDF et GDF Suez restant prédominants. Et, si plusieurs dizaines de fournisseurs sont officiellement agréés, nombre d'entre eux sont inactifs. Néanmoins, de nouveaux acteurs sont apparus, qu'il s'agisse de filiales françaises de grands groupes étrangers (Endesa, Enel, Eni, E.On, Gazprom, Vattenfall…), de « nouveaux entrants » comme Direct énergie ou Enercoop.

Activité concurrentielle, la fourniture d'énergie dépend encore largement des tarifs réglementés de vente (TRV), notamment dans l'électricité. Ces TRV sont proposés par les fournisseurs historiques, EDF pour l'électricité, GDF Suez pour le gaz, certaines ELD pouvant proposer les deux énergies.

→ Les autres fournisseurs vendent l'énergie à prix de marché ;

→ Attention : EDF et GDF Suez commercialisent également le gaz et l'électricité avec des offres à prix de marché.

[2] Les AODE sont les collectivités locales ou groupements de collectivités qui ont pour mission d'organiser le service public de distribution et fourniture d'énergie (électricité et gaz notamment). Propriétaires des réseaux de distribution, elles peuvent déléguer ce service public, sous forme de concession, à des entreprises, dites concessionnaires, ou l'exploiter elles-mêmes - en régie notamment.

La pression concurrentielle est appelée à s'accroître significativement avec la fin de certains tarifs réglementés de vente. Fin 2015, les TRV seront supprimés pour tous les sites dont la puissance électrique raccordée est supérieure à 36 kVA ainsi que tous ceux dont la consommation de gaz est supérieure à 30 MWh par an.

→ La suppression de ces tarifs impose aux acheteurs publics de mettre en concurrence leurs fournisseurs. A cet effet, les AODE organisent des achats mutualisés, sous la forme de groupements de commandes, opérations qui visent à obtenir les meilleurs prix et à optimiser la commande publique.

Régulation : du national au local

Combinée à la séparation des activités, la multiplicité des acteurs implique une régulation accrue, qui s'exerce à deux niveaux : national et local.

L'État reste le garant des grands équilibres, définissant la politique énergétique de la nation, notamment l'évolution du « mix énergétique » (panachage de la production), exerçant la tutelle d'EDF (privatisée en partie) ou surveillant GDF Suez (où l'État n'est plus majoritaire).

Une part significative de la régulation a néanmoins été transférée à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante, qui définit de nombreux tarifs (tarifs d'utilisation des réseaux d'électricité et de gaz…) et contrôle le bon exercice de la concurrence.

→ On notera également le rôle accru du Conseil d'État et de l'Autorité de la concurrence, de plus en plus amenés à se prononcer sur des sujets concernant l'énergie.

Le Médiateur national de l'énergie assure un important travail de médiation entre clients et fournisseurs ou distributeurs, statuant sur des litiges et publiant des recommandations, pour la plupart adoptées et devenant la norme.

Les AODE, autorités organisatrices de la distribution d'énergie, assurent la régulation locale, en contrôlant l'activité des concessionnaires, en intervenant pour régler des litiges, en veillant à l'équilibre entre production et demande sur leurs territoires, notamment dans la perspective des réseaux « intelligents » (smart grids).

Propriétaires des réseaux de distribution, dans lesquels elles investissent, garantissant l'emploi dans les territoires, définissant et contrôlant le service public local de l'énergie, développant des sources de production renouvelables diversifiées, innovant en déployant de nouvelles infrastructures (smart grids, bornes de recharge), garantes des équilibres territoriaux, les AODE sont des acteurs-clefs du paysage énergétique français, au cœur de ses transformations, armés pour mener, aux côtés des autres acteurs, celle de la future transition énergétique.

I. L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ ET DE CHALEUR

1 LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ ET LA DISTRIBUTION DE GAZ : DES CONCESSIONS À LA JONCTION DU MONOPOLE NATIONAL ET DE LA DÉCENTRALISATION

1.1. Plus d'un siècle de pouvoir local, malgré les nationalisations de 1946

La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie est la référence pour les collectivités locales, qui ont pris une part historiquement déterminante dans le développement des services publics d'énergie en réseaux. Toujours d'actualité et en partie transposé au sein du Code de l'énergie, ce texte a pour mérite d'avoir pleinement reconnu les communes ou leurs groupements comme les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité. La loi précise que la distribution d'électricité représente un service d'intérêt collectif et s'exerce dans le cadre d'un contrat de concession susceptible de bénéficier de la procédure de déclaration d'utilité publique pour l'établissement des lignes électriques. Les collectivités concédantes y sont reconnues comme propriétaires des réseaux, ce que beaucoup de nos concitoyens ignorent encore. Une récente décision du Conseil d'État rappelle le droit pour ces collectivités d'obtenir de leur délégataire l'inventaire des biens dont elles sont propriétaires, indispensables ou nécessaires au bon fonctionnement de ce service public qu'il y a lieu de qualifier lui-même d'essentiel.

La compétence des communes et de leurs groupements, étendue de la distribution d'électricité à celle de gaz, n'a pas été remise en cause par la nationalisation qui a créé, en 1946, EDF et Gaz de France. Ces deux opérateurs nationaux, dotés de monopoles légaux, ont été substitués aux anciens concessionnaires privés des communes ou, de plus en plus souvent, des syndicats intercommunaux ou mixtes auxquels les communes ont transféré leurs compétences dans ce domaine. Il est à noter cependant que la nationalisation a maintenu en place les régies, coopératives et sociétés d'économie mixte locales qui assuraient en 1946 la distribution d'électricité ou de gaz. Ce petit secteur « non nationalisé » (mais néanmoins public ou para-public) assure actuellement environ 5% de la distribution de ces deux énergies sur le territoire français. Les modèles de cahiers des charges de concession négociés en 1992 (électricité) et en 1994 (gaz) au niveau national par la FNCCR (qui regroupe la quasi-totalité des autorités organisatrices de la distribution d'énergies de réseau), EDF et GDF ont été dans les années 1990 déclinés localement dans le cadre du renouvellement quasi-général des concessions, intervenu à cette époque.

Ces modèles n'ont cessé depuis d'évoluer sous l'impulsion de la FNCCR, soucieuse que le dialogue contractuel établi localement entre l'AODE et EDF (ainsi que sa filiale ERDF créée en 2008 pour l'activité de gestion de réseau) ou entre l'AODE et GDF ou sa filiale gestionnaire de réseau GrDF évolue en fonction des apports législatifs, règlementaires et jurisprudentiels, mais aussi dans un cadre modernisé en prenant par exemple en compte des grilles d'indicateurs de performance ou de qualité. Ces évolutions se sont traduites très concrètement :

- **Contrat de concession pour l'électricité**

- Accord cadre en juin 2007 portant mise à jour juridique du modèle ;
- Protocole relatif à la valorisation des remises gratuites d'ouvrages électriques effectuées par l'autorité concédante, dit protocole VRG, signé d'abord à titre expérimental le 30 juin 2009 pour une période probatoire jusqu'au 31 août 2011 puis prorogé par avenant le 13 décembre 2011 pour une période de trois ans, soit jusqu'au 31 août 2014 ;
- Protocole du 26 mars 2009 signé entre la FNCCR, ERDF et EDF relatif aux indicateurs à produire dans les comptes rendus annuels d'activité suivis d'avenants d'ajustements ;
- Protocole d'accord du 26 juin 2009 relatif au versement, par ERDF, aux autorités concédantes lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrage de travaux de raccordement, de la part couverte par le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (PCT), appelé « Protocole PCT » ;
- Protocole d'accord du 18 septembre 2013 sur la période tarifaire 2014-2017 afin de renforcer les relations entre les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité et le concessionnaire ERDF au bénéfice de la qualité du service concédé apporté aux usagers.

- **Contrat de concession applicable à la distribution publique de gaz**

- Nouveau modèle de Traité de concession FNCCR-GrDF daté de février 2010, destiné à se substituer soit aux contrats inspirés du contrat-type 1961 qui ont pu être signés jusqu'en 1993, soit aux contrats signés sur la base du modèle 1994, et en pareil cas pour la durée restant à courir. Ce nouveau traité de concession comprend notamment une grille d'indicateurs de performances destinés à suivre et à évaluer l'activité du concessionnaire et à améliorer en continu la performance et la qualité des services rendus.

AODE : le modèle des grandes intercommunalités

S'agissant des autorités organisatrices elles-mêmes, il est à noter que le législateur encourage, depuis plusieurs années, le regroupement des autorités concédantes de la distribution d'électricité en grandes entités.

Après une loi de décembre 2006, incitant à la création de syndicats intercommunaux ou mixtes dépassant le seuil d'un million d'habitants ou regroupant toutes les communes desservies par ERDF dans un même département, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles attribue d'office les compétences d'autorité concédante pour la distribution d'électricité, de gaz et de chaleur (ou de froid) aux métropoles et aux communautés urbaines (qui demeurent toutefois adhérentes des syndicats d'énergie pour celles de leurs communes qui adhéraient antérieurement à un tel syndicat). On voit ainsi nettement se dessiner, en matière de distribution d'énergies de réseau, un paysage de grandes voire très grandes autorités organisatrices, garantes tout à la fois d'économies d'échelle et d'efficacité des politiques publiques, de solidarité entre territoires, de pouvoir de négociation face à des concessionnaires de taille internationale, et de démocratie locale grâce à leur rattachement au bloc communal (ces autorités organisatrices sont des groupements de communes).

1.2. Les Entreprises locales de distribution d'énergie (ELD)

Historique

En 1946, dans le cadre de reconstruction de la France et la bataille économique qui allait suivre, 2 400 entreprises privées de distribution d'électricité et/ou de gaz sont nationalisées.

Auparavant, Paul Ramadier, membre du Conseil d'administration de la FNCCR avait plaidé à la commission « Equipement » de l'Assemblée nationale pour ne pas nationaliser les structures communales. Ainsi, l'article 23 de la loi du 8 avril 1946 autorise les sociétés de distribution à économie mixte dans lesquelles l'État ou les collectivités publiques sont majoritaires, et les régies ou services analogues constitués par les collectivités locales, de demeurer en l'état ou bien d'être transformés en établissements publics communaux ou intercommunaux avec l'obligation de prendre le nom de « Régie de… » suivi du nom de la collectivité. La loi du 8 avril 1946 écarte les ELD de la nationalisation mais ne permet pas aux collectivités d'en créer de nouvelles.

Les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole concessionnaires de gaz ou d'électricité seront également maintenues dans le cadre des services de distribution. 300 entreprises de distribution devinrent ainsi des distributeurs non nationalisés (DNN appelées aujourd'hui ELD) ainsi qu'une cinquantaine de producteurs d'électricité possédant un parc de production inférieur à 8 MW.

Les ELD aujourd'hui

Il reste aujourd'hui 149 ELD aux formes juridiques variées, réparties sur l'ensemble du territoire national. On y trouve des régies avec la personnalité morale et l'autonomie

financière et d'autres sans la personnalité morale ni l'autonomie financières, des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE) et des coopératives.

Elles représentent plus de 5 000 emplois et desservent 1,8 millions d'usagers, soit 3,5 millions d'habitants répartis dans 2 800 communes et 40 départements. Les ELD distributrices d'électricité desservent 8% des communes françaises, 5% de la population et distribuent 6% de l'électricité. Les ELD gazières distribuent et fournissent du gaz dans plus de 200 communes pour une population de plus 1,5 millions d'habitants. Elles représentent 5% de la distribution totale de gaz en France. De taille très différentes, certaines desservent moins de 100 usagers et d'autres plus de 400 000.

L'avenir des ELD

Au fil des décennies, les ELD ont diversifié leurs activités. La plupart d'entre elles assurent l'entretien de l'éclairage public, développent et gèrent des réseaux de chaleur, des réseaux et la vente de gaz, la télévision par câble ou encore la fibre optique. Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence de la fourniture d'électricité et de gaz, il est essentiel pour les ELD de maintenir, face aux autres fournisseurs, une capacité d'intervention auprès de l'ensemble des consommateurs, y compris lorsque ceux-ci s'approvisionnent sur les marchés.

L'article 23 bis de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 (en dehors des ELD ayant le statut de SEM ou de SPL) permet aux seules régies personnalisées de créer ou d'entrer au capital d'une société commerciale existante, afin de pouvoir vendre de l'électricité au prix de marché à travers cette structure et à la condition de faire apport au capital de cette dernière, de l'ensemble des contrats de fourniture passés avec des clients multi-sites situés en dehors de leur zone de desserte.

En revanche, le législateur n'a pas souhaité jusqu'à présent permettre à une collectivité desservie par une régie à simple autonomie financière de participer au capital d'une société afin de pouvoir vendre de l'électricité en dehors de son territoire. Ainsi les collectivités ne peuvent être actionnaires de sociétés commerciales qu'à titre soit limitatif (société d'économie mixte, société publique locale) soit très dérogatoire et de manière ponctuelle (nécessité d'un décret en Conseil d'État).

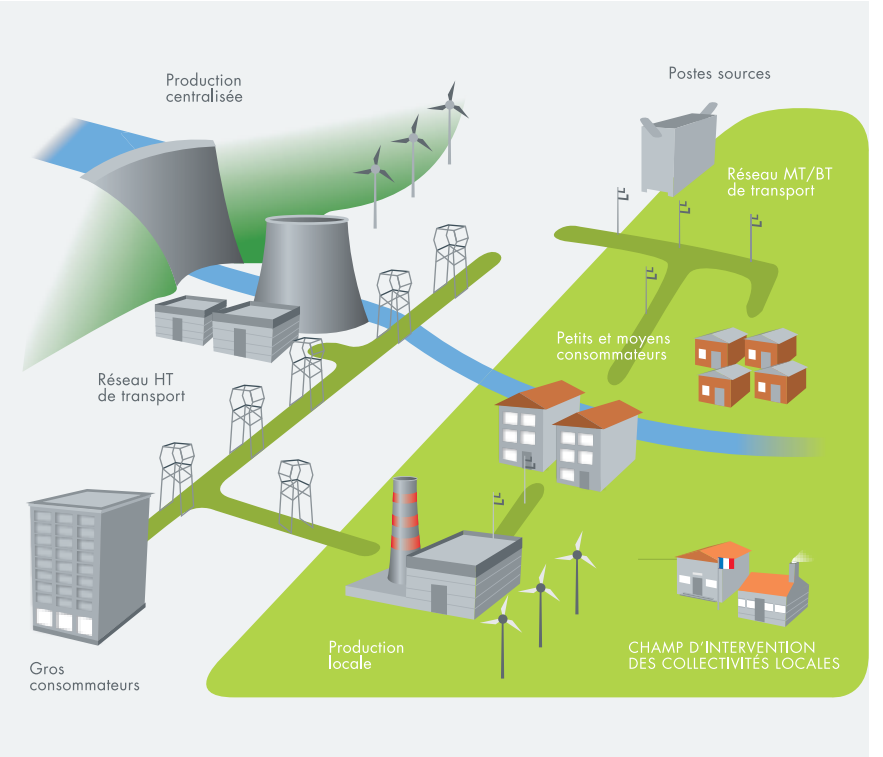
1.3. L'ouverture à la concurrence de la fourniture d'électricité et de gaz et la filialisation de la gestion des réseaux de distribution

Depuis fin 2006, d'une part la distribution (en d'autres termes, l'acheminement physique de l'énergie et la gestion des réseaux correspondants) et d'autre part la fourniture (la commercialisation de l'énergie fournie) d'électricité et de gaz aux tarifs réglementés de vente sont deux services publics distincts. Des choix différents ont toutefois été opérés en ce qui concerne le cadre juridique pour l'électricité et pour le gaz.

Les services publics locaux d'électricité

En ce qui concerne l'électricité, les communes ou, le plus souvent, leurs groupements sont les autorités concédantes à la fois pour la distribution et la fourniture d'électricité, qui demeurent regroupées au sein d'un même contrat de concession, signé avec deux concessionnaires distincts : le fournisseur d'électricité aux tarifs réglementés de vente (EDF) d'une part, le gestionnaire des réseaux de distribution d'électricité (ERDF) d'autre part. Le législateur a souhaité en effet éviter la scission des contrats existants en deux parties distinctes, jugée sans doute trop complexe.

Les réseaux publics de distribution d'électricité sont la partie du réseau électrique qui achemine et dessert les usagers-consommateurs en moyenne tension (à travers les réseaux HTA) ou en basse tension (via les réseaux BT). Ces réseaux moyenne et basse tension sont la propriété des collectivités locales dotées de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.



Codifiée dans le Code de l'énergie, la loi du 10 février 2000 précise que :

« Dans sa zone de desserte exclusive, le gestionnaire du réseau public de distribution est responsable de l'exploitation et de l'entretien du réseau public de distribution d'électricité… Il est responsable de son développement afin de permettre le raccordement des installations des consommateurs et des producteurs, ainsi que l'interconnexion avec d'autres réseaux.

- *Chaque gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité veille à l'équilibre des flux d'électricité, à l'efficacité, à la sécurité et à la sûreté du réseau, compte tenu des contraintes techniques pesant sur ce dernier.*
- *Il assure, de manière non discriminatoire, l'appel des installations de production reliées au réseau public de distribution en liaison avec le gestionnaire du réseau public de transport. »*

les services publics locaux du gaz

Pour la partie du territoire desservie en gaz par le groupe GDF Suez, à la différence de l'électricité, le législateur a choisi de ne garder que l'activité de distribution dans les concessions locales. Si l'activité de fourniture de gaz aux tarifs réglementés de vente est maintenue par la loi dans le périmètre d'attribution des autorités organisatrices de la distribution de gaz, elle ne relève plus des concessions mais d'une compétence, assez générale et d'ailleurs peu précisément formulée par la loi, d'organisation et de surveillance susceptible de donner lieu à l'édiction, par l'autorité organisatrice locale, de règlements de service.

Pour ce qui concerne les missions des distributeurs de gaz, elles sont définies dans des termes voisins à ceux relatifs aux GRD d'électricité.

Enfin, seules les communes desservies en gaz par GDF en 1998 ou à la suite d'un plan national de desserte mis en œuvre durant les années qui ont suivi, relèvent du monopole légal de GrDF. Cela signifie qu'a contrario, l'extension de la desserte en gaz (gaz naturel ou propane) à de nouvelles communes n'est pas comprise dans le champ de ce monopole historique. Elle doit donc faire l'objet d'une mise en concurrence, dans les conditions prévues pour les délégations de service public, préalablement à l'attribution de la concession à un gestionnaire de réseau, sauf si le choix est fait par l'autorité organisatrice d'exploiter en régie la desserte en gaz de la commune concernée.

1.4. Le rôle des autorités organisatrices : du contrôle au développement des réseaux

Conformément à la loi, *« les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité, négocient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées… Elles assurent le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité… Elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux… Elles peuvent réaliser ou faire réaliser des actions qui tendant à maîtriser la demande d'électricité des consommateurs desservis en basse tension ou celle des personnes en situation de précarité… »*

Des dispositions analogues sont prévues en matière de gaz.

Les collectivités « autorités concédantes » ont donc en charge le contrôle des activités confiées aux concessionnaires, à ERDF et GrDF pour la partie distribution et à EDF pour la fourniture aux tarifs réglementés de vente. L'électricité est un bien essentiel, de première nécessité, pour les particuliers et les entreprises, dont l'accès, la qualité et le prix constituent des enjeux primordiaux pour le développement et l'aménagement des territoires.

Une bonne connaissance du patrimoine et des indicateurs techniques et financiers, en rapport avec les clients finals de la concession, se révèle indispensable au bon fonctionnement du service public de distribution et à son pilotage. Elle reste un paramètre essentiel pour assurer la qualité du service public.

En ce qui concerne l'électricité, ERDF demeure le principal maître d'ouvrage en milieu urbain des travaux de développement, d'entretien, de maintenance et de renouvellement des réseaux de distribution. Les autorités concédantes assurent généralement en zone rurale la maîtrise d'ouvrage des renforcements, des extensions voire des branchements pour les réseaux publics basse tension. Elles assurent également la maîtrise d'ouvrage des travaux d'enfouissement pour des considérations à l'origine d'ordre esthétique, puis en rapport avec l'environnement et la sécurisation, et ceci tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

LES TRAVAUX EN MILIEU RURAL ET LE FACE

Une des particularités du contrat de concession de distribution d'électricité trouve son origine dans les anciens contrats-types et se traduit par une « fausse concession » compte tenu de ses particularités concernant les travaux. Il s'agit en fait d'un contrat mixte, mi-concession, mi-affermage. A l'origine, parallèlement à un pouvoir concédant exercé par des syndicats intercommunaux d'électrification ayant comme cocontractants des entreprises de distribution de nature privée,

la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux publics de distribution s'est d'abord affirmée par voie contractuelle. A telle enseigne qu'à travers les dispositions des cahiers des charges-types de concession, notamment celui de 1928, approuvés par décret en Conseil d'État, les autorités concédantes se sont vues confirmées dans le droit de « construire elles-mêmes les ouvrages de distribution et (de) les remettre au concessionnaire pour exploitation » (article 5 du cahier des charges-type, 1928). Ces dispositions contractuelles, reprises par les cocontractants locaux constituaient ainsi la « loi des parties ».

Par la suite, le législateur a jugé nécessaire de renforcer ces pratiques contractuelles en leur donnant une base légale. Ainsi la loi de finances pour 1937, instituant le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), disposait à son article 36 en des termes univoques que *« les concessionnaires des distributions publiques d'énergie électrique sont tenus, sous peine de déchéance, d'exploiter aux conditions des cahiers des charges de leur concession et d'incorporer au réseau concédé toutes canalisations ou tous ouvrages accessoires situés à l'intérieur du territoire concédé et établis sur l'initiative et en totalité ou en partie aux frais de l'autorité concédante, en vue d'étendre la distribution de l'énergie à de nouveaux abonnés ».*

A travers ces termes, le législateur donnait un ancrage fort à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les autorités concédantes, qui ne s'est jamais démenti au fil des ans. La loi de nationalisation du 8 avril 1946, à l'alinéa 4 de son article 36, précisera à son tour que *« les collectivités locales concédantes conservent la faculté de faire exécuter en tout ou partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution »*. Ainsi, dès l'origine, à une logique de rentabilité immédiate portée par des opérateurs privés, considérant que le développement de l'électricité devait se faire exclusivement sur les zones rentables, s'est opposée avec succès un vision politique prônant l'accès de tous à l'électricité et à un prix abordable. Des mécanismes de péréquation ont ainsi été progressivement mis en place : tarifs de l'électricité, financement par le FACE de travaux de développement des réseaux.

En ce qui concerne le gaz, cette implication des AODE dans la maîtrise d'ouvrage du développement des réseaux ne se retrouve pas, sauf exception, dans le contrat de concession, même si l'article 36 de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 ne faisait pas de distinction entre l'électricité et le gaz. Il est vrai que dans le domaine gazier, les risques attachés à une défaillance du réseau de distribution ont contribué à ce que les AODE laissent au gestionnaire du réseau les prérogatives pleines et entières concourant au développement des ouvrages à l'instar d'une classique concession de travaux.

L'ACTION DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX D'ÉNERGIE

Représentant les communes, les syndicats d'énergie (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes) sont au service du bloc communal depuis des décennies. Ils assurent la cohésion et la solidarité territoriale entre les territoires urbains et ruraux, riches et pauvres, dans une logique de péréquation et d'optimisation des besoins et compétences. Cette action se double de partenariats fructueux avec d'autres collectivités (EPCI à fiscalité propre, conseils généraux, régions…). De plus en plus, ces collectivités adhérent directement aux syndicats, renforçant ainsi la solidarité des différentes strates territoriales.

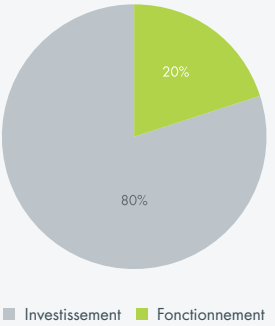
Des outils dédiés au service public

Les syndicats d'énergie se consacrent entièrement au service public, qu'il s'agisse de métiers « historiques », comme la distribution d'électricité et de gaz, ou de nouvelles compétences : distribution de chaleur (notamment d'origine renouvelable), développement de bornes de charge pour véhicules électriques, optimisation de l'éclairage public, services d'information géographique (SIG)…

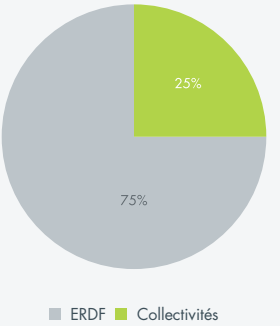
Des investissements au plus près des besoins

Importants donneurs d'ordres pour de nombreuses entreprises locales, les syndicats d'énergie investissent chaque jour dans les territoires. Ils travaillent avec des entreprises de travaux publics, ou des prestataires de services innovants (efficacité énergétique…), préparant les emplois de demain. En investissant directement leurs recettes (redevances, CEE, taxes), les syndicats génèrent un cercle vertueux au service du secteur énergétique.

Part relative aux investissements dans les budgets des syndicats d'énergie



Investissements sur les réseaux de distribution d'électricité



Transition énergétique et gouvernance territoriale

Territoires à énergie positive, réseaux « intelligents » (smart grids), énergies renouvelables, pilotage de la consommation, véhicules propres… : les syndicats d'énergie exercent de multiples métiers qui favorisent la transition énergétique tout en garantissant l'équilibre des territoires, dans une double logique de réseaux : réseaux de compétences mutualisées au service de l'intérêt général, réseaux physiques pour acheminer l'énergie en tout point du territoire et optimiser la relation producteur/consommateur.

Les réseaux d'énergie, services publics essentiel

Véritables « passerelles » entre les territoires urbains et ruraux, les réseaux d'électricité et de gaz sont aujourd'hui propriété des syndicats d'énergie ou de leurs communes membres. Comme pour l'eau, l'énergie est un élément-clef de la compétence communale, fortement lié à la compétence d'urbanisme. Les syndicats d'énergie sont l'expression de ce rôle d'aménageurs qui s'exerce au sein de la commune elle-même, voire à l'échelle plus large du département ou de la région, dans une logique d'optimisation de la production et de la consommation. Le développement des énergies renouvelables, la maîtrise de la demande sont intimement liés à ce pilotage du réseau, qui reflète la solidarité entre zones denses et moins denses. C'est un outil de péréquation, plébiscité par les Français, car il fonde le service public.

Synergie entre rural et urbain

Menée en parallèle avec la transition énergétique, la réforme territoriale se traduit logiquement par des réflexions sur la bonne échelle pour l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de l'énergie. Garants de la cohésion territoriale, les syndicats d'énergie ont vocation à réunir les collectivités et à devenir leur « bras armé » pour les aider à conduire leur transition énergétique. Ce sont d'utiles outils de rassemblement qui peuvent intervenir sur des territoires vastes, mutualiser les besoins et les compétences. Pour aider quelques communes à devenir « territoire à énergie positive », pour développer à l'échelle départementale les outils d'un smart grid, pour donner aux investissements d'un conseil régional dans la rénovation thermique les nécessaires relais locaux qui en garantiront la réussite.

1.5. L'application des principes du service public aux concessions d'électricité et de gaz

Les priorités du service public de l'électricité reposent sur le respect de certains principes :

- l'universalité de desserte : fournir l'électricité à l'ensemble des citoyens-consommateurs sur l'ensemble du territoire. Ce principe ne s'applique pas au gaz, puisque cette énergie demeure substituable dans tous ses usages. Les opérateurs intervenant dans le domaine de la distribution publique de gaz mettront donc en avant la rentabilité ou non de tout projet de création ou d'extension de réseau, mesurée au travers du critère de rentabilité économique prévisionnelle, dit « B/I » (rapport des bénéfices attendus sur les investissements prévisibles);
- la continuité de fourniture : assurer l'approvisionnement à tout moment et sans interruption ;
- la péréquation tarifaire : assurer l'égalité entre les consommateurs de même nature, notamment en fournissant un produit d'égale qualité sur l'ensemble du territoire à partir d'une unicité du prix via la fixation de tarifs réglementés de vente de l'électricité ;
- l'adaptabilité : le service de l'électricité doit pouvoir s'adapter au progrès technologique et aux évolutions de l'intérêt général ; Il concerne aussi la mise en œuvre des diverses politiques publiques au service des intérêts collectifs et de la solidarité territoriale.

A ce titre, le service public doit inclure :

- des actions destinées à maintenir et à renforcer la cohésion sociale, en luttant contre l'exclusion des consommateurs précaires et qui ont des difficultés à faire face à leurs dépenses d'énergie et en encourageant ces usagers à réaliser des actions de maîtrise de l'énergie (MDE) ;
- des actions destinées à assurer la sécurité des populations et la protection de l'environnement ;
- des actions visant à favoriser une utilisation efficace du territoire et des ressources collectives.

Au titre de la cohésion sociale et territoriale, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité sont amenées à pallier les limites d'une approche purement technico-économique que l'opérateur de réseau met en œuvre, pour justifier de l'efficacité économique de ses investissements. Ainsi, dans les zones du territoire les moins denses les investissements sont-ils moins rentables. Néanmoins, les usagers de ces zones doivent pouvoir accéder au réseau dans des conditions acceptables et bénéficier d'une qualité suffisante de l'électricité distribuée. Après concertation très étroite avec les collectivités concernées, l'AODE peut alors mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire au regard non seulement de la quantité d'électricité distribuée mais également de son utilité pour le territoire desservi, dans le cadre de ce qui est usuellement qualifié

de « régime rural ». Ce régime est caractérisé par l'éligibilité de l'AODE maître d'ouvrage des travaux de réseaux, aux aides du CAS-FACE (compte d'affectation spéciale FACE), encore appelé « Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale » - pour les travaux (renforcement, extension, sécurisation, enfouissement esthétique) pour lesquels l'AODE exerce la maîtrise d'ouvrage sur les réseaux basse tension de communes rurales dont la liste est fixée par arrêté préfectoral[3].

Les AODE sont également chargées du contrôle des réseaux et de la qualité de l'électricité distribuée[4]. Le gestionnaire de réseau évalue la qualité de l'électricité qu'il distribue à partir d'une méthode validée par l'AODE, sauf s'il utilise une méthode générale type, communément admise par la profession. La méthode utilisée par ERDF, dite méthode GDO, est ainsi reconnue, depuis l'analyse menée en 2012 et 2013 par la FNCCR qui a conduit à des améliorations quant à ses modalités d'application[5].

Notons que si la distribution de gaz est soumise à des principes assez comparables, elle se distingue toutefois des services publics de distribution d'électricité par l'absence d'obligation d'universalité de desserte, liée au fait qu'il existe des énergies alternatives qui peuvent être substituées au gaz dans l'ensemble de ses usages. Il en résulte notamment qu'à la différence de ce qui est prévu pour l'électricité, il n'existe pas en matière gazière de tarif unique national d'acheminement de type « timbre-poste » (indépendant de la distance entre le point d'injection de l'électricité et son point de soutirage), opposable à l'ensemble des gestionnaires de réseaux, mais un tarif pour chaque GRD (GrDF, régies, autres entreprises locales de distribution non nationalisées), ce tarif étant assorti d'un zonage de tarification qui intègre un facteur de distance entre le point d'injection (tel qu'un port méthanier par exemple) et le point de soutirage.

2 LA DISTRIBUTION DE CHALEUR, UN SERVICE PUBLIC LOCAL EN COURS DE STRUCTURATION

2.1. La distribution de chaleur : un enjeu au regard des objectifs de production d'énergies renouvelables

La directive 2009/28/CE sur les énergies renouvelables fixe à la France un objectif de 23% d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie à l'horizon 2020. La trajectoire prévue par la France pour atteindre cet objectif est présentée dans le plan national d'action (PNA) en faveur des énergies renouvelables.

[3] Décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 modifié par le décret n° 2014-496 du 16 mai 2014.

[4] Leurs attributions en matière de contrôle des réseaux fait l'objet du décret n° 2011-1697 du 1er décembre 2011 relatif aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et celles concernant le contrôle de la qualité de l'électricité du décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité.

[5] Arrêté du 27 décembre 2007.

Comme en 2011, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie s'inscrit en léger retrait en 2012 par rapport aux 14% prévus par la trajectoire. Ce retard est principalement dû aux filières produisant de la chaleur.

La consommation finale brute d'énergies renouvelables est constituée d'électricité, de chaleur renouvelable et de biocarburants destinés au transport. Toutes les filières n'en sont pas au même stade par rapport à l'objectif fixé pour 2020. Les objectifs de production s'avèrent particulièrement importants pour l'éolien, le solaire thermique, le bois énergie et la géothermie. La chaleur renouvelable jouant un rôle important pour ces trois dernières énergies renouvelables, des efforts particuliers sont développés pour atteindre les objectifs fixés.

Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie par filière, de 2005 à 2012, et objectifs 220 (en %)

(en %)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	OBJECTIFS 2020
Hydraulique (normalisé)	3,4	-	3,4	3,3	3,3	3,3	3,5	3,4	3,6
Éolien (normalisé)	0,1	-	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	3,2
Autres filières électriques*	0,2	-	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	1,4
Biomasse solide	5,2	-	5,0	5,2	5,6	6,1	5,7	6,3	10,2
Pompes à chaleur	0,1	-	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,8	1,2
Autres filières chaleur**	0,1	-	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,3
Biocarburants	0,2	-	0,9	1,3	1,5	1,4	1,6	1,7	2,4
Ensemble	9,3	-	10,0	10,9	11,7	12,5	12,7	13,7	23,0

*** Solaire photovoltaïque, énergies marines, géothermie électrique, électricité biomasse (bois-énergie, biogaz, déchets incinérés, bagasse).**
**** Solaire thermique, géothermie, biogaz.**

Champ : métropole et DOM - Source : SOeS - d"après les sources par filière et PNA (trajectoire)

2.2. Principes et organisation d'un réseau de chaleur

Un réseau de chaleur ou de froid comprend :

- Une ou plusieurs sources de chaleur ou de froid, constituées par :
  - → une ou plusieurs installations de production de chaleur (chaufferies) ou de froid

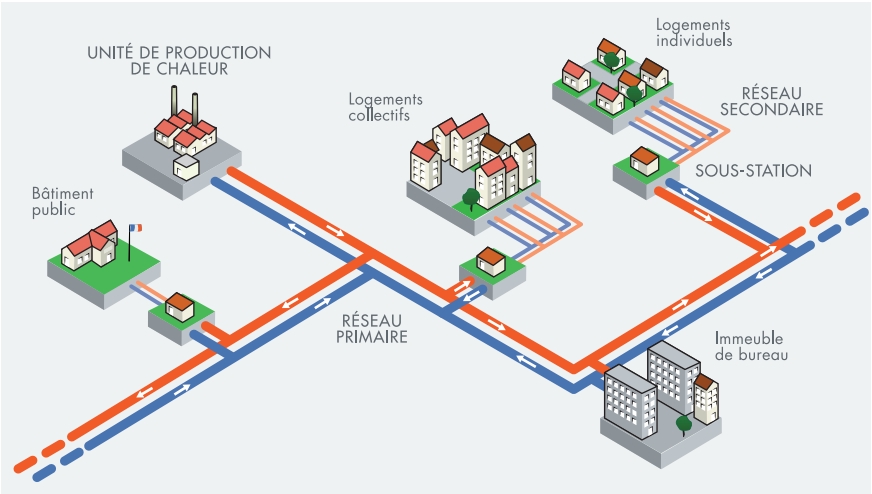
(centrales frigorifiques) fonctionnant à l'aide d'une ou plusieurs sources d'énergies qui peuvent être un combustible (solide, liquide ou gazeux) ou de l'électricité (par effet joule, pompe à chaleur ou groupe froid),

→ et/ou une ou plusieurs unités de récupération de chaleur (incinération d'ordures ménagères, chaleur industrielle), de la géothermie, un autre réseau de chaleur ou de froid, une installation de cogénération…

- Un réseau de canalisations empruntant la voirie publique ou privée, aboutissant à des postes de livraison de la chaleur ou du froid aux utilisateurs (sous-stations). Les réseaux secondaires de canalisations, distribuant la chaleur ou le froid aux usagers en aval de ces postes de livraison, ne font en effet pas partie du « réseau » proprement dit.

Les réseaux de chaleur constituent le seul moyen de mobiliser massivement des sources de chaleur renouvelable et récupérable (EnR&R) telles que :

- la géothermie profonde : distribution de la chaleur vers les utilisateurs ;
- la géothermie intermédiaire de grande puissance assistée de pompe à chaleur ;
- la récupération de chaleur sur eau de mer/eau de lac/rivière et eaux usées pour une utilisation collective ;
- la chaleur solaire thermique issue de champs de capteurs,
- la biomasse : construction des chaufferies bois ;
- la chaleur de récupération issue de l'incinération des ordures ménagères (UIOM) ;
- la chaleur fatale issue de l'industrie ;
- la chaleur fatale issue des systèmes de cogénération.



Source ADEME

La chaleur transitant sur les réseaux de chaleur est utilisée pour le chauffage, voire l'eau chaude sanitaire des logements qui y sont raccordés. À ce jour, il existe en France environ 430 réseaux de chaleur. Le taux de raccordement des résidences principales varie de 2% à 6%. En région parisienne, ce taux est porté à 15% (données Insee 2008). La construction et l'extension de réseaux de chaleur accompagnent donc la montée en puissance de la chaleur renouvelable.

Les textes réglementaires et les outils d'aides publiques considèrent comme « vertueux » un réseau de chaleur (ou une extension de réseau) valorisant au moins 50% d'énergie renouvelable et de récupération.

Les énergies fossiles (gaz, charbon, fioul) peuvent également alimenter des réseaux de chaleur mais dans l'objectif de créer des réseaux favorables pour l'environnement, pour la valorisation de la ressource locale et pour l'emploi, les énergies renouvelables ou de récupération sont recommandées.

Concernant le réseau de distribution, il s'agit généralement d'un réseau souterrain constitué de canalisations calorifugées. Ce réseau est destiné à acheminer la chaleur et ou le froid produit en centrale jusqu'aux points d'utilisation chez les abonnés. Il fonctionne en circuit fermé, c'est-à-dire qu'il est constitué de deux canalisations, l'une pour conduire le fluide sortant de la centrale de production vers les utilisateurs, l'autre pour le retour de ce même fluide après échange en sous-station. Dans le cas du chauffage urbain, le fluide utilisé est généralement de l'eau chaude.

Concernant la sous-station, il s'agit du point de livraison de la chaleur et ou du froid. Elle se situe dans le ou les bâtiments à qui la chaleur et ou le froid est destiné. Elle se substitue à la chaufferie, ou à la centrale de climatisation, du bâtiment. C'est au niveau de cette sous-station que s'arrête le réseau ; la distribution de chaleur et ou de froid située en aval est une distribution intérieure indépendante du réseau ; elle est généralement appelée « secondaire » par opposition au réseau généralement appelé « primaire ». Le transfert de chaleur et ou de froid du primaire au secondaire se fait au moyen d'un échangeur (classique ou à plaques) de telle sorte que les fluides ne soient pas en contact. Selon les cas, la responsabilité du gestionnaire de réseau s'arrêtera à l'entrée ou à la sortie de l'échangeur. Chaque sous-station comporte un système de comptage de chaleur ou de froid destiné à la facturation des abonnés.

2.3. La compétence réseau de chaleur

A ce jour, l'article 3 de la loi du 15 juillet 1980 (relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur) et la jurisprudence administrative ont reconnu la compétence de base des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour organiser un service public de chaleur.

Adopté à l'assemblée nationale le 10 octobre 2014, le projet de loi sur la transition énergétique crée à l'article 57 de manière plus nette la compétence réseau de chaleur ou de froid ainsi que l'obligation de réaliser un schéma directeur des réseaux des collectivités ayant la compétence.

Le chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du Code général des collectivités territoriales est complété par une section 7 ainsi rédigée :

« Section 7
« Distribution de chaleur et de froid

« Art. L.2224-38. - I. - Les communes sont compétentes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid.

Cette activité constitue un service public industriel et commercial, géré selon les modalités définies à la section 1 du présent chapitre. Cette compétence peut être transférée par la commune à un établissement public dont elle fait partie. Cet établissement public peut faire assurer la maîtrise d'ouvrage de ce réseau par un autre établissement public.

« II. – Les collectivités territoriales chargées d'un service public de distribution de chaleur ou de froid en service au 1er janvier 2009 réalisent un schéma directeur de leur réseau de chaleur ou de froid avant le 31 décembre 2018. Ce schéma directeur concourt à la réalisation de l'objectif d'une alimentation des réseaux de chaleur ou de froid à partir d'énergies renouvelables et de récupération en 2020. Il inclut une évaluation de la qualité du service fourni et des possibilités de densification et d'extension de ce réseau et d'interconnexion de ce dernier avec les autres réseaux situés à proximité, ainsi qu'une évaluation des possibilités de développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau. »

Il est admis que le service public est lié à la vente de chaleur au public. Ainsi si la commune ou l'intercommunalité décide de créer un réseau de chaleur dont la desserte se limite à ses propres bâtiments, sans facturation de chaleur, il est entendu que le réseau n'est pas un service public mais une chaufferie dédiée. Quelle que soit la nature du service auquel ils sont affectés, les bâtiments concernés par cette opération font partie du domaine public ou du domaine privé de la commune. À ce titre, les logements communaux chauffés, destinés à la location, sont considérés comme des accessoires du domaine communal.

En revanche, lorsque le maître d'ouvrage décide de raccorder des commerces et ou des particuliers, voire d'autres collectivités, le réseau de chaleur entre dans un service public.

A noter que des réseaux peuvent être créés par d'autres acteurs, y compris par des acteurs privés.

2.4. Maîtrise d'ouvrage des réseaux de chaleur

90% des réseaux de chaleur sont gérés en délégation de service public (affermage ou concession) et 90% des réseaux de petite taille sont gérés en régie. Alors que dans les chiffres nationaux compilés la DSP apparaît comme un mode privilégié pour les réseaux de chaleur, il est utile de rappeler que chaque collectivité doit, en fonction de ses objectifs et moyens, étudier la possibilité de la régie ou de la DSP.

	NOMBRE DE RÉSEAUX		ÉNERGIE FINALE	
	NOMBRE	%	GWh	%
Publique - Régie	2	2%	161	1%
Publique - DSP - Affermage	24	24%	2 175	18%
Publique - DSP - Concession	44	43%	8 299	68%
Autre - avec contrat d'exploitation	26	25%	1 039	9%
Autre - sans contrat d'exploitation	6	6%	531	4%
TOTAL	102	100%	12 205	100%

Source : enquête CNCU 2012

2.5. Les soutiens de l'ADEME

L'ADEME soutient le développement des réseaux de chaleur vertueux (alimentés à plus de 50% par des énergies renouvelables ou de récupération).

Il existe trois types de développement distincts des réseaux de chaleur :

- la création de nouveaux réseaux : soutenue par l'ADEME grâce au Fonds chaleur ;
- l'extension de réseaux existants : également soutenue par l'ADEME avec le Fonds chaleur ;
- la densification de réseaux existants (raccordement de bâtiments à proximité d'un réseau existant).

Les principaux atouts des réseaux de chaleur vertueux sont :

- la stabilité des prix de vente de la chaleur livrée (d'autant plus importante que la part des énergies renouvelables sur le réseau est élevée) ;
- la capacité d'un réseau à faire basculer très rapidement tous ses usagers vers des modes de chauffage vertueux (plus de 50% d'énergies renouvelables), contrairement aux modes de chauffage décentralisés habituels. Il suffit d'une seule décision d'investissement pour faire passer plusieurs milliers de logements d'un mode de chauffage fossile aux énergies renouvelables ;

- la mobilisation de sources d'énergie locales, territoriales : contribue à l'économie locale ;
- la chaleur directement utilisable par les usagers : centralisation de la maintenance ;
- l'approche technico-économique réalisée systématiquement en coût global par les porteurs de projets avant le lancement (investissement et exploitation) ;
- la qualité de l'air et la maîtrise des émissions polluantes sur les productions centralisées soumises à des quotas très stricts compte tenu de leurs tailles significatives.

Le Fonds chaleur, géré par l'ADEME, participe au développement de la production renouvelable de chaleur. Il est destiné à l'habitat collectif, aux collectivités et aux entreprises.

Les objectifs du Fonds chaleur sont de financer les projets de production de chaleur à partir d'énergies renouvelables (biomasse, géothermie, solaire, biogaz...) ainsi que les réseaux de chaleur liés à ces installations. Ces aides financières permettent à la chaleur renouvelable d'être compétitive par rapport à celle produite à partir d'énergies conventionnelles. L'objectif est également de favoriser l'emploi et l'investissement dans ces différents secteurs d'activité. Pour cela, une enveloppe de 400 millions d'euros permettra de doubler le Fonds chaleur en 2017.

D'autres dispositifs sont en place pour inciter les maîtres d'ouvrage en ce sens, tels que des outils réglementaires et les certificats d'économie d'énergie (TVA taux réduit, fiches CEE, aides conseil régional, FEDER…).

2.6. Le classement des réseaux de chaleur

Le classement des réseaux de chaleur et de froid est défini par les articles L.712-1 à L.712-5 du Code de l'énergie, les articles 5 et 7 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980, le décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid et l'arrêté du 22 décembre 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid.

Le classement est prononcé par délibération de la collectivité ou du groupement de collectivités sur le territoire duquel se trouve le réseau. La décision de classement définit, à l'intérieur de la zone desservie par le réseau, des périmètres de développement prioritaires.

→ A l'intérieur de ces périmètres, le raccordement au réseau est obligatoire pour toute installation d'un bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants, dès lors que la puissance pour le chauffage, la climatisation ou la production d'eau chaude dépasse 30 kilowatts.

- Une dérogation à cette obligation est possible à condition de démontrer que les installations ne peuvent être raccordées au réseau dans des conditions techniques ou économiques satisfaisantes ou dans le délai nécessaire pour assurer la satisfaction des besoins des usagers.

Le classement d'un réseau est possible sous trois conditions :

- le réseau est alimenté à au moins 50% par des énergies renouvelables ou de récupération ;
- un comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison est assuré ;
- l'équilibre financier de l'opération pendant la période d'amortissement des installations est assuré.

II. LE PATRIMOINE ET L'INVENTAIRE

Les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité sont propriétaires de ouvrages concédés et ce jusqu'au comptage (disjoncteurs inclus), conformément à la loi et au cahier des charges de concession.

1 LES OUVRAGES CONCÉDÉS : DESCRIPTION PHYSIQUE ET CLASSEMENT JURIDIQUE

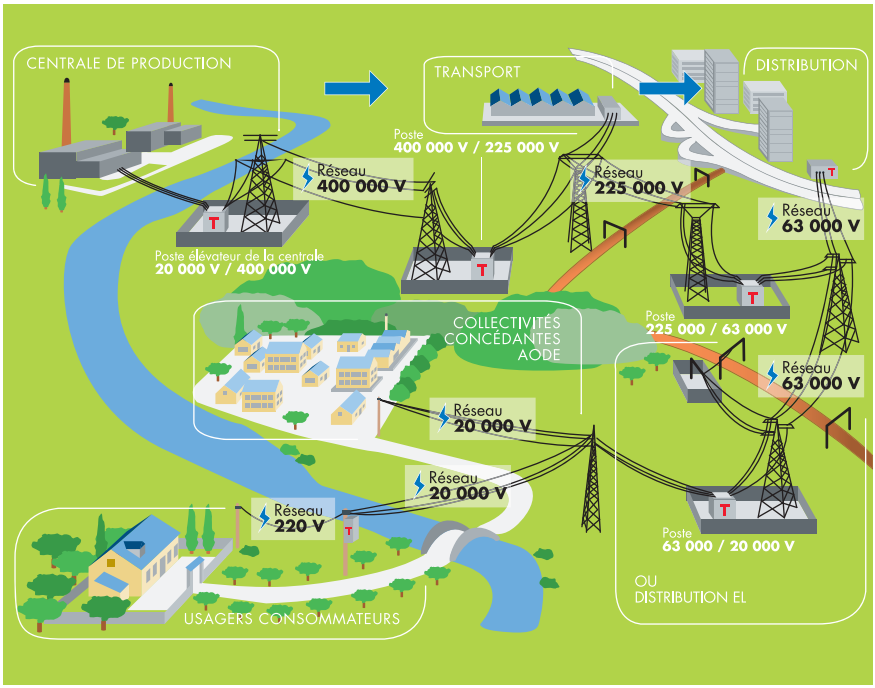
1.1. Description physique des réseaux publics de distribution

L'électricité

L'énergie électrique est acheminée depuis les sites de production par le réseau de transport et le réseau de distribution (poste source, réseau HTA, réseau BT). Des unités de production sont également raccordées sur le réseau HTA et BT.

Le réseau de transport, exploité par RTE, filiale d'EDF, concerne les tensions supérieures ou égales à 50 kV et le réseau de distribution les tensions inférieures à 50 kV.

Les avancées liées au protocole national d'accord du 18 septembre 2013 convenu entre la FNCCR et ERDF prévoient une localisation de tous les ouvrages actuellement non localisés afin de disposer d'un inventaire.



Source : CRE

Le gaz

En matière de distribution de gaz, les ouvrages de distribution sont définis par un seuil de pression (basse et moyenne pression, soit moins de 4 bars).

Les ouvrages de transport de gaz à haute et très haute pression sont exploités par deux gestionnaires de réseaux de transport, entre lesquels sont répartis les grands secteurs géographiques (GRT gaz, filiale de GDF Suez, dans le nord le centre et le sud-est, et TIGF, filiale de Total, dans le sud-ouest).

1.2. Le classement juridique des biens

Le suivi physique et patrimonial des ouvrages gérés dans le cadre du contrat de concession est au cœur des enjeux sous-tendant les aspects comptables et financiers des investissements (quelle que soit leur forme juridique). Comme pour tout contrat de délégation de service public, les contrats distinguent trois catégories de biens :

- les biens de retour constituent des biens indispensables à l'exercice de la mission de service public. ils doivent faire l'objet d'un retour à la collectivité concédante en fin de contrat, le plus souvent à titre gratuit. Les articles 2 et 31 du modèle de cahier des charges de concession élaboré par la FNCCR et EDF précisent que *« les ouvrages concédés comprennent l'ensemble des installations affectées à la distribution publique de l'énergie électrique… »* et qu'*« en cas de renouvellement ou d'expiration de la concession, le concessionnaire sera tenu de remettre à l'autorité concédante les ouvrages et le matériel de la concession en état normal de service »*. Juridiquement, ces biens sont réputés constituer la propriété de l'autorité concédante dès leur mise en service. Ils sont repris à leur valeur nette comptable soit leur valeur d'origine diminuée de la somme des amortissements pratiqués.

- les biens de reprise, décrits le plus souvent comme nécessaires à l'exercice de la mission de service public, peuvent revenir, sur option, à la collectivité concédante en fin de contrat. L'article 31 du modèle de cahier des charges de concession précise que *« s'agissant du mobilier et des approvisionnements affectés à la distribution concédée, l'autorité concédante se réserve le droit de les reprendre en totalité ou pour telle partie qu'elle jugera convenable, mais sans pouvoir y être contrainte. La valeur des biens repris sera fixée à l'amiable ou à dire d'experts et payée au concessionnaire au moment de la prise de possession… »*. Juridiquement, ils sont réputés constituer la propriété du concessionnaire.

- les biens propres de l'exploitant que celui-ci estime utiles pour l'exercice de la mission qui lui est confiée et qui ont vocation à rester sa propriété en fin de contrat (sauf exception ou clause particulière). Les actifs affectés à la distribution concédée tels qu'immeubles de bureau, véhicules, matériels informatiques et de bureautique, etc. représentent les biens propres du concessionnaire.

L'exploitant doit inscrire à son bilan l'ensemble de ces biens, y compris ceux qui appartiennent aux AODE. Il est à noter que depuis 2004[6], une partie des postes source (interface entre réseau de transport et réseaux de distribution) relève de la propriété du concessionnaire.

2 L'INVENTAIRE DES BIENS CONCÉDÉS, UN ENJEU IMPORTANT POUR LE POUVOIR CONCÉDANT

Les limites entre le réseau public de transport et le réseau de distribution publique d'électricité ont été précisées par la Loi du 9 août 2004 et par le décret d'application n° 2005-172 du 22 février 2005 définissant la consistance du réseau public de transport d'électricité et fixant les modalités de classement des ouvrages dans les

[6] Article 36 II de la loi du 9 août 2004 codifié à l'article L.321-4 du Code de l'énergie et articles L.324-1, L.321-5.

réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Ainsi, les ouvrages qui relèvent des réseaux publics de distribution d'électricité, donc inférieurs à 50 kV[7], ont été reclassés du régime d'alimentation générale dans le régime de distribution publique et transférés à titre gratuit aux AODE. L'article L.321-5 du Code de l'énergie renvoie à un décret en Conseil d'État s'agissant de la répartition des éléments composant les postes entre les réseaux publics de transport et de distribution. Il s'agit du décret n° 2005-172 du 22 février 2005, dans lequel l'article 2 vient préciser les éléments composant les postes sources qui font partie du réseau public de transport et par conséquent, *a contrario*, ceux qui font partie du réseau public de distribution.

Enfin, l'article 36-II de la loi du 9 août 2004 susmentionnée dispose que *« EDF (ERDF) est propriétaire de la partie des postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en moyenne tension qu'elle exploite (…) - III, les autres ouvrages des réseaux publics de distribution appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, visés au IV de l'article L.2224-31 du Code général des collectivités territoriales ».*

Les activités de comptage font clairement partie des missions de service public dévolues au gestionnaire de réseau de distribution[8], dans le cadre, s'agissant plus particulièrement d'ERDF, des cahiers de charges de concession.

Par ailleurs, on peut également noter que conformément au droit en vigueur, les ouvrages de distribution publique d'électricité sont des ouvrages publics, propriété des AODE. Ils font même partie de leur domaine public puisque l'article L.2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose ainsi que : *« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique (…) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »*

ERDF tient à jour l'inventaire des ouvrages concédés au moyen de deux outils informatiques distincts :

- un inventaire technique recensant les ouvrages physiques et servant à l'exploitation des réseaux ;
- un inventaire comptable recensant les actifs inscrits au bilan.

[7] Définis au IV de l'article L.2224-31 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

[8] Article L.332-8-7 du Code de l'énergie.

Inventaire et valorisation des ouvrages

Les autorités concédantes constatent depuis longtemps la divergence de ces deux outils (longueur des réseaux, année et section des conducteurs, absences d'enregistrement pour certains ouvrages…), ce qui est préjudiciable à leurs intérêts. Des rapports de cours régionales des comptes ont d'ailleurs pointé à plusieurs reprises le manque de connaissance du patrimoine par les collectivités concédantes. La jurisprudence récente du Conseil d'État concernant le concessionnaire ERDF-EDF est venue renforcer leur pouvoir de contrôle sur ce sujet, avec d'une part, l'arrêt Commune de Douai visant la transmission à l'autorité concédante d'un inventaire détaillé de tous les ouvrages concédés et d'autre part, l'arrêt SIPPEREC[9] préconisant une meilleure lisibilité financière en particulier pour les comptes d'exploitation à la maille de la concession, en confirmant que les collectivités concédantes *« sont bien en droit d'exiger de disposer de comptes détaillés à la maille de leurs contrats de concession et, ce faisant, de disposer de tous les éléments nécessaires à un calcul transparent des tarifs de l'électricité »*.

L'article L.2224-31 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : *« Les autorités concédantes… assurent le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité… Chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz tient à la disposition de chacune des autorités concédantes précitées dont il dépend les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique utiles à l'exercice des compétences de celle-ci… Il communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés… »*

Ces avancées positives ont été reprises dans le cadre de la signature du protocole d'accord national entre la FNCCR et ERDF en date du 18 septembre 2013, puisque plusieurs pistes de progrès ont été trouvées en particulier sur les points ayant trait :

- aux investissements à consacrer à la distribution tant en urbain qu'en rural ;
- à la qualité de fourniture qui reste fortement liée aux aléas climatiques de plus en plus récurrents (on constate régulièrement des incidents privant d'électricité des milliers d'usagers) ;
- aux aspects comptables et financiers (provisions, comptes d'exploitation…) ;
- à l'inventaire détaillé du patrimoine dans la perspective de disposer d'un état des lieux complet et fiable en vue du renouvellement progressif des concessions dans les années à venir.

[9] Respectivement CE Assemblée, 21 décembre 2012, n° 342788 et CE, 18 décembre 2013, n° 369889.

En effet, au-delà de l'inventaire du patrimoine, se posent les questions comptables et financières avec la juste valorisation du patrimoine des collectivités et le montant des provisions constituées pour le renouvellement des ouvrages (directement assises sur la valeur brute des équipements). Ces provisions sont essentielles pour garantir la qualité de la distribution d'électricité de demain. Elles participent également du montant des droits du concédant.

→ En cas de renouvellement de la concession :
- le concessionnaire restitue à l'autorité concédante l'excédent éventuel des provisions pour le renouvellement ultérieur de ouvrages ;
- le concédant sera tenu en contrepartie d'affecter cette somme à des travaux sur les réseaux publics de distribution concédés.

→ En cas de non renouvellement[10], les conditions à respecter sont les suivantes :
- l'annonce de l'intention de ne pas renouveler (délais de notification de 1 an) ;
- la remise des ouvrages en état normal de fonctionnement.

Le solde des dettes et créances réciproques comporte :

- le rachat des ouvrages financés par le concessionnaire à leur valeur nette comptable ;
- le reversement des provisions pour renouvellement à l'autorité concédante complétées des amortissements industriels constitués sur la part financée par le concédant.

En outre, il faut rappeler qu'en comptabilité, le concessionnaire gère différemment les ouvrages selon leur nature. Il distingue à ce jour deux types d'équipements :

- les ouvrages dits « localisés », essentiellement les réseaux et les postes de distribution publique (HTA/BT), identifiés et valorisés commune par commune. Le patrimoine de la concession peut donc être décliné à l'échelle de la commune, au sein du patrimoine géré par les centres couvrant la concession.
- les ouvrages dits « non localisés », principalement constitués des transformateurs, des branchements et des comptages. Ces biens sont gérés globalement au niveau de chaque centre, et ne peuvent être isolés commune par commune. Lorsqu'il s'agit de donner une image du patrimoine concédé à l'autorité concédante, le concessionnaire répartit ces ouvrages au prorata du nombre d'usagers sur la concession par rapport au nombre total d'usagers alimentés par le centre.

[10] Hypothèse toute théorique, dans le cadre du monopole légal.

III. LES DONNÉES

Comptage, télérelève, gestion des données, émergence de « territoires intelligents »

Les AODE exercent des missions de contrôle des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité. Ces missions visent à :

- *« veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau et évaluer leurs performances passées,*
- *définir ou approuver des normes et exigences en matière de qualité de service et de fourniture, ou y contribuer en collaboration avec d'autres autorités compétentes ;*
- *surveiller le temps pris par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution pour effectuer les raccordements et les réparations ;*
- *contribuer à garantir, en collaboration avec d'autres autorités compétentes, l'effectivité et la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs*, notamment pour la mise en place des compteurs dits intelligents.

Les activités de comptage font clairement partie des missions de service public dévolues au gestionnaire de réseau de distribution[11], dans le cadre, s'agissant plus particulièrement d'ERDF, des cahiers de charges de concession.

Le législateur emploie du reste les termes d'« instruments » de comptage qui regroupent aussi bien les appareils de comptages que les dispositifs additionnels ainsi que les accessoires. Du concentrateur au modem de transmission des données, l'ensemble du dispositif, non seulement à son installation, mais aussi en cas de renouvellement, fait expressément partie du domaine concédé. Ces ouvrages sont alors classés parmi les ouvrages appartenant en pleine propriété aux autorités organisatrices, au titre des « biens de retour ».

Révisé en 2007, le modèle de cahier des charges de concession de 1992 définit que, conformément à la loi, la limite de propriété est constituée par les bornes aval du disjoncteur et ou celles du coffret. L'article 19 du cahier de charges de concession vient préciser clairement que les compteurs électriques ainsi que le système de comptage, intégrant de fait le système de transmission de données, font partie du domaine concédé.

La loi du 13 juillet 2005 dispose que *« sans préjudice des dispositions du septième alinéa du I de l'article L.2224-31 du CGCT, le gestionnaire de réseau de distribution d'électricité est, dans sa zone de desserte exclusive, notamment chargé, dans le cadre des cahiers des charges de concession et des règlements de service des régies (…) d'exercer les activités de comptage pour les utilisateurs raccordés à son réseau, en particulier la fourniture, la pose, le contrôle métrologique, l'entretien et le renouvellement des dispositifs de comptage et d'assurer la gestion des données et toutes missions afférentes à l'ensemble de ces activités »*.

[11] Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (7° du II de son article 13, désormais codifié à l'article L.332-8-7 du Code de l'énergie).

La télérelève permet de relever à distance les index de consommation et d'autres informations sans avoir nécessairement besoin d'accéder directement au compteur. Différentes technologies sont utilisées pour y parvenir, dont les principales sont soit unidirectionnelles soit bidirectionnelles. C'est cette dernière méthode qui a été retenue pour les compteurs électriques afin de pouvoir disposer d'une part, des index de consommation à distance par la « remontée » d'informations via les concentrateurs vers le système d'information du gestionnaire de réseau et de renvoyer d'autre part, divers signaux au compteur (ré-enclenchement, ordre tarifaire, augmentation ou diminution de puissance…).

DÉPLOIEMENT DES COMPTEURS COMMUNICANTS : POSITION DE LA FNCCR

Le déploiement des compteurs communicants offre aux autorités concédantes l'opportunité de faire progresser l'efficacité et la pertinence de leur mission de contrôle des réseaux de distribution d'électricité, en leur permettant d'accéder aux points de livraison à des informations sur la qualité de l'énergie fournie (continuité d'alimentation, nombre et temps de coupures, tenue de tension…). La FNCCR regrette qu'il ait été malheureusement envisagé de subordonner la transmission, par le concessionnaire gestionnaire de réseau, de ces informations aux autorités concédantes, à un retraitement (sous forme d'agrégation de données) préalable. Cela autorisera le « contrôlé » (le GRD) à intervenir sur les données destinées au contrôleur, au mépris de la transparence indispensable à la crédibilité d'une telle mission de service public.

S'il est bien entendu indispensable de garantir la protection de la vie privée, la FNCCR estime préférable de recourir en la matière à une procédure indépendante du GRD, par exemple en réservant l'accès aux données brutes à des agents de contrôle habilités et assermentés de l'autorité concédante, sous réserve de l'accord préalable des usagers concernés.

Plus généralement, la maîtrise par les collectivités territoriales organisatrices des services publics (et non par les entreprises privées gestionnaires) des données relatives à ces services et à leurs usagers (et des outils nécessaires à leur recueil : compteurs, réseau de communications, stockage et traitement de l'information) permettra de contrôler que leur utilisation sera faite dans l'intérêt du bon fonctionnement des services publics et de la satisfaction des besoins des usagers, et non pas à des fins simplement commerciales et peu respectueuses de la vie privée.

Concernant les informations en temps réel des consommateurs sur leur consommation d'électricité sans frais supplémentaires, la FNCCR partage les

préoccupations des associations de consommateurs - relayées par l'ADEME et le Médiateur national de l'Energie - relatives aux bénéfices attendus du programme LINKY en matière d'informations permettant une meilleure maîtrise de sa consommation. Elle appuie leur demande d'une ergonomie plus grande de l'accès à des données de comptage utilisables, grâce par exemple à la mise à disposition, par le GRD, d'afficheurs et d'alertes de consommation sans surcoût pour le consommateur. La FNCCR considère qu'une analyse approfondie sur la sécurité du dispositif de transmission de données devrait encore être réalisée avant le déploiement général des nouveaux compteurs communicants.

La multiplication des « objets communicants » permet une évolution profonde des services publics et contribue à une modernisation du pilotage des territoires. Pour les territoires et en particuliers les AODE, c'est à la fois une formidable opportunité mais aussi la source de potentiels risques à anticiper.

Ainsi, la problématique de l'accès à la donnée, sa collecte, sa gestion et son exploitation apparaissent comme un nouvel enjeu à intégrer dans le cadre des politiques publiques d'un territoire.

Il s'agit tout d'abord d'assurer un droit d'accès à ces données pour les AODE. Il est en effet essentiel de souligner l'importance de données pertinentes pour un pilotage efficace du territoire et de l'action publique.

Pour un service public « des données »

Aussi la FNCCR préconise-t-elle de mettre en place un service public « des données » qui structurerait les échanges d'informations utiles à la gestion du service public et la diffusion de données rendues publiques par l'intermédiaire d'une plateforme dédiée. Des interfaces et modes d'accès spécifiques permettraient de gérer l'accès aux données en fonction de leur portée, de leur type, associées à des profils prédéfinis d'acteurs. Cette plateforme pourrait également rationnaliser l'offre de données sur le territoire en s'appuyant sur une initiative Open Data ou en proposant des données plus riches (« privées ») relatives au territoire.

La sécurité de la plateforme et de l'accessibilité aux données suppose une expertise forte, qui pourrait être plus facile à mobiliser dans le cadre d'une mutualisation des dispositifs de collecte, de stockage et de mise à disposition par la puissance publique garante des données. La nomination d'un « tiers de confiance » permettrait en outre de s'assurer du respect de protocoles et de règles d'authentifications pour la circulation des données en dehors des domaines « fermés » gérés par les autorités organisatrices.

IV. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET ÉNERGIES RENOUVELABLES

Les actions mises en œuvre par les AODE s'inscrivent dans le contexte de la lutte et de l'adaptation au changement climatique, de la transition énergétique française et des objectifs européens du « trois fois vingt pour 2020 » (20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 20% d'énergies renouvelables et 20% de réduction des consommations d'énergie). Elles ont pour objectif de rendre les systèmes énergétiques plus vertueux à travers les comportements exemplaires de consommateurs finals (éclairage public, bâtiments publics…) et de producteurs d'énergies (valorisation de la biomasse et des énergies solaire, éolienne, hydraulique…).

Organisateurs de services publics d'énergie, planificateurs, consommateurs et producteurs, les collectivités locales et leurs groupements sont à la confluence de compétences et d'activités qui font d'elles des acteurs irremplaçables de l'efficacité énergétique et du développement durable des territoires.

1 LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

1.1. L'effet de serre[12]

Le développement des activités humaines accroît l'effet de serre, avec pour conséquence une augmentation de la température à la surface du globe et un risque d'importants changements climatiques sur la planète. La communauté internationale a pris conscience de l'enjeu et élabore des mesures pour lutter contre ce phénomène.

Un phénomène naturel vital

L'effet de serre est un phénomène naturel. Présents en petite quantité dans l'atmosphère, certains gaz comme la vapeur d'eau, le dioxyde de carbone (CO_2) ou le méthane (CH_4) retiennent une large part de l'énergie solaire renvoyée vers l'espace par la terre. Ce faisant, ces gaz à effet de serre (GES) maintiennent l'atmosphère à une température moyenne d'environ 15°C. Sans eux, elle serait de -18°C, interdisant *de facto* le développement de la vie.

[12] Source : www.ademe.fr

Un phénomène déséquilibré par l'Homme

Avec la révolution industrielle, le charbon est devenu le combustible des sociétés industrialisées et en développement, avant d'être détrôné par le pétrole.

Or, leur combustion émet du gaz carbonique (appelé dès lors le CO_2 énergétique). En 2009, plus de 80% de l'énergie que nous consommons au niveau mondial est produite par le charbon, le pétrole et le gaz naturel. Cette dépendance aux combustibles « fossiles » devrait durer encore plusieurs décennies, estime l'Agence Internationale de l'Energie (AIE). En 157 ans, l'humanité a multiplié par 145 ses émissions de gaz à effet de serre (GES) ! Tout naturellement, la concentration de CO_2 dans l'atmosphère s'est accrue en conséquence. Cet accroissement de la concentration en GES a provoqué une élévation de la température moyenne globale. Entre 1906 et 2005, elle s'est accrue, en moyenne, de 0,74°C, indiquait le GIEC en 2007. Pour la France, cette élévation atteint 0,95°C, précise l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC), dans son rapport de novembre 2009.

Certitudes et incertitudes

La production et la consommation d'énergie étant à l'origine de 70% de nos émissions de GES, ces émissions vont continuer d'augmenter ces prochaines années.

Au rythme actuel, les rejets de GES devraient croître de 43% d'ici à 2030, selon les dernières estimations de l'AIE. A moins d'engager d'ambitieuses politiques combinant maîtrise de la consommation d'énergie, développement des énergies renouvelables.

Les conséquences des changements climatiques

Au niveau planétaire, les climatologues constatent déjà de nombreuses conséquences du réchauffement global. La plus évidente est la disparition progressive des glaces telluriques (glaciers et banquise terrestre).

Dans l'océan Arctique, les mesures réalisées par les satellites montrent que, depuis 1978, l'étendue annuelle moyenne des glaces diminue de 2,7% par décennie.

Sous le double effet de la fonte des glaces terrestres et de la dilatation thermique, le niveau des mers et des océans monte de 3,4 mm/an, en moyenne. Principal « puits » de carbone de la planète, l'océan absorbe des quantités considérables de gaz carbonique mais l'efficacité de ce rôle d'éponge à carbone pourrait être diminuée. Dissous dans les eaux marines, le gaz carbonique produit en effet de l'acide carbonique qui acidifie l'eau et cette acidification réduit les capacités d'absorption du CO_2 du milieu océanique.

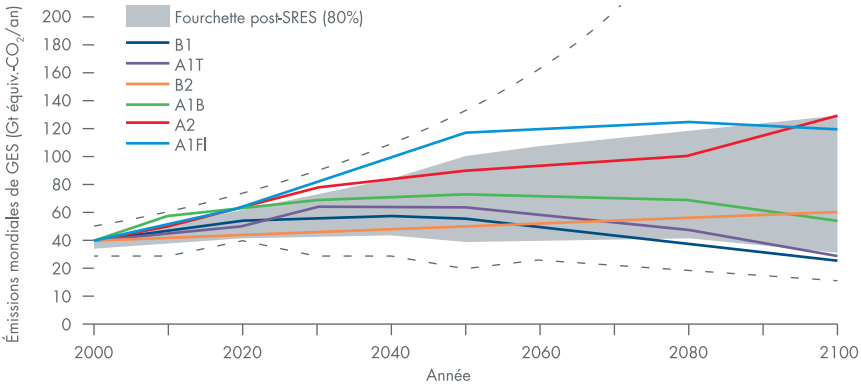
Depuis un demi-siècle, les dates de début des vendanges ont avancé de 3 semaines. Ce réchauffement est accompagné d'une augmentation des précipitations hivernales et automnales (entre 5 et 35%) et d'une baisse des précipitations estivales.

En raison du bouleversement du régime des pluies, la sécheresse pourrait progresser dans les zones semi-arides, exposant des centaines de millions de personnes à la sécheresse. Le rendement des cultures céréalières devrait baisser. Toujours plus nombreuses, les vagues de chaleur pourraient entraîner un déplacement de la mortalité de l'hiver vers l'été.

Et si on ne faisait rien ?

Les climatologues du GIEC établissent des scenarii pour évaluer, avec des probabilités plus ou moins grandes, les conséquences pour la fin du siècle de nos actions actuelles. Le pire scénario (A1FI) part du principe qu'aucun pays ne réduit sa consommation d'énergie ni ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Conséquence : les émissions mondiales de GES triplent, en moins d'un siècle, et la température globale moyenne bondit de 6°C.

Scénarios d'émissions de GES pour la période 2000-2100 en l'absence de politiques climatiques additionnelles



Source : 4ème Rapport d'évaluation du GIEC, 2007

Filières énergétiques et GES

Les différentes énergies produisent différents niveaux de gaz à effet de serre mais également les différents usages ne requièrent pas la même puissance et donc les mêmes impacts de production de gaz à effet de serre.

Il peut être parfois difficile de sensibiliser aux économies d'énergie puisque dans la plupart des cas les centres de production sont éloignés du lieu de consommation et les impacts sont donc moins visibles.

L'ADEME grâce à sa base carbone[13] permet de quantifier les valeurs du contenu CO_2 dans l'électricité, par exemple :

- Contenu moyen : 60 g CO_2e/kWh
- Usage chauffage : 190 g CO_2e/kWh
- Usage climatisation tertiaire : 43 g CO_2e/kWh
- Usage cuisson résidentiel : 58 g CO_2e/kWh
- Usage éclairage public et industriel : 79 g CO_2e/kWh
- Usage éclairage résidentiel : 96 g CO_2e/kWh
- Usage eau chaude sanitaire : 38 g CO_2e/kWh
- Usage transport : 35 g CO_2e/kWh

1.2. Contexte juridique

Les enjeux liés au réchauffement climatique se traduisent par de nombreux textes internationaux, européens et nationaux. Peuvent être cités, entre autres :

Les accords de Kyoto

Il s'agit d'un traité international visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, signé le 11 décembre 1997 et qui fixe des objectifs de réduction des GES pour chacun des pays signataires. Globalement, il propose une réduction de 5,2% des émissions de CO_2, CH_4, N_2O, HFC, PFC, SF_6 entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990.

La 21è conférence sur le climat se réunira à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015. Cette conférence est très importante puisqu'elle doit aboutir à un accord international sur le climat qui permettra de contenir le réchauffement global en deçà de 2°C.

[13] Hébergée sur le site http://www.basecarbone.fr/

La **base carbone** est une base nationale de données publiques contenant un ensemble de facteurs d'émissions et données sources. Elle est destinée à la réalisation réglementaire ou volontaire de bilans Gaz à Effet de Serre. Cette base est issue des données historiques du Bilan Carbone.

Le site constitué par l'ensemble des pages rattachées au nom basecarbone.fr est la propriété de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le paquet Énergie-Climat

Promulgué en 2008, le paquet Énergie-Climat est le plan d'action de l'Union européenne pour atteindre les « 3x20 » en 2020, c'est-à-dire :

- une réduction d'au moins 20% des émissions de GES par rapport à 1990 ;
- une incorporation de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique (la France a pour sa part choisi de porter ce ratio à 23% de sa consommation) ;
- une amélioration de 20% de l'efficacité énergétique.

Les lois Grenelle, (« Grenelle 1 » en 2009 et « Grenelle 2 » en 2010) ont décliné ces objectifs au niveau français en matière de lutte contre le changement climatique dans les domaines du bâtiment, des transports, de l'énergie, de la recherche, de l'eau, des déchets et de la biodiversité.

Loi de transition énergétique

Le débat national sur la transition énergétique[14] et la loi devant être adoptée en 2015 ont abordé les thématiques suivantes :

- Comment aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété ?
- Quelle trajectoire pour atteindre le mix énergétique en 2025 ? Quels types de scénarios possibles à horizons 2030 et 2050, dans le respect des engagements climatiques de la France ?
- Quels choix en matière d'énergies renouvelables et de nouvelles technologies de l'énergie et quelle stratégie de développement industriel et territorial ?
- Quels coûts, quels bénéfices et quel financement de la transition énergétique ?
- Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'État et les collectivités ?
- Transitions professionnelles : quelle conduite du changement pour les métiers, les emplois, les compétences, les qualifications et les dispositifs de formation ?
- La compétitivité des entreprises françaises dans la transition énergétique ;
- Distribution et réseaux de distribution ;
- Investir et produire en France pour réussir la transition énergétique.

Les collectivités se sont grandement impliquées dans ce débat et seront des acteurs essentiels pour atteindre ces objectifs.

[14] Mené en 2013 - http://www.transition-energetique.gouv.fr/

1.3. Pourquoi les collectivités territoriales s'intéressent-elles au changement climatique ?

Les collectivités disposent de leviers d'actions important sur leurs bâtiments, territoire et activités traditionnelles pour diminuer la production des GES. Les moyens alloués à ces activités doivent être importants mais les ressources des collectivités étant limitées, il est utile de se regrouper pour mutualiser sur de grands territoires ces différentes compétences liées à l'énergie. Avec des collectivités spécialisées comme les AODE (Syndicats d'énergie et quelques grandes agglomérations), la mutualisation est encore plus pertinente, permettant des conseils adaptés.

Grâce à ces compétences et aux prérogatives qui leur sont dévolues, les AODE peuvent agir sur deux axes à la réduction des GES :

→ La sensibilisation et l'efficacité énergétique

En communicant au grand public sur les moyens de réaliser des économies d'énergie, en accompagnant les communes pour la réduction de leurs consommations (sur les bâtiments publics ou l'éclairage public), en accompagnant la mobilité durable et pour un aménagement du territoire durable les AODE contribuent à contenir voire diminuer le besoin en énergies sur leur territoire.

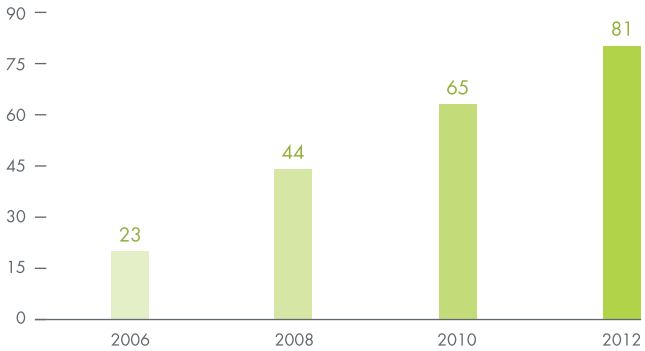
→ Le développement des énergies renouvelables (EnR)

En réalisant des études de potentiel, en proposant une assistance à maîtrise d'ouvrage à leurs adhérents, en devenant producteurs et en veillant à l'intégration sur le réseau, les AODE concourrent à l'augmentation de la production d'énergies renouvelables sur leur territoire.

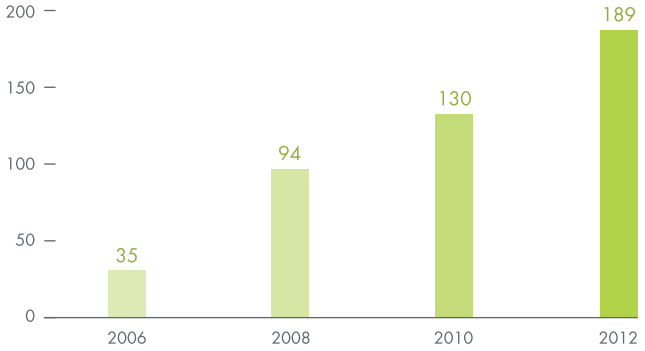
1.4. L'accroissement des services énergétiques proposés par les AODE

Depuis les années 2000, on constate une implication croissante des AODE dans les activités de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, que ce soit pour leur propre compte ou celui de leurs adhérents. En effet, la plupart des AODE ont créé un service « énergie » et accru le nombre de collaborateurs dédiés à ces activités.

Les données chiffrées ci-contre illustrent le fait qu'actuellement la quasi-totalité des grandes AODE développent une ou plusieurs activités liées à ces sujets.



AODE ayant des activités dans le domaine des EnR-MDE



Effectifs dédiés aux activités EnR-MDE des AODE de taille au moins départementale

2 COMMENT LES AODE INTERVIENNENT-ELLES EN TERMES D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ?

Les cahiers des charges de concession de distribution d'électricité et de gaz prévoient expressément qu'une part de la redevance R1 de fonctionnement peut financer des actions en faveur du bon usage de l'énergie. Ainsi les AODE se sont impliquées dans de multiples actions de sensibilisation.

2.1. L'action des AODE en chiffres[15]

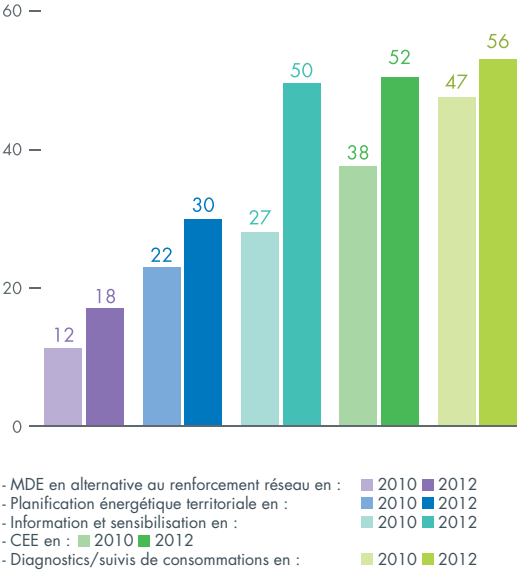
→ 30 000 bâtiments et 1 million de foyers lumineux diagnostiqués.

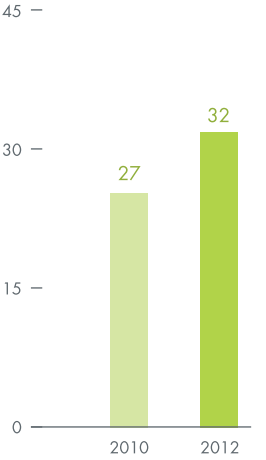
→ 6 000 communes en suivi de consommations.

→ 9,3 TWhcumac de CEE délivrés aux collectivités.

→ 1/4 des 180 conseils en énergie partagée (CEP) sont employés par les syndicats d'énergie. Ce ratio augmente chaque année.

[15] Données 2012.





2.2. Conseils énergétiques : conseil en énergie partagée, audits énergétiques, suivis de consommation

La plupart des AODE proposent à leurs collectivités adhérentes un service d'aide à la gestion énergétique pour le patrimoine communal ou l'éclairage public. Ce service englobe généralement les étapes suivantes :

- un diagnostic énergétique ;
- le suivi des factures énergétiques ;
- des préconisations pour réduire la consommation à confort identique et des propositions d'intégration des énergies renouvelables ;
- un accompagnement des communes dans les choix, travaux et financements ;
- un suivi des améliorations des performances énergétiques après travaux.

L'ADEME peut apporter un appui technique et financier au conseiller en énergie partagé (CEP) au cours des trois premières années de fonctionnement. Service de proximité, le CEP s'adresse en priorité aux communes de moins de 10 000 habitants pour lesquelles l'ADEME apporte son financement. Il peut également être pertinent pour des communes ou groupements de communes de plus grande taille (un conseiller peut travailler sur un total de population d'environ 40 000 habitants).

En fonction des besoins ou des organisations déjà présentes, les AODE peuvent créer ou soutenir un Espace info énergie (EIE) ou une Agence locale de l'énergie (et du climat - ALE(C). Ces structures permettent d'associer d'autres partenaires (entreprises ou chambres consulaires par exemple) et d'intervenir plus facilement pour des structures non adhérentes à l'AODE (organismes de logement social, établissements d'enseignement ou de soins, particuliers...).

De plus, des programmes d'aides existent pour l'amélioration de l'éclairage public.

2.3. Certificats d'économies d'énergies (CEE)

Le dispositif repose depuis 2008 sur des obligations d'économies d'énergie imposées aux fournisseurs durant une période donnée. Ces « obligés » peuvent se libérer de ces obligations soit :

- en réalisant, directement ou indirectement, des économies d'énergie pour leurs clients ;
- soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie auprès d'autres organismes dits « éligibles », que sont par exemple les collectivités.

Ainsi en réalisant des opérations précises d'économies d'énergie, les collectivités se voient attribuer des certificats dont la vente permet d'apporter un complément de financement aux maîtres d'ouvrage.

La FNCCR organise un Grand Prix annuel pour récompenser les structures ayant déposé un maximum de CEE ou ayant réalisé des opérations remarquables dans l'année échue.

2.4. Information et sensibilisation au bon usage de l'énergie et à la MDE

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

La CCSPL est obligatoire dès qu'il y a une délégation de service public mise en place. C'est un lieu privilégié d'échanges avec les associations de consommateurs et les AODE utilisent souvent cette commission pour les sensibiliser aux économies d'énergie.

- **Des expositions à destination du grand public sur l'énergie, ses usages, l'importance de la maitrise de la consommation**

Des expositions et des ateliers pédagogiques sont mis en place pour sensibiliser le public scolaire mais également adulte dans l'enceinte du syndicat ou sous forme itinérante pour se déplacer dans les écoles ou lors de forums sur l'ensemble du territoire.

- **Les Guides et concours**

La FNCCR a édité avec ses adhérents un livret pédagogique « Ma planète en tête » sur les éco-gestes et l'a distribué à plus de 2 millions d'exemplaires. Accompagnée d'un concours pour les scolaires, l'opération a permis de toucher un large public. Le guide est disponible pour les adhérents qui peuvent l'adapter pour le décliner sur leurs territoires.

Les AODE ont aussi développé des guides et des concours spécifiques. La construction de ce genre d'actions en partenariat avec les participants de la CCSPL est un véritable gage de pertinence des supports produits.

- **Rencontres, forums, Assises**

Les AODE peuvent organiser des manifestations à destination du grand public ou d'un public plus averti avec des messages différents selon l'objectif recherché.

2.5. MDE alternative au renforcement du réseau de distribution d'électricité

La MDE dite « MDE micro » ou « MDE réseau »[16] permet de lever les contraintes sur un départ basse tension (BT) en présentant un bilan économique plus avantageux qu'un renforcement classique. La démarche de MDE réseau consiste à trouver des solutions « en amont » du compteur (sur le réseau) ou « en aval » (chez l'usager). Il s'agit, par exemple, de l'installation de CBM (convertisseurs bi-mono), d'équilibreurs de phase, de DAT (décaleurs adaptateurs de tension), mais aussi de solutions de programmation des usages ou de délestage, de l'utilisation de matériels performants ou d'autres sources d'énergies.

Ce type de projets bénéficie d'une aide spécifique du FACÉ.

[16] L'article L.2224-34 du CGCT donne pouvoir aux AODE d'agir **pour éviter ou différer**, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'énergies.

2.6. Actions particulières à destination des personnes en situation de précarité

Selon la loi, une personne est en situation de précarité énergétique lorsqu'elle *« éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat »*.

On estime qu'actuellement 3,8 millions de ménages en France métropolitaine sont en situation de précarité énergétique dans leur logement (le foyer dépense plus de 10% de son budget pour ses factures d'énergie).

Les AODE s'investissent dans la lutte contre la précarité énergétique de manière curative et préventive en :

- contrôlant l'application des tarifs sociaux de l'électricité (TPN), du gaz (TSS) et en contrôlant les conditions générales de vente des fournisseurs ;
- participant au fonds de solidarité logement (FSL), géré par le Conseil général et qui aide principalement au règlement des impayés des ménages en difficulté, mais peut également financer des actions préventives de diagnostic et de réhabilitation énergétique ;
- formant les travailleurs sociaux aux éco-gestes et aux aides proposées pour la rénovation des logements contre-performants énergétiquement ;
- sensibilisant directement les familles repérées par les travailleurs sociaux ;
- conseillant sur les travaux d'amélioration de l'habitat ;
- nouant des partenariats avec les acteurs actifs sur le territoire : Conseil général, ALE, EIE, associations...

2.7. MDE globale sur un territoire

Les projets de MDE peuvent s'accompagner d'une sensibilisation des usagers pour une réduction globale de la consommation sur un territoire. Des thermographies aériennes infra-rouge peuvent être menées pour repérer les bâtiments à forte déperdition et intervenir en priorité sur ceux-ci.

L'effacement proposé par certaines sociétés peut également être suivi par l'AODE sur son territoire. L'entreprise installant des boitiers de délestage chez les particuliers sera en capacité de fournir des données sur les consommations du territoire en question. Utilisé en périodes de pointe ou sur des départs en contrainte, l'effacement peut permettre dans certains cas d'éviter certains renforcements ou d'écrêter certaines pointes.

2.8. Éclairage public

Il n'existe pas de définition explicite de l'éclairage public dans les textes législatifs ou réglementaires. Dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), l'éclairage public est un des éléments constitutifs du pouvoir de police du maire en vue d'assurer la sûreté et la commodité de passage dans les voies publiques : L'article L.2212-2 du CGCT dispose que *« la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment (…) tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (…) »*. Dans la partie réglementaire du Code de l'environnement (article R.583-2), l'éclairage public est cité parmi les « nuisances lumineuses » : *« (…) éclairage extérieur destiné à favoriser la sécurité des déplacements, des personnes et des biens et le confort des usagers sur l'espace public ou privé, en particulier la voirie, à l'exclusion des dispositifs d'éclairage et de signalisation des véhicules (…) »*.

Il n'y a donc pas d'obligation générale d'éclairer. Le maire a un pouvoir discrétionnaire en matière d'éclairage public. La décision d'éclairer ou non lui appartient mais s'il décide d'implanter des installations lumineuses, celles-ci doivent être :

- dimensionnées conformément aux règles de l'art, notamment la norme européenne NF EN 13201 ;
- entretenues convenablement comme tout accessoire de la voirie ;
- déclarées en tant que réseau sensible auprès du « guichet unique » dans le cadre de la nouvelle réglementation relative à la protection des ouvrages (DT-DICT).

Cette compétence est souvent transférée de manière plus ou moins complète (travaux neufs, entretien-maintenance, achats d'électricité, exploitation) à un établissement de coopération (EPC : syndicat intercommunal ou mixte, communauté), le maire conservant dans tous les cas son pouvoir de police, ce qui permet une gestion mutualisée plus performante à la fois financièrement et en matière d'efficacité énergétique.

Du fait des étroites connexions entre les ouvrages des réseaux de distribution d'électricité et les installations d'éclairage public, ce transfert se fait généralement de la commune vers le groupement auquel elle a déjà transféré la compétence d'AODE. L'EPCI s'assure du bon fonctionnement de l'installation, celle-ci étant mise en place conformément aux décisions du maire (décision d'éclairer, horaire de fonctionnement…). Celui-ci sera aussi amené à qualifier les différentes voiries communales au sens de la norme EN 13-100 qui fixe les niveaux d'éclairement en fonction du type de circulation (voie piétonne, voie urbaine) et de l'importance du trafic.

L'éclairage public pèse fortement sur le budget des communes en représentant plus de 20% des dépenses énergétiques dans celles de moins de 2 000 habitants.

Aussi, un important chantier d'amélioration de l'efficacité énergétique est-il entrepris par les EPCI en charge de l'éclairage public visant principalement :

- l'amélioration des performances des matériels,
- la modernisation des équipements,
- les horaires de fonctionnement optimisés,
- la lutte contre les pollutions lumineuses.

Ces communes et leurs groupements peuvent également avoir recours au programme DIAG EP porté par la FNCCR pour ses adhérents, leur permettant d'obtenir des CEE pour la réalisation de diagnostics énergétiques des installations d'éclairage public. L'objectif est de diagnostiquer plus d'un million de foyers lumineux en France.

Dans l'objectif de réduire les consommations dans le temps, il est essentiel pour les EPCI en charge de l'éclairage public d'obtenir des suivis précis des consommations pour cibler ses actions. La maintenance préventive et les achats groupés d'électricité sont d'excellents moyens pour acquérir une bonne connaissance des profils de consommations en différents lieux.

3 COMMENT LES AODE INTERVIENNENT-ELLES EN TERMES DE PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ?

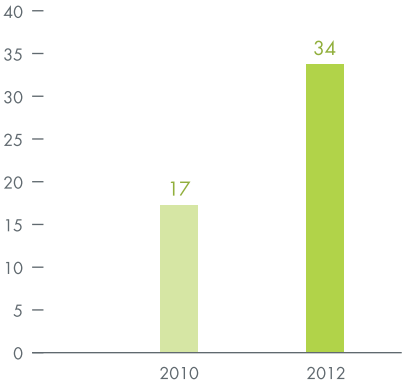
3.1. L'action des AODE en chiffres[17]

En 2012, la capacité de production cumulée des AODE représentait :

- Plus de 160 MW de puissance EnR installée (dont 90 MW d'éolien).
- Environ 380 sites de production d'énergies renouvelables
  280 installations photovoltaïques
  60 chaufferies bois
  une dizaine d'installations hydroélectriques

Une soixantaine de projets à l'étude et en cours.

[17] Données 2012.



Nombre d'AODE de taille au moins départementale impliquées dans la production d'EnR

3.2. Raccordement des productions d'énergies renouvelables au réseau de distribution d'électricité

La maîtrise d'ouvrage des travaux de raccordement des productions d'énergies renouvelables au réseau est en cours de discussion entre les AODE et le concessionnaire ERDF. Elle permettrait pour certains territoires d'accélérer les raccordements et de mieux maîtriser les coûts engendrés. L'AODE est en tous les cas en charge de contrôler les délais et les coûts de raccordement que le concessionnaire doit respecter.

Le schéma régional de raccordement des énergies renouvelables au réseau (S3REnR) est élaboré par RTE avec les GRD et les AODE[18]. Il est validé par arrêté du préfet. Ce schéma anticipe les infrastructures nécessaires aux raccordements des installations d'énergies renouvelables. En participant aux réunions d'élaboration de ce schéma, l'AODE pourra apporter son expertise du réseau et ses connaissances des projets d'énergies renouvelables sur son territoire.

3.3. Production d'énergies renouvelables en alternative à l'extension ou au renforcement du réseau

Les autorités concédantes de la distribution d'électricité peuvent aménager, exploiter directement ou faire exploiter par leur concessionnaire de la distribution d'électricité toute installation de production d'électricité[19], *« lorsque cette installation est de nature à éviter, dans de bonnes conditions économiques, de qualité, de sécurité et de sûreté*

[18] **Schéma régional de raccordement des énergies renouvelables au réseau** : article 71 de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) ; décret n° 2012-533 du 20 avril 2012 relatif aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, prévus par l'article L.321-7 du Code de l'énergie, publié au Journal Officiel du 21 avril 2012.

[19] Article L.2224-33 du CGCT.

de l'alimentation électrique, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'électricité relevant de leur compétence. »

L'AODE peut ainsi proposer à l'usager la mise en place d'une production d'énergie alternative afin d'éviter un renforcement ou une extension couteuse et peut déposer un dossier de demande d'aide au CAS FACÉ. Cette aide est en effet principalement destinée au financement de production décentralisée (éolien, photovoltaïque, petite hydraulique…) dans des sites éloignés du réseau et l'aide porte sur le générateur, les frais de maîtrise d'œuvre et le coût des études.

3.4. Les conditions de production d'énergies renouvelables[20]

Compte tenu des moyens et des compétences dont elles disposent pour leur activité de base, les AODE peuvent devenir productrices d'énergie renouvelable (électricité, gaz, chaleur), que ce soit pour leur propre compte ou de manière mutualisée pour le compte de leurs adhérents et en utilisant de manière diversifiées toutes les techniques adaptées au contexte local.

Les collectivités locales peuvent produire de l'énergie renouvelable :

→ dans le cadre de l'obligation d'achat de l'électricité ou du gaz ;

→ pour leur propre compte ou de manière mutualisée pour le compte de leurs adhérents.

L'obligation d'achat est le fait qu'EDF ou les entreprises locales de fourniture (qui pourrait être étendue à tous les fournisseurs) sur leur territoire historique sont tenus d'acheter dans des conditions réglementées l'électricité et depuis récemment le gaz issus :

- des énergies renouvelables (photovoltaïque, éolienne, méthanisation/biogaz, bois énergie, géothermie, hydraulique, méthanisation) et de la cogénération ;
- de la récupération d'énergie sur les réseaux de chaleur ;
- de la valorisation énergétique des déchets ménagers (incinération).

L'obligation d'achat pour les collectivités et leurs groupements est fixée à travers un contrat non renouvelable d'une durée de 15 ou 20 ans selon les énergies renouvelables. La puissance installée doit être inférieure ou égale à 12 mégawatts.

Différentes énergies renouvelables existent et peuvent être valorisées en fonction des opportunités qu'offre le territoire en question.

[20] **Obligation d'achat pour l'électricité et le biométhane** : article 10 de la Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; article 19 de la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) ; article 92 de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2).

Textes concernant la production et la vente d'énergies renouvelables : article L.2224-32 CGCT ; décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 fixant par catégorie d'installations les limites de puissance des installations pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité.

Le solaire photovoltaïque et thermique

L'énergie solaire photovoltaïque est l'électricité produite à partir du rayonnement du soleil, elle peut être consommée sur place ou alimenter le réseau de distribution.

Le dispositif de soutien au photovoltaïque prévoit des tarifs d'achat, ajustés chaque trimestre. Les tarifs d'achat photovoltaïque[21] sont garantis sur une durée de 20 ans et permettent de rentabiliser l'installation de panneaux solaires photovoltaïques. Il existe plusieurs niveaux de tarifs en fonction de la nature et de la puissance de l'installation.

Des appels d'offres sont organisés pour des installations moyennes (100 - 250 kWc) ou grandes (> 250 kWc). Deux appels d'offres ont été réalisés (2011 et 2013) et un appel d'offre est en cours (2015).

Le vote définitif de la loi de transition énergétique pourra amener des modifications aux modalités ci-dessus.

L'énergie solaire thermique est la transformation du rayonnement solaire en énergie thermique. Cette transformation peut être utilisée pour le chauffage d'un bâtiment ou pour la production d'eau chaude sanitaire par exemple.

Le bois-énergie

C'est l'utilisation du bois en tant que combustible dans des chaudières spécifiques ou des réseaux de chaleur. Il peut s'agir d'une énergie renouvelable si le bois est produit par une gestion durable des forêts.

Les chaudières mises en place peuvent être individuelles ou collectives et ce type d'installation peut bénéficier d'aides de l'ADEME et ou du Conseil Régional. Cette énergie présente l'avantage de développer des emplois locaux et de valoriser la ressource bois localement. Elle est réputée sans incidence sur les émissions globales de CO_2.

L'éolien

C'est l'énergie du vent transformée en énergie électrique ou mécanique.

[21] **Tarifs d'achat pour l'électricité photovoltaïque** : décret n° 2011-240 du 4 mars 2011 modifiant le décret n° 2001-410 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat ; arrêté du 7 janvier 2013 portant majoration des tarifs de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000.

Les énergies marines

- L'énergie marémotrice : l'énergie marémotrice est issue du mouvement de l'eau créé par les marées, causées par l'effet conjugué des forces de gravitation de la lune et du soleil. Elle est utilisée soit sous forme d'énergie potentielle (l'élévation du niveau de la mer), soit sous forme d'énergie cinétique (les courants de marée) qui est captée par une hydrolienne. La turbine de l'hydrolienne permet la transformation de l'énergie hydraulique en énergie mécanique, qui est alors transformée en énergie électrique par un alternateur.

- L'énergie houlomotrice : l'énergie houlomotrice désigne l'énergie d'origine cinétique et potentielle liée au déplacement de la surface de la mer sous l'action de la houle. Une partie de cette énergie peut être récupérée grâce à différents dispositifs : flotteurs et radeaux oscillants, cloches à compression ou dépression...

Les AODE ont développé la compétence hydroélectricité et s'intègrent dans différents projets pilotes concernant les nouvelles énergies marines.

L'hydroélectricité[22]

C'est l'énergie issue des barrages construits sur des cours d'eau. Les grandes infrastructures sont exploitées par EDF et GDF Suez. Les concessions arrivant à expiration pourraient à terme être exploitées par des SEM. Les petits barrages hydroélectriques peuvent être exploités par des entreprises, collectivités, voire des particuliers.

La géothermie[23]

C'est l'énergie issue de la récupération de la chaleur interne de la terre.

Le biogaz[24]

Le biométhane (biogaz ayant subi les étapes d'épuration et d'odorisation) est un gaz composé en majorité de méthane produit par méthanisation (fermentation en l'absence d'air) de matières organiques, notamment de déchets (ménagers, agricoles, boues de stations d'épuration…).

[22] **Tarifs d'achat pour l'électricité issue de l'hydraulique** : arrêté du 1er mars 2007 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, cours d'eau et mers, telles que visées au 1° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000.

[23] **Tarifs d'achat pour l'électricité issu de la géothermie** : arrêté du 23 juillet 2010 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie des nappes aquifères ou des roches souterraines telles que visées au 6° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000.

[24] **Textes concernant l'injection du biométhane dans les réseaux de distribution de gaz** : décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel ;

Il peut être valorisé sous forme :

- de carburant pour véhicules,
- de chaleur,
- d'électricité,
- ou injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Pour tous les porteurs de projets, le site http://www.injectionbiomethane.fr (élaboré par l'ADEME, GrDF et l'ensemble des acteurs de la filière dont la FNCCR) permet d'en savoir plus sur les démarches, les coûts, les contacts et la faisabilité du projet.

3.5. Les réseaux de chaleur et leur classement

Un réseau de chaleur[25] est une installation comprenant une chaufferie fournissant de la chaleur à plusieurs clients par l'intermédiaire de canalisations de transport de chaleur. La distribution de chaleur est une compétence communale facultative qui peut être transférée à l'AODE. Des services de distribution de froid peuvent également être mis en place selon des principes similaires.

On peut distinguer plusieurs types de production de chaleur :

→ des chaudières spécifiquement dédiées à l'alimentation d'un réseau de chaleur. Ces chaudières peuvent utiliser différents combustibles : gaz, fioul, bois...

→ des incinérateurs d'ordures ménagères, fonctionnant souvent en cogénération (production de chaleur et d'électricité) ;

[24] (suite)

(...) décret n° 2011-1595 du 21 novembre 2011 relatif à la compensation des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ; décret n° 2011-1596 du 21 novembre 2011 relatif aux garanties d'origine du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ; décret n° 2011-1597 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel ; arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel ; arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ; arrêté du 23 novembre 2011 relatif aux modalités de désignation de l'acheteur de biométhane de dernier recours ; arrêté du 23 novembre 2011 fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation.

Tarifs d'achat pour l'électricité produite à partir de biogaz : arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz. L'arrêté a été modifié par l'arrêté du 30 juillet 2013, sur la prime effluents.

Textes concernant la double valorisation : décret n° 2013-177 du 27 février 2013 modifiant le décret n° 2011-1597 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel ; arrêté du 27 février 2013 modifiant l'arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz (rectificatif) ; arrêté du 27 février 2013 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

[25] Article L.1411-2 du CGCT (article 85 du Grenelle 2) ; article 87 de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) ; Loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

- des centrales thermiques de production d'électricité, où la chaleur résiduelle est utilisée pour alimenter le réseau de chaleur ;
- des réseaux de chaleur redistribuant la chaleur résiduelle de procédés industriels.

Un réseau de chaleur peut être classé, pour 30 ans maximum, ce qui obligera les nouveaux bâtiments à se raccorder. Ceci favorise le développement des réseaux de chaleur/froid en donnant des garanties économiques. Pour pouvoir être classé, le réseau doit être alimenté par un minimum de 50% d'énergies renouvelables et un audit énergétique doit être réalisé pour les réseaux existants.

4 COMMENT LES AODE INTERVIENNENT-ELLES DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET LA GESTION INTELLIGENTE DES RÉSEAUX ?

4.1. La planification territoriale[26]

Il existe différents schémas réglementaires dans lesquels les AODE jouent un rôle d'acteur ou de concertation et pour cela il est essentiel de se faire connaître du Préfet de région et du président du Conseil régional qui organisent ces différents plans.

Le Schéma régional climat air énergie (SRCAE)

Il fixe des objectifs à 2020 et 2050 de réduction des GES et de consommation d'énergie et de production d'énergies renouvelables. Il est élaboré conjointement par le président du Conseil régional et par le préfet. Le décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 précise notamment que le projet de schéma est soumis pour avis aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz, parmi de nombreuses autres instances dont les conseils municipaux et conseils généraux. Le SRCAE est mis à disposition du public, évalué tous les 5 ans et révisé au besoin.

[26] **SRCAE et Schéma régional éolien :** Code de l'environnement, article L222-1 (Grenelle 2 - article 68 et 90).

Décret fixant le contenu et les modalités du SRCAE : décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

Transmission des données nécessaires pour les PCET : article L.2224-31 du CGCT (Grenelle 2 - article 75) ; décret n° 2011-1554 du 16 novembre 2011 relatif aux données permettant d'élaborer et d'évaluer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat-énergie territoriaux.

PCET : article L.2224-34 du CGCT (Grenelle 2 - article 77).

Bilan des émissions de gaz à effet de serre : Code de l'environnement, article L229-25 (Grenelle 2 - article 26) ; décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial inscrit dans le code de l'environnement les dispositions réglementaires permettant de définir les modalités d'application du dispositif (articles R229-45 à R229-56).

Le Schéma régional éolien (SRE)

Annexé au SRCAE, le SRE identifie les parties du territoire favorables au développement de l'éolien. Il prend en compte les zones de développement de l'éolien terrestre (ZDET) créées antérieurement à son élaboration.

Le Plan climat énergie territorial (PCET)

Le PCET fixe les objectifs et le plan d'actions en matière de lutte et d'adaptation au changement climatique à partir du bilan de gaz à effet de serre.

Il concerne les conseils régionaux, les conseils généraux et les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants. Il est possible pour les autres collectivités et groupements volontaires de s'inscrire dans cette démarche.

Il est rendu public et doit être mis à jour au moins tous les 5 ans.

Le projet de loi de transition énergétique prévoit d'élargir les PCET à la qualité de l'air en les transformant en PCAET et en les rendant progressivement obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre.

L'AODE est en mesure de recevoir les informations nécessaires à l'élaboration de ces plans et les rediffuser aux collectivités concernées.

Le décret n° 2011- 829 du 11 juillet 2011, fixe le contenu des bilans de GES et les modalités de réalisation des PCET relatif au bilan des émissions. Le décret précise qu'il convient d'englober également les émissions indirectes dues à l'utilisation d'électricité ou de chaleur.

De par leur activité, les AODE doivent s'impliquer dans la définition et la réalisation des objectifs d'un PCET.

Le Bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES)

Il est obligatoire avant le 31/12/12 pour les conseils régionaux, les conseils généraux et les collectivités territorialisées de plus de 50 000 habitants, ainsi que pour les employeurs publics de plus de 250 personnes. Il est possible pour les autres collectivités et groupements volontaires. Le bilan GES est réalisé sur le patrimoine et les compétences des collectivités concernées, rendu public et mis à jour au moins tous les 3 ans. Il est coordonné par le préfet de région et le président du conseil régional.

Il est possible que dans la future loi de transition énergétique, le cadre des bilans de GES évolue.

4.2. Approche environnementale de l'urbanisme

En ce qui concerne la planification, l'AODE joue également un rôle dans l'organisation de l'urbanisme et notamment dans les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). Ainsi, l'AODE apporte son expertise du réseau et peut notamment cibler les zones pertinentes des raccordements futurs par exemples à travers les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales, qui sont redéfinis pour intégrer les principes du développement durable[27]. Cette approche prend en compte le SRCAE, le SRCE et les PCET.

Les AODE peuvent adopter une démarche transversale d'AEU®. L'AEU® est une méthode développée par l'ADEME qui vise à intégrer les préoccupations environnementales et énergétiques dans les projets de planification territoriale et d'urbanisme opérationnel. Elle repose sur une analyse globale du territoire, organisée autour de différentes thématiques (énergie, climat, déplacements, bruit, pollutions des sols, biodiversité, paysage, déchets, eau et assainissement). Elle comprend un diagnostic et des préconisations permettant de répondre aux objectifs du projet tout en tenant compte des potentialités et des contraintes du site. Elle répond ainsi aux attentes des élus qui souhaitent développer l'habitat tout en préservant la beauté et la qualité des espaces naturels. Les sept thématiques abordées par l'AEU sont :

- les choix énergétiques,
- la gestion de l'eau,
- l'environnement climatique,
- la gestion des déplacements,
- la gestion des déchets,
- l'environnement sonore,
- le traitement de la biodiversité.

4.3. Infrastructures de charges pour véhicules électriques[28]

Pour répondre à l'émergence du marché des véhicules électriques et hybrides et indispensables à leur usage, l'État vise plus de 4 millions de points de recharge d'ici 2020, dont 75 000 bornes publiques (parkings, centres commerciaux, voiries…) dès 2015 puis 400 000 en 2020. Un livre vert a été publié en 2011 pour favoriser le déploiement des infrastructures de recharges sur la voie publique et accompagner la mise sur le marché des véhicules.

[27] PLU : article L123-1 du Code de l'urbanisme.
SCOT : chapitre 2 du Code de l'urbanisme.

[28] Article L.2224-37 du CGCT (Grenelle 2 - article 57).
Décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos.

Le plan national pour les véhicules décarbonés étant ambitieux dans le développement des voitures électriques, il est essentiel que des experts des réseaux, telles les AODE, soient impliqués dans le développement des infrastructures de charges et leur exploitation pour maintenir l'équilibre du réseau. L'AODE doit de plus émettre un avis sur le projet de création d'infrastructures de charge soumis à délibération de l'organe délibérant en application du CGCT.

En cas de carence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'initiative privée, les communes peuvent créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques.

Elles peuvent également transférer cette compétence à certains établissements publics de coopération intercommunale, dont les AODE (avec une adaptation de ses statuts) Un accompagnement technique et financier est possible via l'ADEME dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir « Déploiement des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables ». Les collectivités porteuses de projets de déploiement d'infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables peuvent déposer un dossier.

Sont éligibles les projets présentant les conditions suivantes :

- les infrastructures déployées permettent la mise à disposition d'au moins un point de charge pour 3 000 habitants sur les territoires où sont installées les infrastructures financées dans le cadre du dispositif,
- en outre, les coûts liés aux infrastructures (coûts du matériel, de génie civil, d'ingénierie liée à l'installation et de raccordement au réseau du distributeur d'électricité) doivent être supérieurs ou égaux à 200 000 euros.

Les subventions sont de 50% pour les bornes de charge normale[29] et accélérée[30] et de 30% pour les bornes de charge rapide[31] (avec des plafonnements) ou des montants forfaitaires d'aide en cas de contrat de concession de la collectivité. La date limite de dépôt des dossiers est fixée à décembre 2015.

Une loi facilitant le déploiement d'un réseau national de recharge pour les véhicules électriques a également été promulguée en août 2014 pour accélérer le déploiement de bornes de charge rapide sur les grands axes routiers.

[29] Normale : 3kVA - 1 à 2 km récupérés en 5 minutes.

[30] Accélérée : 22kVA - 12 km récupérés en 5 minutes.

[31] Rapide : 43kVA - 25 km récupérés en 5 minutes.

4.4. Les véhicules au gaz naturel (GNV)

Un véhicule utilisant le GNV présente de nombreux avantages :

- Les émissions de CO_2 sont inférieures à celles des véhicules essence, de - 20% pour les véhicules bi-carburation et de - 30% pour les véhicules dédiés. Elles sont équivalentes à celles du diesel.
- Il n'émet pas d'odeurs.
- Il réduit de 70 à 100% les particules par rapport à un véhicule diesel.

Les bilans environnementaux sont encore meilleurs pour le biométhane carburant. C'est l'un des carburants d'origine renouvelable qui permettra d'atteindre les objectifs d'intégration des énergies renouvelables à hauteur de 10% dans les transports d'ici 2020. En effet, il est disponible tout de suite, avec une technologie déjà très performante, et la valorisation du biogaz en biométhane carburant présente le meilleur potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre (étude ADEME 2007). Le biométhane présente également l'avantage d'être un carburant produit sur le territoire national.

De nombreuses informations sont disponibles sur le site de l'ATEE dédié à ce sujet : http://www.biomethanecarburant.info

4.5. Achats d'énergie

A partir du 1er janvier 2016, les achats publics d'énergie seront profondément impactés par la suppression des tarifs réglementés de vente (TRV) du gaz naturel et de l'électricité.

- Le 31 décembre 2014, les TRV ont été supprimés pour les sites consommant plus de 200 MWh de gaz par an.

- Au 31 décembre 2015, les TRV seront supprimés :
  - pour les sites consommant plus de 30 MWh de gaz par an,
  - pour les sites électricité dont la puissance souscrite dépasse 36 KVA (cela concerne les tarifs dits « jaunes » et « verts »).

Ces seuils s'appliquent à la plupart des sites des collectivités.

L'achat d'énergie est complexe et l'obligation pour les collectivités de devoir mettre en concurrence les différents fournisseurs est une obligation nouvelle. A ces difficultés s'ajoute la proximité des échéances, notamment pour le gaz.

Pour aider les acheteurs publics à respecter la loi, des adhérents de la FNCCR organisent des groupements de commandes d'achats de gaz naturel et d'électricité. Ces groupements sont ouverts à tous les acheteurs publics sur des territoires de taille départementale, voire régionale. Il s'agit de massifier les besoins pour stimuler la concurrence et obtenir les meilleures offres, ainsi que de sécuriser juridiquement l'achat public d'énergies. Ainsi, dans un groupement de commandes, un coordonnateur est en charge de l'ensemble de la procédure administrative liée à l'appel d'offres pour l'ensemble des adhérents.

Les groupements de commandes conduits par des Autorités organisatrices de la distribution d'Energies (AODE) ont déjà fait la preuve de leur efficacité à plusieurs reprises, tant pour ce qui concerne les prix obtenus que pour la qualité des services, grâce à de volumes d'achat importants.

ACHAT D'ÉNERGIE : DES OUTILS PRÊTS À L'EMPLOI

Pour aider les collectivités à constituer des groupements de commandes d'achat d'électricité et de gaz, la FNCCR a établi des « kits » de modèles de documents, à adapter en fonction de leurs souhaits et besoins.

Ces kits comprennent des outils juridiques (modèles d'acte constitutif, CCAP, CCTP...), techniques (fiche de collecte des données...) et de communication. Ils sont basés sur la constitution d'un accord-cadre, formule désormais couramment adoptée par les acheteurs publics, et de marchés subséquents.

5 INTÉGRER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS TOUTES LES ACTIVITÉS DES COLLECTIVITÉS ET INTERCOMMUNALITÉS

5.1. Chantier durable

Les collectivités et notamment les AODE réalisent de nombreux chantiers comme par exemple l'enfouissement des réseaux et produisent donc une quantité importante de déchets de travaux publics. Une gestion responsable de ces chantiers dès l'amont est essentielle pour envisager les réutilisations de matériaux possibles, l'optimisation des transports liés au chantier, le choix des matériaux...

5.2. Bâtiment exemplaire

Les collectivités étant des promoteurs de l'utilisation rationnelle des énergies dans les bâtiments, nombreuses sont celles qui appliquent ce principe d'exemplarité à leur propre bâtiment. Les déménagements sont souvent l'occasion d'opter pour un bâtiment aux dernières normes mais la pose de panneaux photovoltaïques ou l'isolation de la toiture et des murs permettent aussi d'améliorer l'efficacité énergétique d'un bâtiment existant.

5.3. La certification

Le management de la qualité (ISO 9001 par exemple) repose sur un certain nombre de principes de management de la qualité, notamment une forte orientation client, la motivation et l'engagement de la direction, l'approche processus et l'amélioration continue. Cette norme aide à s'assurer que les clients obtiennent des produits et services uniformes et de bonne qualité. Certaines collectivités envisagent également le management environnemental (ISO 14001 par exemple) qui peut être défini comme la somme d'une série d'actions concrètes destinées à maîtriser les incidences des activités de la collectivité locale sur l'environnement. Le système de gestion mis en place est soumis à une logique d'amélioration continue.

CHANGEMENT CLIMATIQUE ET COLLECTIVITÉS

L'atténuation du changement climatique demeure un sujet de préoccupation mondiale. Le rôle des collectivités est essentiel dans cette lutte et les AODE de par leurs compétences historiques s'investissent grandement dans ce domaine.

De plus, le développement des énergies renouvelables, intégrées sur un réseau intelligent, nécessite leur expertise et leur implication. Elles sont en effet au centre des problématiques de l'énergie, en assurant l'interface entre opérateurs et consommateurs, et les arbitrages politiques nécessaires à l'équilibre entre les différents acteurs au niveau territorial.

V. PARTICIPATION DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS DE L'ÉNERGIE

1 DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE

Ces dernières années, au sein des collectivités et de leurs groupements (communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale), les modes de gouvernance ont évolué, avec l'apparition puis le développement des processus de « démocratie participative ».

Plus qu'un simple phénomène de mode, la nécessité d'une plus grande participation des citoyens-usagers à la gestion de leurs collectivités est apparue indispensable pour rapprocher les élus de leurs administrés, et ainsi rendre les projets de territoire et les services publics des collectivités et de leurs groupements plus efficaces et adaptés à leurs attentes et à leurs besoins.

De telles structures participatives peuvent être intégrées dans une stratégie globale de la participation à mettre en œuvre au sein de la collectivité (cohérence entre les diverses instances de concertation à mettre en place ou à renouveler, phase de participation à intégrer dans les processus décisionnels de la collectivité, travaux des instances permanentes de la consultation/concertation à compléter au besoin par des processus *ad hoc*, politique de communication à adapter aux exigences d'une véritable démocratie participative locale…).

Qu'est-ce que la démocratie participative ?

Le concept de démocratie participative désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent la participation des citoyens-usagers à l'élaboration des politiques publiques, cette participation pouvant revêtir différentes formes :

- consultation : recueil d'un avis pour préparer la décision,
- concertation : recherche d'accord entre les parties dans l'objectif d'une prise de décision,
- co-décision (ou co-élaboration) : décision prise en commun.

Certains dispositifs de participation sont imposés par la loi et le règlement, d'autres résultent de la seule initiative des élus qui souhaitent impliquer de façon plus ambitieuse leurs administrés à leurs prises de décisions. Des dispositifs de participation peuvent être permanents, d'autres sont mis en œuvre ponctuellement à l'initiative des décideurs locaux.

Cette nouvelle forme de gouvernance a vocation à compléter le système de démocratie représentative en associant plus directement les citoyens-usagers. Il a d'abord émergé dans le domaine environnemental et dans celui de l'urbanisme, avant de s'immiscer dans le secteur des services publics locaux.

1.1. Enjeux de la démocratie participative : impliquer les citoyens et apaiser les tensions

« Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; donc ils n'ont pas de volonté particulière à imposer (…) S'ils dictaient des volontés, ce ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. »

Dire de l'abbé Sièyes sur la question du véto royal à la séance de l'AN constituante du 7 septembre 1789.

« La crise de la représentation nous oblige donc à penser le lien politique entre société et pouvoir autrement que sous les espèces traditionnelles du mandat et de la délégation. A la place de la représentation classique, il y a un besoin aujourd'hui de mettre en place des formes d'interaction beaucoup plus permanentes entre gouvernés et gouvernants. Bref, la solution à la crise de la représentation, c'est de passer d'une démocratie intermittente à des formes de démocratie continues. »

Pierre Rosanvallon, Chat sur le site du journal Le Monde - 6 mai 2009

La crise subie par la démocratie représentative (phénomène croissant de l'abstention aux élections nationales et locales, défiance des citoyens vis-à-vis des élus…) combinée aux crises économiques, financières, sociales et environnementales qui favorisent un climat de tensions croissantes, milite en faveur d'une plus large implication des citoyens-usagers à la vie de leur cité.

Les processus de concertation permettent en effet d'accroître la transparence des politiques publiques facilitant ainsi l'instauration d'un climat de confiance entre les élus et leurs administrés. Ils peuvent également être utiles pour déjouer en amont d'éventuels conflits ou incompréhensions grâce au dialogue qu'ils induisent.

Par ailleurs, les contraintes budgétaires qui pèsent sur les budgets communaux et intercommunaux (diminution des ressources et freins à l'accroissement de la fiscalité locale) imposent aux décideurs locaux de faire des choix. Les instances ou processus de participation de la simple consultation à la co-décision permettent d'expliquer ces choix, voire d'impliquer directement les citoyens-usagers dans ces choix (exemple des budgets participatifs).

Ces processus de consultation sont en outre des outils d'aide à la décision pour les élus locaux. Ils leur permettent en effet d'associer à l'expertise technique traditionnelle une nouvelle forme d'expertise, celle de l'usage. Enfin, ils œuvrent à une adaptation des projets de territoire et des services publics locaux aux besoins et aux attentes des citoyens-usagers. Mais la réussite de ces processus repose sur une véritable volonté d'ouverture, de transparence et d'écoute de la part des élus.

1.2. Un préalable à toute démarche participative : l'information

Tout processus de participation présuppose une exigence de transparence, pour certains cette information constitue d'ailleurs le premier niveau d'un processus participatif. Outre les dispositions légales concernant le droit à l'information des citoyens et des usagers (droit d'accès aux documents administratifs, publication des décisions publiques…), les décideurs locaux doivent mettre à leur disposition des informations sincères et complètes, mais également suffisamment pédagogiques, sur l'organisation, le fonctionnement et l'exercice des missions des collectivités, et sur les dossiers faisant l'objet des consultations/concertations.

L'information consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis-à-vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir.

L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents supports : bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques…

Source : Extrait du site de la Commission nationale du débat public

La politique de communication de la collectivité doit ainsi s'adapter aux exigences d'une démocratie locale qui ne doit pas craindre d'être plus « ouverte ».

1.3. Les outils de la démocratie participative locale

Il existe de multiples dispositifs et divers outils destinés à l'organisation de processus participatifs, en fonction des collectivités et groupements, des publics concernés, des sujets traités, ou encore de leur caractère obligatoire ou facultatif, permanent ou ponctuel.

Figurent ainsi parmi les instances de consultation/concertation permanentes obligatoires : les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (cf. L.4134-1 du CGCT), les conseils de développement (communautés urbaines et d'agglomération, pays, métropoles), les commissions consultatives des services publics locaux (régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, EPCI de plus de 50 000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants (cf. L.1413-1 du CGCT), les conseils de quartier (communes de plus de 80 000 habitants (cf. L.2143-1 du CGCT), les commissions communales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (communes de plus de 5 000 habitants et EPCI compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants (cf. L.2143-3 du CGCT)…

Les instances de consultation/concertation permanentes facultatives comprennent notamment les divers conseils des jeunes, des anciens, des citoyens, etc. institués par les communes, les conseils économiques, sociaux et environnementaux locaux, les commissions consultatives des services publics locaux pour les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, les démarches participatives opérées dans le cadre des Agenda 21 locaux, les conseils de quartier pour les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants, les comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal visés par l'article L.2143-2 du CGCT, les commissions intercommunales pour l'accessibilité des personnes handicapées pour les EPCI et communes de moins de 5 000 habitants… Les budgets participatifs (démarche participative de co-décision) revêtent également un caractère facultatif et permanent, lorsqu'ils sont institués.

Les consultations/concertations ponctuelles comprennent quant à elles les enquêtes publiques qui s'imposent aux collectivités dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. Divers projets sont ainsi soumis à une participation des habitants dans le cadre de l'enquête publique : documents d'urbanisme (PLU, SCOT, ZAC, cartes communales...), installations classées pour la protection de l'environnement (carrières, unités de traitement des déchets…), autorisations au titre de la loi sur l'eau, projets routiers et ferroviaires, éoliennes, centrales photovoltaïques au sol…

Parmi les dispositifs de consultations ponctuelles facultatives figurent l'exercice du droit de pétition des citoyens prévu pour les collectivités territoriales (cf. L.1112-15 du CGCT), les référendums locaux décisionnels pour ces mêmes collectivités (une pratique de co-décision à la main de décideurs locaux (cf. L.1112-1 et suivants du CGCT), les pratiques de « jurys citoyens », les « conférences de consensus ou de citoyens », les sondages délibératifs, l'organisation de débats, workshop, forums ou autres assises, ainsi que toutes les formes de participation rendues possibles grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-pétition, plate-forme participative, web forum…).

Cette énumération n'est pas exhaustive. Elle vise à décrire l'aspect protéiforme des instances et des outils de la participation. Les décideurs locaux doivent ainsi veiller à une mise en cohérence de ces différents dispositifs en mettant en place au sein de leur collectivité une véritable stratégie de la participation. De nombreuses collectivités élaborent ainsi des chartes de la démocratie participative pour s'assurer notamment de cette cohérence et poser quelques principes fondamentaux propres à ce mode de gouvernance (politique de communication et d'information adaptée, intégration de la consultation dans les processus décisionnels, évaluation de la participation…).

FOCUS

Conférence de citoyens, conférence de consensus

Conçue et utilisée au Danemark depuis 1987 sous forme de conférence de consensus, la conférence de citoyens est une forme de participation citoyenne, dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion. Après une formation préparatoire, sur deux ou trois week-ends, menée par des scientifiques, le panel de citoyens débat publiquement avec des représentants du monde politique, économique, associatif et avec des experts. A l'issue de cette conférence, qui dure en moyenne quatre jours, le panel de citoyens rédige à huis-clos un rapport contenant leurs avis et recommandations, qui est ensuite rendu public et remis aux instances politiques.

A la différence de la conférence de consensus telle qu'elle se pratique au Danemark, la conférence de citoyens à la française n'a pas pour but la recherche systématique d'un consensus entre tous les membres du panel des citoyens, mais laisse la possibilité d'émettre des opinions divergentes.

Cellule de planification, jury de citoyens

Méthode de participation citoyenne mise au point en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel, les cellules de planification sont surtout utilisées au niveau local. L'objectif est de permettre à un panel de citoyens regroupant des personnes directement concernées représentant un microcosme de leur communauté et divisé en petits groupes appelés « cellule de planification », après avoir reçu des informations différentes sur des aspects économiques, politiques et sociaux, de discuter et d'évaluer différentes options d'une problématique concernant la planification urbaine. Les recommandations et avis des citoyens sont ensuite publiés dans un rapport qui est transmis aux décideurs politiques.

Scenario workshop / Atelier scenario

Méthode de participation citoyenne initiée pour la première fois en 1992 au Danemark par l'Office danois de technologie, les ateliers scénarios consistent à organiser plusieurs ateliers de travail regroupant chacun des élus, des experts, des représentants du monde socio-économique, des habitants.

L'objectif est de permettre, à partir de plusieurs scénarios possibles sur une problématique du développement durable, l'échange de connaissances et d'expériences, le développement de visions communes et l'émergence d'un plan d'action.

Sondage délibératif

Méthode de construction d'une opinion publique, mise au point par le politiste américain James Fishkin et utilisée aux États-Unis, le sondage d'opinion délibératif consiste à soumettre un panel de citoyens représentatifs de la population à un processus intense d'information et de discussion puis de mesurer l'évolution de l'opinion des participants sur le thème abordé. Durant le processus, les participants délibèrent et ont la possibilité de poser des questions à des représentants du monde politique et à des experts.

Source : site de la Commission nationale du débat public : http://www.debatpublic.fr/

2 DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX : LES CCSPL

Conseils de quartier, conseils de développement mais également référendums locaux, enquêtes publiques, les responsables politiques locaux disposent aujourd'hui d'un arsenal leur permettant de mettre en œuvre une véritable « démocratie locale participative ». Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) font partie de cet arsenal s'agissant de la gestion des services publics locaux.

2.1. Obligation d'instituer une CCSPL

L'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose la création d'une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers par convention de délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière par :

- les régions ;
- les départements ;
- les communes de plus de 10 000 habitants ;
- les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants.

Le législateur a également prévu la possibilité pour les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants de créer une telle commission, ce qui n'exclut pas la possibilité pour les collectivités de moindre ampleur d'en instituer une également, mais sans les doter des mêmes prérogatives.

FOCUS

- Le chiffre de population à prendre en compte pour l'application des dispositions du CGCT afférentes aux CCSPL est celui de la population totale, obtenu en additionnant le chiffre de la population municipale et celui de la population comptée à part (cf. article R.2151-2 du CGCT).

- La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires situées sur le territoire de la commune, les personnes sans abri, les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles. La population comptée à part correspond aux personnes ayant une résidence habituelle dans une autre commune mais conservant un lien avec la commune (élèves ou étudiants de moins de 25 ans ayant leur résidence habituelle dans une autre commune, élèves ou étudiants mineurs dans la même situation…). La population totale d'une structure intercommunale est la somme des populations totales des communes qui la constituent (article R.2151-1 du CGCT).

CCSPL : SEUIL DE CONSTITUTION

Dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales, il reste loisible aux conseils municipaux [communes dont le seuil de population est inférieur à 20 000 habitants] qui le souhaitent de constituer, en application de l'article L.2143-2 du CGCT, des comités consultatifs dont ils fixent la composition pour une durée qui ne peut excéder la durée du mandat municipal en cours, et qui peuvent être consultés sur toute question ou tout projet concernant les services publics.

Rien ne fait obstacle à ce que les comités consultatifs aient une composition identique à celle des CCSPL, lorsque les circonstances locales le permettent, mais ils ne sauraient être dotés des prérogatives des CCSPL énumérées à l'article L.1413-1 précité.

Réponse ministérielle, QE de Guy Fischer, JO du Sénat du 11 mars 2010, n° 11153.

2.2. La composition des CCSPL

Le législateur a souhaité laisser aux collectivités locales et à leurs groupements une grande latitude quant à l'organisation et au fonctionnement des CCSPL. Néanmoins, certaines indications sont données aux exécutifs locaux s'agissant de la composition de ces commissions.

L'article L.1413-1 du CGCT prévoit ainsi que la présidence de la CCSPL revient au président de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant de la collectivité, ou à son représentant. La CCSPL doit être composée, d'une part, de membres de l'assemblée délibérante de la collectivité désignés en son sein, d'autre part, de représentants d'associations locales nommés par cette même assemblée délibérante. Le président de la CCSPL peut, en outre, en fonction de l'ordre du jour, proposer à la commission d'inviter à participer à ses travaux des personnes qualifiées dont l'audition pourrait paraître utile, ces dernières ne disposant alors que d'une voix consultative.

Les membres de l'assemblée délibérante doivent être désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. L'article 1413-1 du CGCT susmentionné ne fait mention que du mode de scrutin proportionnel sans indiquer s'il convient d'opter pour la répartition des sièges à la plus forte moyenne ou au plus fort reste. Mais la volonté d'assurer la représentation la plus égalitaire doit inciter à utiliser le système du plus fort reste, ce mode de désignation étant plus à même de représenter le maximum d'opinions différentes (cf. désignation des membres des commissions d'appels d'offres).

Le législateur a visé pour assurer la représentation des usagers des services publics les représentants d'associations locales. Les associations de défense des consommateurs ne sont donc pas les seules visées, même s'il convient de leur réserver une place de choix au sein de ces instances. Les coordonnées des antennes locales des quinze associations de défense des consommateurs agréées par les pouvoirs publics peuvent être consultées sur le site internet respectif de ces associations (cf. annuaire des associations présenté sur le site internet d'information de l'Institut national de la consommation : www.conso.net). Peuvent en outre être conviés aux travaux des CCSPL en qualité de membres, les représentants des associations locales de défense de l'environnement, des associations caritatives locales, des associations professionnelles et de toutes autres associations d'usagers de services publics, de locataires, de copropriétaires etc. susceptibles d'être intéressés par les travaux de ces commissions, dont la liste peut être obtenue auprès des préfectures.

Le nombre des membres de la CCSPL est laissé à la libre appréciation de l'assemblée délibérante mais il convient de le proportionner à la taille de la collectivité ou du groupement ayant institué cette commission. Aucune indication précise n'est par ailleurs donnée quant à la répartition du nombre de sièges entre les deux catégories de membres mais il semble indispensable pour le bon fonctionnement de cette instance de concertation d'assurer une juste représentation des usagers-consommateurs des services publics locaux visés par la CCSPL.

Pour pallier l'absence de représentation d'autres organismes que des associations loi 1901 (chambre de commerce, chambre d'agriculture, office HLM, CCAS…), il demeure possible de convier aux travaux des CCSPL, sur proposition du Président et en fonction de l'ordre du jour des réunions, ces organismes en qualité de personnes qualifiées, mais ces derniers ne disposent alors que d'une voix consultative. Par ailleurs, pour associer plus directement les usagers des services publics locaux, des consultations *ad hoc* (du type « jury citoyens », assises…) peuvent être organisées dans ce cadre, dont les résultats peuvent compléter utilement les travaux de ces instances.

Au titre des personnes qualifiées invitées, peuvent être également conviés des représentants des entreprises délégataires, des représentants de l'administration (représentants des directions départementales de la protection des populations - DDPP - ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations - DDCSPP - par exemple). C'est également en cette qualité que les services de la collectivité ont vocation à participer aux travaux de ces commissions pour apporter leur expertise technique en soutien aux élus représentants de la collectivité au sein de ces commissions.

2.3. Les compétences des CCSPL

Le législateur a prévu de doter les commissions consultatives des services publics locaux de compétences précises, sans pour autant restreindre le champ d'activités de ces dernières.

La CCSPL doit ainsi examiner chaque année sur le rapport de son président :

- le rapport, mentionné à l'article L.1411-3 du CGCT, établi par le délégataire de service public ;

  « Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. »

- les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L.2224-5 du CGCT ;

  « Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. (...) Les services d'assainissement municipaux, ainsi que les services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères sont soumis aux dispositions du présent article. »

- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;

- le rapport mentionné à l'article L.1414-14 du CGCT établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.

  « Un rapport annuel, établi par le cocontractant, est présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante de la collective territoriale ou l'organe délibérant de l'établissement public, afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat. A l'occasion de la présentation du rapport, un débat est organisé sur l'exécution du contrat de partenariat. »

Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant sur :

- tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L 1411-4 du CGCT ;

« Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévu à l'article L.1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. »

- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie ;

  « L'article L.1413-1 ne vise que les régies dotées de l'autonomie financière, néanmoins une réponse ministérielle est venue préciser qu'une telle consultation devait être opérée s'agissant également des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière cf. Réponse ministérielle, QE de Jean-Louis Masson, JO du Sénat du 3 janvier 2013, n° 01549. »

- tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L.1414-2 du CGCT ;

  « Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte. (...) Elle est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat. »

- tout projet d'établissement d'un règlement de service d'eau potable et d'assainissement (cf. article L.2224-12 du CGCT) ;

  « Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. »

- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service ;

- tout projet de classement d'un réseau de chaleur ou de froid, existant ou à créer, avant la délibération de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales (cf. article 1 du décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid).

Ces diverses consultations pour avis revêtent un caractère obligatoire, autrement dit leur absence peut entraîner l'irrégularité de la procédure et son annulation par le juge administratif. L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant peuvent charger, par délégation, l'organe exécutif de saisir pour avis la commission des projets précités.

Les CCSPL peuvent enfin être amenées à délibérer sur « toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux » à la demande de la majorité des membres de la commission.

Un état des travaux de la CCSPL doit être présenté par son Président à l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant qui l'a instituée avant le 1er juillet de chaque année.

2.4. Organisation et fonctionnement des CCSPL

Aucune obligation légale n'impose aux collectivités locales et à leurs groupements ayant institué des commissions consultatives des services publics locaux de doter ces dernières d'un règlement intérieur mais une circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 7 mars 2003 recommande de procéder à l'adoption, lors de la première réunion de la CCSPL, d'un tel règlement.

Cette circulaire laisse à l'exécutif local le soin de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions, précisant toutefois qu'il *« pourrait utilement fixer, notamment, la périodicité des réunions, les modalités de détermination de l'ordre du jour, les conditions de convocation et, le cas échéant, d'envoi de documents, les éventuelles conditions de quorum, les modalités de délibération des membres, et les conditions dans lesquelles une publicité sera donnée aux débats, le compte rendu de ces travaux devant l'assemblée de l'exécutif local concerné paraissant une piste adaptée ».*

Il paraît par ailleurs opportun de mentionner dans le règlement intérieur l'objet de la CCSPL, sa composition et les modes de désignation de ses membres, les modalités de modification du règlement intérieur, ainsi que les modalités de validation des comptes rendus.

Ce règlement intérieur peut être adopté par la CCSPL lors de sa première réunion (solution recommandée par la circulaire du 7 mars 2003) ou par l'assemblée délibérante de la collectivité ou l'organe délibérant du groupement après avis des membres.

ATTENTION

Une seule commission doit être instituée pour tous les services gérés par la collectivité ou le groupement mais le règlement intérieur peut prévoir la tenue de réunions thématiques sous forme de groupe de travail pour préparer les séances plénières de la CCSPL.

ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE SUR LES CCSPL RÉALISÉE PAR LA FNCCR EN 2012

En 2012, la FNCCR a réalisé une enquête auprès de ses adhérents pour mieux connaître ces instances de concertation. Un questionnaire a ainsi été adressé aux collectivités adhérentes de la FNCCR, toutes compétences confondues, avec près de 180 réponses.

Il ressort de cette enquête que près de 90% des CCSPL ont été mises en place après la loi de 2002, et que 82% d'entre elles disposent d'un règlement intérieur. La grande majorité des CCSPL se réunit une fois par an et près d'un quart d'entre elles se réunissent plusieurs fois dans l'année.

La FNCCR a par ailleurs constaté une grande hétérogénéité quant à l'organisation de ces instances, même si elles comprennent bien souvent entre 10 et 20 membres.

Si les associations de défense des consommateurs figurent en bonne place parmi les membres chargés de représenter les usagers, d'autres associations sont également présentes au sein de ces commissions, telles les associations caritatives, environnementalistes, les associations de locataires, également les associations de maires. A été observée également une présence assez généralisée de structures qui ne sont pas des associations, bien que seules ces dernières soient visées par le CGCT, il en est ainsi des organismes consulaires, des établissements publics gestionnaires des HLM, des caisses d'allocation familiales ou encore des CCAS.

Mais surtout, il ressort de cette enquête que les collectivités adhérentes de la FNCCR - intercommunalités à fiscalité propre, syndicats de communes et mixtes, collectivités - rencontrent de nombreuses difficultés quant à la mise en place et au fonctionnement de ces instances. Parmi ces obstacles, nous pouvons signaler la question de la mobilisation insuffisante des représentants des associations locales, le problème de leur fidélisation à moyen et long terme aux travaux de la CCSPL ; l'absence de relais avec le grand public des travaux de ces commissions ; le manque d'implication des services, parfois également un défaut de motivation des élus ; la difficulté à définir le rôle et les missions d'une CCSPL dans le fonctionnement de la collectivité ; la difficulté à organiser une réflexion véritablement collective et à créer les conditions d'un processus délibératif.

Les résultats de cette enquête plaident en faveur :

- de la nécessité d'un plus large appel aux représentants des associations locales et d'une sensibilisation de ces derniers aux enjeux liés à leur participation au sein de ces instances (présentation de la collectivité ou du groupement, de ses compétences, du fonctionnement et de l'organisation des services publics locaux, des attributions des CCSPL…) ;
- d'une adaptation du contenu des réunions au public concerné (montée en compétence progressive des membres de la CCSPL au moyen de formations par exemple) et d'une plus grande implication des associations dans le suivi de la gestion des services publics locaux ;
- de l'importance de maintenir un lien entre la tenue des réunions au moyen de la mise en place par exemple d'un espace collaboratif sur internet (également bulletins d'information...) ;
- de la nécessité de communiquer davantage auprès du grand public sur les travaux de la CCSPL via le site internet de la collectivité (et ceux des associations locales lorsqu'elles en disposent), les journaux et bulletins de la collectivité ou du groupement de collectivités et des collectivités membres de ce groupement ;
- d'une adaptation du fonctionnement des services de la collectivité ou du groupement en intégrant cette démarche participative dans les processus décisionnels.

LA LETTRE DES CCSPL

Afin de permettre à ses collectivités et groupements adhérents de maintenir un lien suivi et régulier avec les membres de leur CCSPL hors du cadre de l'organisation de réunions, et sans préjudice d'autres formes de communication adaptées au contexte local (envoi des journaux ou bulletins de la collectivité ou du groupement, informations sur le fonctionnement des services publics locaux diffusées sur le site internet de la collectivité ou du groupement…), la FNCCR publie depuis 2009 un bimestriel, *La Lettre des CCSPL*, destinée à être adressée par ses adhérents aux membres de leur CCSPL.

3 PARTICIPATION DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS DE L'ÉNERGIE DANS LE CADRE DES CCSPL

La CCSPL est le lieu privilégié de participation des représentants des usagers à la gestion des services publics locaux, mais la collectivité ou son groupement peuvent compléter les travaux de cette instance en ayant recours à des démarches de consultation *ad hoc* afin d'élargir le champ de la concertation organisée au sein de cette instance, qui ne doit comprendre suivant les textes que des représentants d'associations locales. L'avis du « grand public » peut être ainsi directement sollicité pour éclairer les travaux des CCSPL[32]. Par ailleurs, pour les groupements disposant d'un conseil de développement (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), il convient de veiller à coordonner les travaux de cette instance participative disposant d'une composition plus élargie avec ceux des CCSPL, et plus généralement avec les autres instances ou processus participatifs mis en place par la collectivité. L'élaboration d'une charte de la participation semble être le moyen approprié pour établir cette coordination.

[32] Ou celui des chambres consulaires, des chambres d'agriculture ou d'autres organismes, l'organisation de ces consultations complémentaires pouvant être opérée au sein de ces instances.

3.1. Avis de principe de la CCSPL

En premier lieu, les membres d'une CCSPL sont appelés à se prononcer pour avis préalablement à tout projet de délégation des services publics de distribution de gaz (naturel et propane), de chaleur, de services d'efficacité énergétique ou de production d'énergies renouvelables ou tout projet de création de régie dotée de l'autonomie financière pour l'exploitation de ces services. Pour élaborer ces avis, la CCSPL peut utilement chercher à recueillir celui des usagers directement concernés (exemple : enquête sur les attentes des usagers d'un service public de distribution de gaz ou de chaleur).

Leur avis peut être également sollicité, mais de façon facultative, lorsque ces services sont délégués à une société publique locale (L.1413-1 CGCT), et de façon obligatoire lorsqu'il est envisagé de confier la gestion du service sous forme de partenariat public-privé (contrats de performance énergétique par exemple).

L'avis des membres de la CCSPL est également requis lors des renouvellements des contrats de concessions de distribution et de fourniture d'électricité et de distribution de gaz naturel.

Les membres de la CCSPL statuent au vu d'un rapport présentant le document concernant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire (ce document peut s'inspirer du cahier des charges du service public dont la délégation est envisagée) ou la régie. Il convient de veiller pour ces consultations à une bonne information des membres de la CCSPL. Pour cela, peuvent leur être transmis les mêmes éléments que ceux dont disposent les élus de l'assemblée délibérante pour se prononcer. Ces documents peuvent être opportunément présentés par des notes explicatives rédigées par les services de la collectivité ou du groupement de façon pédagogique et objective.

3.2. Examen des rapports et bilans d'activités des délégataires, des régies et des cocontractants des contrats de partenariat

La CCSPL est appelée à connaître des comptes rendu d'activités des concessionnaires de la distribution et de la fourniture d'électricité et de la distribution de gaz naturel. Des activités assurées par ERDF (distribution d'électricité), EDF (fourniture d'électricité), GrDF (distribution de gaz naturel) ou des entreprises locales de distribution (ELD). Ces comptes rendus peuvent être complétés par une présentation des rapports de contrôle de la collectivité ou du groupement sur ces activités. A cette occasion, une présentation des indicateurs de contrôle, et de leur suivi dans le temps, peut être faite dans le cadre des CCSPL. Ces derniers permettent en effet d'apporter un éclairage simple et objectif sur les missions déléguées aux concessionnaires. Des enquêtes de satisfaction réalisées directement auprès des usagers, organisées par la collectivité ou son groupement dans le cadre de sa mission de contrôle ou par la CSSPL, pourront compléter utilement ces présentations.

L'examen de la CCSPL porte également sur les comptes rendus d'activités des délégataires de la distribution de gaz pour les nouvelles communes desservies en gaz (naturel ou propane), et ceux des exploitants des réseaux de chaleur, ainsi que des cocontractants d'un contrat de partenariat. Les membres de la CCSPL devront veiller pour ces examens à recueillir les avis des usagers, ou de leurs représentants, directement concernés par ces services.

Pour les collectivités ou leur groupement qui ont confié l'exploitation de ces services à des régies, un bilan d'activité de ces dernières doit être de la même façon présenté aux membres de la CCSPL pour examen, il en est ainsi par exemple pour les collectivités et leur groupement disposant d'entreprises locales de distribution d'électricité et/ou de gaz naturel (sur 5% du territoire national), dont les seuils de population leur imposent la création d'une telle commission.

Ces présentations doivent permettre aux membres de la CCSPL d'assurer notamment un suivi de la qualité des services (conditions d'accueil des usagers, suivi des réclamations, traitement de la précarité…), des investissements permettant d'assurer cette qualité (interruption et défaut d'alimentation pour l'électricité…), des exigences liées à la sécurité (plus spécifiquement pour la distribution du gaz naturel, les réseaux de chaleur…), des éléments patrimoniaux de la concession ou de la régie, plus globalement des niveaux de performances des services ainsi gérés.

A l'occasion notamment de l'examen de ces rapports, les membres de la commission disposent de la faculté de délibérer de toute proposition relative à l'amélioration de ces services publics locaux.

3.3. Information et échanges

Outre les prérogatives précitées prévues par les textes, la CCSPL doit être un lieu d'information et d'échanges entre les élus, les services et les représentants des usagers présents au sein de ces instances. Par ailleurs, si la collectivité doit constituer une seule CCSPL pour tous les services publics locaux, il est possible en dehors des consultations obligatoires prévues par les textes (consultation pour avis et examen) de réunir la CCSPL sous la forme de groupes de travails constitués sur des thèmes particuliers.

Divers sujets peuvent être abordés dans ce cadre au titre desquels :

- les évolutions législatives et réglementaires des secteurs concernés (électricité, gaz naturel, gaz propane, énergies renouvelables, efficacité énergétique, précarité énergétique…) ;
- un bilan de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz naturel (évolution des tarifs et des prix de marché, part de marché des fournisseurs dits alternatifs, régulation du secteur…) ;

- le suivi du phénomène de la précarité énergétique et des moyens de lutter contre ce phénomène (retour sur des études nationales de l'ADEME, de l'Observatoire national de la précarité énergétique - ONPE - et d'autres instances, évolution de la réglementation relative aux tarifs sociaux, action des collectivités pour l'aide au paiement des factures : Fonds de solidarité logement, CCAS…) ;
- le suivi du déploiement des nouveaux compteurs dans le secteur de l'électricité avec Linky et du gaz naturel avec Gazpar, dont la généralisation a été récemment décidée ;
- le suivi des réclamations dont est saisi le Médiateur national de l'énergie au niveau national, mais également à l'échelle de la collectivité ou de son groupement ;
- la politique de la collectivité ou de son groupement concernant la transition énergétique (politique liée à l'efficacité énergétique, développement sur le territoire des énergies renouvelables, installation des bornes de charges pour les véhicules électriques…) ;
- le suivi des travaux réalisés par la collectivité ou son groupement en qualité de maître d'ouvrage (amélioration et dissimulation des réseaux…) ;
- les opérations de coopération décentralisée (solidarité internationale) conduites par la collectivité ou son groupement dans le secteur de l'énergie ;
- des informations/formations ponctuelles sur les aspects techniques des services (règles budgétaires et comptables, prescriptions techniques…) ;
- …

ASSOCIER LES CCSPL À LA VIE ET À LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DE L'ÉNERGIE : QUELQUES EXEMPLES

Elaboration de documents d'information à destination du grand public

La CCSPL du Syndicat intercommunal d'énergies du département de la Loire (Siel42) a travaillé à l'élaboration de documents d'informations à destination des travailleurs sociaux et des particuliers. Ces éditions concernent les tarifs sociaux de l'énergie, les droits des consommateurs ainsi que les économies d'énergie.

Débat sur la transition énergétique

Le Syndicat intercommunal d'énergies de la Côte d'Or (SICECO) a décidé d'impliquer en 2013 la CCSPL dans le débat sur la transition énergétique, deux réunions de débat sur ce thème ont ainsi été organisées. *« De par ses missions et sa nature même (élus et associations de citoyens-consommateurs), la CCSPL représente un espace participatif essentiel pour contribuer localement au débat national dont l'objectif est de faire émerger un projet de société autour de modes de vie sobres et efficaces en énergie »* (extrait de la présentation des rendez-vous organisés par le SICECO, labellisés par la Région Bourgogne dans le cadre du débat sur la transition énergétique).

Suivi de l'expérimentation du compteur communicant Linky

Le nouveau compteur Linky a été déployé par ERDF à titre expérimental sur le territoire du Syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire (SIEIL). Un suivi de cette expérimentation a été assuré dans le cadre des travaux de la CCSPL du SIEIL, ce dernier a pu ainsi faire connaître les avancées de cette expérimentation aux représentants des usagers de la concession et ceux-ci ont pu communiquer au syndicat leurs remontées d'informations provenant des usagers.

Réseau de chaleur : contribution à l'élaboration du cahier des charges

La Communauté urbaine de Lyon[33] a associé, au-delà de son périmètre classique d'intervention (avis préalable), la CCSPL pour que le cahier des charges élaboré pour l'exploitation de son réseau de chauffage urbain reflète les attentes des usagers. Cette démarche a abouti à une liste hiérarchisée de points de vigilance et de préconisations à prendre en compte dans le futur contrat de délégation.

[33] Devenue depuis Lyon Métropole.

GLOSSAIRE

ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

AODE Les AODE sont les collectivités locales ou leurs groupements qui ont pour mission d'organiser le service public de distribution et fourniture d'énergie (électricité et gaz notamment). Propriétaires des réseaux de distribution, elles peuvent déléguer ce service public, sous forme de concession, à des entreprises, dites concessionnaires, ou l'exploiter elles-mêmes - en régie notamment.

CCSPL Commission consultative des services publics locaux.

CEE Certificat d'économie d'énergie. Les CEE valorisent des actions de réduction de la demande en énergie. Ces certificats sont attribués à des producteurs et fournisseurs (dits « obligés », parce que c'est pour eux une obligation) et d'autres organismes, « éligibles », pour leurs actions volontaires, dont les collectivités territoriales.

CGCT Code général des collectivités territoriales.

CRE Commission de régulation de l'énergie. Autorité administrative indépendante chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz en France.

DSP Délégation de service public : procédure juridique permettant à une collectivité territoriale de déléguer un service public, de manière unilatérale ou contractuelle. La première possibilité résulte d'un acte juridique unilatéral qui investit une personne publique ou privée de la gestion d'un service public local. La seconde alternative résulte de la signature d'un contrat par lequel la collectivité confie la gestion d'un service public à une personne publique ou privée.

ELD Entreprise locale de distribution (régie, SICAE, coopérative…).

ERDF Électricité réseau distribution France : filiale d'EDF, ERDF est le principal gestionnaire du réseau de distribution d'électricité (environ 95% du territoire).

FACE Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Mission Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale) dont les ressources proviennent de prélèvements sur les recettes des ventes d'électricité basse tension des distributeurs. Ce fonds permet d'aider les travaux d'extensions, de renforcements, de dissimulations des réseaux et de maîtrise de la demande d'énergie entrepris par les collectivités locales, autorités concédantes.

FNCCR Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. La FNCCR regroupe les collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics en réseaux : électricité, gaz, chaleur, eau et assainissement, communications électroniques, valorisation des déchets, qu'ils soient délégués (en concession) ou gérés directement (en régie).

Fournisseur Personne morale titulaire d'une autorisation ministérielle de fourniture (article L.443-1 du code de l'énergie pour le gaz, article L.333-1 du Code de l'énergie pour l'électricité) achetant et vendant de l'énergie.

Gestionnaire de réseau Entité chargée de l'acheminement de l'électricité/du gaz au sein du territoire métropolitain continental.

GRDF Gaz réseau distribution France : filiale de GDF Suez, GRDF est le principal gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel.

GRT Gaz Filiale à 75% de GDF Suez, GRT Gaz est le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel dans les points d'échange de gaz (PEG) « nord » et « sud ».

HTA Haute Tension A : tension comprise entre 1 000 et 50 000 volts en courant alternatif, couramment appelée moyenne tension, elle est principalement égale à 20 000 volts.

HTB Haute Tension B: les lignes HTB ont une tension supérieure à 50 000 V. Elles font partie du réseau de transport et sont gérées par RTE.

MDE Maîtrise de la demande en énergie. La MDE vise les opérations d'efficacité énergétique visant à réduire la consommation (isolation, chauffage…).

MNE Médiateur national de l'énergie. Autorité administrative indépendante, le médiateur national de l'énergie est chargé de recommander des solutions aux litiges relatifs à l'exécution des contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel et de participer à l'information des consommateurs sur leurs droits.

RTE Réseau de transport d'électricité : filiale d'EDF, RTE est le gestionnaire du réseau de transport d'électricité.

SICAE Société d'intérêt collectif agricole d'électricité.

SIG Système d'Information Géographique.

TIGF Transport et Infrastructures Gaz France : il s'agit du gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel dans le PEG (points d'échange de gaz) « sud-ouest. »

TRV Tarifs réglementés de vente (d'électricité et de gaz).

Le Guide de l'Élu est édité par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Il comprend quatre livrets : énergie, eau et assainissement, e-communications et déchets.

20 boulevard de Latour-Maubourg - 75007 Paris
Tél : 01 40 62 16 40

Créée en 1934, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association regroupant plus de 700 collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, de communications électroniques, de valorisation des déchets, que ces services soient délégués (en concession) ou gérés directement (en régie).

FNCCR
SERVICES PUBLICS LOCAUX DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES E-COMMUNICATIONS

www.fnccr.asso.fr
www.energie2007.fr
www.clairenergie.fr
www.france-eaupublique.fr
www.servicedeau.fr
www.telecom2012.fr

Suivez-nous sur twitter :
@fnccr
@energie2007
@fnccr-dechets
@twitteau
@telecom2012

02/2015 Imprimé sur une pâte à papier issue de fibres recyclées et d'une pâte à papier issue de forêts gérées durablement.