

Rapport final du groupe de travail du Conseil national du débat sur la transition énergétique

Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'Etat et les collectivités ?

Méthode et périmètre des travaux

Le thème de la « gouvernance » a principalement été traité selon deux angles :

- la concertation : comment sont discutées les décisions avec la société civile ? Quel suivi de la mise en œuvre des engagements dans la durée ? Quel pacte entre les pouvoirs publics et les acteurs de l'énergie ?
- la répartition des responsabilités, et notamment le rôle des collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Europe dans la transition énergétique.

Le groupe de travail a tenu huit réunions. Le programme a été établi lors de la première séance par les participants. A partir de la note de cadrage qui leur a été distribuée en début de réunion, le groupe a exprimé ses attentes et les thèmes qu'il souhaitait voir couverts. Il en a résulté une organisation traitant les sujets en deux mois, du plus local au plus large : citoyen et énergie, acteurs économiques, collectivités territoriales, Etat, entreprises et organisations nationales, Europe. La gouvernance du risque a été traitée dans une session à part.

Le présent rapport s'appuie sur les propositions formulées et discutées lors des séances thématiques, complétées par des propositions écrites. La séance finale a été consacrée à la révision collective du rapport et des mesures afin d'en partager les conclusions communes et d'argumenter les divergences.

Des membres du groupe des experts ont été invités à partir de la quatrième séance. Deux de ses représentants, Gérard Magnin et Cyril Roger-Lacan, ont assuré la liaison avec le groupe des experts. Ils ont été saisis à l'initiative du coordinateur ou à la demande de certains participants sur certains sujets complexes nécessitant un éclairage (voir annexes).

Certains aspects n'ont pas été traités, par manque de temps ou parce que les attentes n'ont pas été formulées par le groupe, ou l'ont été trop tard, en dépit de leur intérêt. Les questions de transport, d'urbanisme ou d'aménagement ont ainsi été peu abordées. De même, le secteur pétrolier, central dans notre système énergétique, a été évoqué en séance, mais n'a pas fait l'objet de propositions spécifiques. Cependant, plusieurs des recommandations du groupe sont transversales et pourront bénéficier à ces sujets en apparence absents. De plus, les experts ont été officiellement saisis de questions relatives à la gouvernance du secteur pétrolier français (gouvernance territoriale, gestion des stocks stratégiques). Ils n'ont pas pu, à ce stade, éclairer les travaux du groupe de travail, mais leurs propositions sont présentées en annexe et pourront enrichir la suite des travaux du DNTE.

Les réunions se sont déroulées dans un climat constructif et plusieurs propositions fortes ont fait l'objet de convergences ou de consensus.

Une proposition consiste à transformer le Conseil supérieur de l'énergie pour ajouter à ses missions d'examen pour avis consultatif des projets de textes réglementaires, une mission d'avis et d'orientation sur la mise en œuvre de la transition énergétique. Il deviendrait alors le « Conseil supérieur d'orientation de la transition énergétique ». Un accord s'est également dessiné autour d'une évolution des compétences des collectivités territoriales en matière d'énergie.

D'autres propositions visent à renforcer la participation du public à la transition énergétique, à associer davantage les acteurs économiques aux décisions, notamment à travers des « Pactes », à rendre plus transparentes certaines décisions en matière énergétique via une plus grande concertation entre les opérateurs énergétiques et les collectivités territoriales, dont les concessions de distribution de l'électricité, etc...

De manière générale, l'ensemble des participants a fait part de son attachement aux principes de service public et de solidarité.

Propositions

1. Participation et information du citoyen

Les habitants des territoires peuvent agir directement ou via des organisations (corps intermédiaires). Cette démocratie participative s'établit en complément à la démocratie représentative. Les élus locaux peuvent également jouer le rôle d'intermédiaire entre les habitants et un niveau de territoire plus large. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) contribue également à cette expression de la société civile.

La participation du public et l'accès à l'information sont essentiels, dans la logique de la Charte constitutionnelle de l'environnement et de la convention d'Aarhus. Il convient de rassembler les informations et lieux de concertation pour éviter la dispersion et garantir leur intelligibilité. La multiplication des lieux de concertation peut démobiliser et affaiblir la participation. Il est souvent préférable de s'appuyer sur les instances existantes que d'en créer de nouvelles.

La participation peut aller plus loin, en impliquant les acteurs du territoire dans la gouvernance et le financement de projets locaux d'énergies renouvelables, ce qui facilite l'acceptabilité et l'ancrage territorial de ces projets.

Certains participants ont considéré que des contraintes administratives comme l'obtention d'un visa de l'Autorité des Marchés Financiers pour l'émission d'une offre publique de titres financiers sont globalement inadaptées à ce type de projet.

Au-delà de la transparence de l'information sur les projets concernant la collectivité, l'accès à l'information du citoyen et ses possibilités d'action sont incontournables. En ce sens, les dispositifs de comptage communicants des énergies doivent être orientés dans l'intérêt des consommateurs et viser à rendre la consommation compréhensible. Les dispositifs d'information, de conseil sur l'énergie et l'habitat, et d'animation du territoire doivent être renforcés, généralisés et au besoin rationalisés (associations et agences assurant une mission d'Espace info énergie (EIE, ADIL, CCAS, CLIS...) en veillant à intégrer les ménages modestes. Les EIE, portés par des structures de natures diverses, pilotés au niveau local par les intercommunalités, les syndicats d'énergie ou les départements, et coordonnés au niveau régional par les régions et par l'ADEME, jouent un rôle de conseil au grand public depuis 2001. Ils n'ont toutefois pas d'existence légale. En complément, les « carnets logement » ou chartes d'utilisation des bâtiments contribuent à la bonne gestion des consommations.

Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) jouent ce rôle de concertation de la société civile sur tous les services publics délégués.

Proposition 1 : Renforcer les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), en généralisant leur mise en œuvre à toute forme de service public local, exploité actuellement dans le cadre d'un monopole légal ou sous régime concurrentiel, en abaissant, voire en supprimant, les seuils démographiques actuellement prévus pour déclencher leur création.

Les seuils légaux actuels sont : toutes les régions et départements, 10 000 habitants pour les communes et 50 000 pour les intercommunalités.

Proposition 2 : Donner un statut légal aux EIE, afin d'assurer une bonne couverture du territoire et de pérenniser leur financement, dans

l'esprit du « Service public de la performance énergétique de l'habitat », institué par la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes », dite loi Brottes, et du « Guichet unique de son territoire, véritable service public de proximité au service de la rénovation énergétique », annoncé dans le cadre du plan investissement logement.

Un rapport du gouvernement doit être fourni avant le 11 décembre 2013 sur le sujet.

La mission devra s'organiser à l'échelle du bassin de vie ou de territoires de projet et être coordonnée aux niveaux régional et national.

Proposition 3 : Simplification de l'obtention du visa de l'Autorité des Marchés Financiers pour l'émission d'Offres Publiques de Titres Financiers pour les projets citoyens concernant l'énergie afin de renforcer la participation du public.

Le groupe des experts a été saisi pour préciser la forme de cette simplification. Son avis devra intégrer les risques financiers potentiels de tels projets.

Proposition 4 : Rendre plus claire, transparente et accessible l'information sur l'énergie pour les consommateurs. Les informations concernant la consommation d'énergie, comparée à des consommations passées ou de référence, doivent être disponibles et lisibles.

Le Conseil supérieur d'orientation de la transition énergétique sera le garant de l'accès à l'information.

2. Gouvernance économique

Pour établir une relation de confiance entre les acteurs économiques et les décideurs, les diagnostics doivent être partagés et la concertation doit être large, tant dans l'élaboration des politiques que dans leur mise en œuvre. A ce titre, le pacte électrique breton a été cité en exemple par certains participants. Bien qu'il ne concerne qu'une partie des questions énergétiques, il a traité de la question électrique au niveau territorial et de la région Bretagne dans une cohérence nationale. Des exemples de même nature peuvent être pris en Outremer. A une échelle locale, les animations de bassin d'emploi avec les Maisons de l'emploi (MDE) rassemblent efficacement les élus, les entreprises et les partenaires économiques.

Cette notion de pacte implique un partage des responsabilités et des engagements propres à inscrire la décision dans le temps. Les entreprises ont particulièrement besoin de visibilité et de prévisibilité pour investir. Sans entamer ni l'autonomie de la décision entrepreneuriale, ni la liberté du politique de prendre de nouvelles orientations, des pactes doivent donner des signaux clairs, des engagements réciproques s'inscrivant dans la durée. Ils doivent s'inscrire dans les schémas et leurs déclinaisons opérationnelles (dans les Plans climat énergie territoriaux (PCET)). Ces documents devraient comporter un volet économique concernant le développement local, les investissements nécessaires, la place des entreprises de tailles et de natures différentes, la formation, la recherche, etc. Ils doivent également faciliter la mise en œuvre des investissements et la réalisation de projets.

Les schémas et plans doivent veiller à être simples et rationalisés entre eux, ni multipliés à l'excès. En effet, la multiplication des documents les affaiblit en rendant plus difficile l'accès à l'information et la capacité de participation des acteurs. Cela peut conduire à une démobilité et n'encourage pas les acteurs économiques à investir. Par ailleurs, le manque de lien entre ces documents peut générer un manque de cohérence. Il est donc essentiel de faire des Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) des documents stratégiques et co-construits. Certains participants proposent de les rendre opposables, c'est-à-dire que les autres documents de planification, voire les grands projets d'énergie soient compatibles avec leurs orientations. D'autres insistent sur la nécessité de les coordonner avec l'indispensable vision nationale et de les inscrire dans une planification pluriannuelle nationale, afin d'assurer les grands équilibres énergétiques, économiques et sociaux de la politique du pays et la solidarité territoriale à laquelle l'ensemble des participants est attaché.

La notion de diagnostic partagé doit s'appuyer sur l'accès à des données de consommation, de production, etc. et des indicateurs régionaux issus des observatoires régionaux. La coopération avec les opérateurs de réseaux est essentielle pour cela.

Les universités ont un rôle important à jouer dans le défi socioéconomique de la transition énergétique, au niveau de la formation ou de la recherche. Elles doivent prendre part aux instances nationales ou régionales qui y sont liées.

Le lien avec le monde économique et le suivi des décisions pourrait se faire dans le cadre d'instances existantes telles que le Conseil national de l'industrie¹(CNI), le Comité stratégique de filières éco-industries (COSEI) ou les conférences territoriales de la transition énergétique

¹ Créé début 2013, il a pour objectif de promouvoir des pactes entre les industries qui dépendent les unes des autres. Construit comme un « Parlement de l'industrie », le CNI réunit sous la présidence du Premier ministre les industriels et les organisations syndicales autour de l'Etat.

Proposition 5 : Etablir des volets économiques dans les PCET et dans les SRCAE, dans une logique de pactes territoriaux entre les acteurs économiques, sociaux et environnementaux. Ce volet portera sur le développement local, les coûts (engendrés et évités), la place des entreprises de tailles et natures différentes, le monde agricole, la formation, la recherche... L'Université est à ce titre un partenaire important.

Proposition 6 : Mettre en place des pactes industriels. Afin de donner de la visibilité, des garanties sur leurs engagements à long terme, l'Etat et les collectivités territoriales sont encouragées à créer des pactes avec le monde économique. L'agriculture doit y être pleinement intégrée. Ces pactes peuvent être mis en place dans des instances existantes : CNI (Conseil national de l'industrie), COSEI, conférences régionales de la transition énergétique. Ils intègrent les secteurs d'activité tels que le bâtiment et l'agriculture.

3. Compétences des collectivités territoriales

Par leur connaissance des territoires, les collectivités territoriales ont une légitimité à agir sur les questions de sobriété, d'efficacité énergétique, de production d'énergie à partir de sources renouvelables, et plus généralement d'organisation sur les questions d'énergie en intégrant les enjeux énergétiques nationaux. Il apparaît clairement que, sans leur mobilisation, il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs de la transition énergétique. Il faudra pour cela renforcer leur capacité d'action et les doter des outils de connaissance, d'analyse et de financement nécessaires. Cette décentralisation des compétences devra veiller à maintenir la solidarité et la cohésion entre les territoires, ainsi que la cohérence entre la politique de l'Etat, les objectifs nationaux et les actions locales.

L'efficacité d'une telle évolution exigera davantage de souplesse dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales, car les normes trop restrictives peuvent limiter la capacité d'action et empêcher l'adaptation des règles aux contextes locaux. Il sera également nécessaire de bien articuler les différents échelons territoriaux entre eux pour assurer une bonne couverture du territoire par des politiques énergétiques locales, tout en évitant les doublons. Il apparaît en effet indispensable que cette redistribution des compétences soit co-construite afin qu'elle puisse garantir le principe de subsidiarité entre les différents niveaux de collectivités. La redistribution des compétences devra s'accompagner d'espaces de concertation et de négociation avec les acteurs du territoire. Ces espaces doivent se trouver au plus près possible du « bassin de vie ». Dans cette logique, l'articulation entre PCET et SRCAE doit être assurée.

Il est nécessaire de déterminer les compétences, pour certaines transférables à un autre niveau de collectivité, afin d'obtenir une organisation claire et efficace. Cela n'est toutefois pas opportun, pour la production d'énergie, qui ne doit pas être une compétence exclusive d'un niveau territorial. Celle-ci concerne différents niveaux, du local à l'europpéen en passant par l'échelon national, et peut même ne pas être décentralisée (cas des grosses installations de production).

Proposition 7 : La loi permet le droit à l'expérimentation, sous réserve d'une obligation d'évaluation. Cette expérimentation peut être étendue à l'énergie en veillant toutefois à tenir compte des risques de désoptimisation du système énergétique français.

Pour construire des politiques publiques, l'accès à l'information et aux données de consommation et de production est nécessaire. Les observatoires régionaux peuvent assurer ce rôle, mais la coopération avec les opérateurs de réseau doit être améliorée.

Les observatoires régionaux peuvent assurer ce rôle, en complément de nouvelles modalités de coopération accrue avec les opérateurs énergétiques, et notamment les gestionnaires de réseaux de distribution, qui doivent être envisagées. Les collectivités doivent elles-mêmes garantir aux citoyens l'accès à l'information dans la logique de « guichets uniques » (voir proposition 1).

Les intervenants ont aussi rappelé le rôle clé des collectivités territoriales dans la lutte contre la précarité énergétique et le maintien de la cohésion sociale (voir proposition 5).

La solidarité entre territoires représente un des objectifs centraux de la politique énergétique pour l'ensemble des participants. Dans ce cadre, une plus grande

transparence et une meilleure gouvernance dans la mise en œuvre du mécanisme de péréquation sur l'électricité et le gaz est demandée par certains participants.

La question de la distribution de l'énergie en général et de l'électricité en particulier a été largement abordée. Les difficultés dans les relations contractuelles entre autorités concédantes (collectivités) et concessionnaires (opérateurs nationaux) sont notamment liées à l'insuffisance des outils de régulation locale. Les collectivités ont exprimé le besoin de leviers d'action sur les réseaux pour mettre en œuvre leur politique en matière de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. D'autres participants considèrent pour leur part que le caractère national et indépendant de la régulation (Commission de régulation de l'énergie (CRE) en tête) est essentiel et que c'est le cadre national de la régulation qui assure la pérennité de la péréquation tarifaire à laquelle les Français sont attachés.

Certains participants proposent de renforcer la transparence des concessions, d'instituer des pénalités telles que prévues par la loi du 13 juillet 2005, dite « loi POPE », en cas de constatation de niveaux de qualité non atteints et de permettre la substitution de la collectivité à l'opérateur ou de recours à un opérateur de service public local selon des circonstances et des modalités prédéfinies. Cette dernière possibilité fait l'objet d'un désaccord au sein du groupe, relaté dans les contributions présentées en annexe.

Au vu de l'importance de cette question des réseaux de distribution et de leur gouvernance qui nécessite des échanges approfondis, le maintien d'un groupe de travail spécifique dans le cadre du CNTE pourrait se justifier.

Certains participants proposent de travailler sur les modalités d'une plus grande indépendance des distributeurs d'énergie envers les fournisseurs.

Enfin, plusieurs propositions formulées tardivement, comme la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant pour permettre sa gestion par les autorités organisatrices du transport urbain, méritent d'être étudiées.

Proposition 8 : Décentraliser la mise en œuvre de la transition énergétique en renforçant les compétences des territoires

Dans une logique de complémentarité et de non-chevauchement des compétences, cette compétence se déclinerait autour de trois grands outils :

Le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE)

co-construit avec l'ensemble des acteurs, sous la responsabilité du président du Conseil régional, en associant les services de l'Etat, dans le cadre d'une conférence régionale de la transition énergétique ; (le MEDEF et la CFE-CGC estiment que la co-responsabilité de l'Etat doit être maintenue) ;

cohérent avec les objectifs nationaux (mix énergétique, évolution de la consommation, réduction des émissions de gaz à effet de serre), discuté avec l'Etat, garant du respect des engagements européens et internationaux, de l'égalité et de la solidarité territoriale ;

la compatibilité des documents de planification avec le SRCAE devra être débattue en amont dans le cadre de la co-construction du SRCAE.

Le Plan Climat Energie Territorial (PCET)

la totalité du territoire national doit être couvert par des Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) sans superpositions de PCET. Cette compétence du bloc communal peut être transférée à un niveau de

collectivité plus large (Pays, PNR, syndicat mixte du SCOT). Un PCET départemental peut être discuté avec les communes du département ;

prise en compte de toutes les compétences et leviers d'action des collectivités (maîtrise de l'énergie, production décentralisée d'énergie, organisation, mobilité...). Les PCET comprennent également un volet d'animation territoriale (sensibilisation et information mais aussi mobilisation des acteurs et des citoyens) ;

cohérent avec les objectifs nationaux (mix énergétique, évolution de la consommation, réduction des émissions de gaz à effet de serre) et le SRCAE ;

mise en cohérence avec les objectifs du PCET des autres documents structurants du bloc communal (PDU, PLU, PLH ...).

La Plan Climat Energie Patrimoine et Service

Toute collectivité, quelle que soit sa taille, met en œuvre un plan de maîtrise de l'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les services et bâtiments directement sous sa responsabilité.

Proposition 9 : Rendre possible la définition de critères d'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme pour permettre aux collectivités territoriales de s'assurer de la bonne application des normes techniques applicables aux bâtiments.

Proposition 10 : Organiser la détection et l'action dans la lutte contre la précarité par des dispositifs de repérage des ménages potentiellement concernés, suivis d'actions d'information sur les économies d'énergie et d'actions d'accompagnement vers les programmes d'amélioration énergétique des logements.

Ces programmes seront organisés autour des départements, en coordination avec le bloc communal.

Proposition 11 : Création d'une obligation de service public de gestion de données de consommations dans le cadre des concessions de distribution publique et des missions de service public des gestionnaires de réseau de distribution. Les actions des collectivités territoriales en matière d'énergie seront d'autant plus efficaces (ciblage, priorisation) qu'elles disposeront gratuitement des données de consommation et de production énergétiques de leurs territoires, toutes énergies confondues.

La loi garantit l'accès des collectivités aux données des réseaux d'électricité et de gaz nécessaires à la conduite de leur politique de transition énergétique dans le cadre des SRCAE et des PCET. Cet accès est aujourd'hui limité par l'interprétation de l'exploitation des Informations Commercialement Sensibles (ICS).

Un dialogue des autorités concédantes avec les gestionnaires des réseaux de distribution doit conduire à définir la nature, la finesse (idéalement pour les collectivités à la maille IRIS) et la forme de ces données et de leur transmission. Au-delà de l'électricité et du gaz, l'ensemble des vecteurs énergétiques et des territoires doit être concerné.

Proposition 11bis : Au-delà des énergies relevant de services publics, la loi doit préciser les modalités de fourniture des données énergétiques des opérateurs, notamment les pétroliers, aux collectivités territoriales pour la conduite de leurs politiques de transition énergétique.

Proposition 12 : Créer un groupe de travail prolongeant les travaux sur la distribution d'énergie

Le groupe de travail mesure l'importance du sujet de la distribution pour la transition énergétique et les divergences entre acteurs. Il propose la poursuite d'un groupe de travail autour de l'équilibre des relations entre concédants et concessionnaires au regard des enjeux de la transition énergétique.

L'Etat et les gestionnaires de réseaux de distribution seront associés à ce groupe de travail. Ses conclusions devront être rendues dans un calendrier cohérent avec celui du débat national sur la transition énergétique.

4. Rôle de l'Etat et gouvernance des organisations nationales

Dans un contexte de décentralisation, l'Etat doit jouer un rôle de stratège, garantir la cohérence de la politique énergétique, la solidarité et le respect des normes, assurer la régulation, la sécurité d'approvisionnement, être le garant des objectifs et des grands équilibres.

Proposition 13 : l'Etat doit assumer un rôle de stratège et assurer le respect des normes et règles qu'il a adoptées. Les règles définies doivent être claires et ne pas se multiplier de manière injustifiée. Mais elles doivent aussi être respectées par tous, et l'Etat doit assurer ce contrôle. Il défend l'intérêt général et la cohérence des politiques énergétiques du pays.

Les objectifs de l'Etat pour garantir la sécurité d'approvisionnement sont définis dans les Programmations Pluriannuelles des Investissements (PPI), établies par l'autorité administrative. Elles sont présentées au Parlement dans l'année suivant le renouvellement de l'Assemblée nationale. Seules les commissions concernées s'expriment, pour avis, sur les PPI portant aujourd'hui sur la production électrique, la production de chaleur et le gaz (Plan Indicatif Pluriannuel des investissements dans le secteur du gaz - "PIP gaz").

Leur préparation doit se faire de manière concertée, en s'appuyant sur les concertations locales.

Proposition 14 : Les Programmations Pluriannuelles des Investissements doivent être soumises au Parlement afin de renforcer leur rôle stratégique, précédées d'un avis du Conseil supérieur d'orientation de la transition énergétique (voir proposition 16). Elles doivent par ailleurs décliner les objectifs nationaux et européens.

Les réseaux de transport d'énergie doivent faire l'objet de concertation, à l'image du Comité des Utilisateurs du Réseau de Transport d'Electricité (CURTE), mis en place par RTE sur l'électricité. Une programmation pluriannuelle des investissements de réseau pourrait être mise en place comme cela se fait pour la production électrique ou de chaleur.

Proposition 15 : Etablir une PPI réseau électrique et une PPI réseau gaz qui porteront sur le transport (à partir du schéma décennal du réseau de transport) et la distribution (via la consolidation nationale des programmes d'investissement issus des concertations locales), après arbitrages nationaux dans le respect des ressources tarifaires. Elle devra être soumise à la représentation nationale, comme prévu par la proposition précédente. Elle sera réalisée après les PPI Production et devra faire l'objet d'une concertation en amont.

Le MEDEF fait part de sa réticence à la réalisation d'un exercice supplémentaire de programmation des investissements pour les réseaux de transport de gaz et d'électricité car il considère qu'il serait contraire à l'objectif de "visibilité" et de "simplification administrative" d'ajouter, en

sus des outils de programmation législatifs déjà existant, une nouvelle procédure redondante et susceptible de ralentir la dynamique d'évolution du réseau pour favoriser la transition énergétique aux réseaux de transport. En effet, en ce qui concerne le transport, et à la différence du réseau de distribution, le législateur a d'ores et déjà instauré un processus annuel de concertation publique sur la vision à dix ans des infrastructures de transport d'électricité et de gaz ("schéma décennal") ainsi qu'une approbation annuelle des investissements de réseau de transport par la CRE. Le MEDEF préconise donc plutôt d'articuler la future PPI distribution avec le schéma décennal de transport, qui existe déjà concrètement.

La CRE est un régulateur au périmètre limité (électricité et gaz) issu des directives européennes ouvrant à la concurrence ces secteurs. Elle doit s'assurer de la transparence et de la clarté du fonctionnement de notre système énergétique. La détermination des tarifs et des coûts reste complexe, comme en témoignent les récentes annulations du Tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) et des tarifs réglementés de vente de l'électricité par le Conseil d'Etat. Les questions territoriales spécifiques devraient pouvoir être prises en compte par la CRE, mais il a été rappelé que le collège de cette autorité administrative indépendante doit rester composé de membres ne représentant aucun intérêt particulier.

Quel lieu pour le suivi des recommandations du Débat National sur la Transition Énergétique et des engagements qui suivront ?

Le groupe de travail s'est interrogé sur les différentes organisations pouvant assurer ce rôle. Il a été étudié la possibilité de prolonger le Conseil National du Débat sur la Transition Énergétique, de donner cette mission au Conseil National de la Transition Écologique (en lui donnant par exemple des formes variables selon les sujets traités) ou de réformer le Conseil Supérieur de l'Énergie (CSE).

Le groupe s'est largement prononcé en faveur de cette dernière possibilité.

Le CSE est aujourd'hui un lieu d'examen des projets de textes réglementaires liés à l'énergie. D'abord limité à l'électricité et au gaz, il a été élargi à toutes les énergies en 2005 (loi POPE). En 2010, la loi Grenelle lui a donné un rôle nouveau en élargissant son rôle très technique de suivi réglementaire. Elle a créé en son sein un « comité de suivi des énergies renouvelables » destiné à « évaluer la progression vers l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 », mais celui-ci a été très peu réuni.

Sa composition est aujourd'hui pluraliste, mais devra être complétée pour être conforme à l'esprit de la gouvernance à six. Son rôle d'avis devra être conservé, même s'il demeure de nos jours purement consultatif, mais il lui sera attribué une mission plus globale d'avis et d'orientation sur la transition énergétique.

Les avis du CSE dans son format actuel sont rarement suivis par le gouvernement et cette instance n'a pas l'assurance que les textes qui lui ont été soumis au préalable pour avis sont ceux qui sont présentés *in fine* au gouvernement. Si son pouvoir reste consultatif, il doit être plus écouté qu'il ne l'est actuellement. Il conviendra de lui donner un nouveau nom, un nouveau souffle, et de promouvoir davantage ses avis et propositions, à l'instar des prérogatives dévolues actuellement à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), notamment en les rendant publics.

Le groupe de travail insiste sur le lien à établir entre le CESE et le Conseil supérieur d'orientation sur la transition énergétique.

Son périmètre devra être clarifié afin qu'il couvre toute la transition énergétique (y compris chaleur, maîtrise de l'énergie, etc.). Il devra être capable de traiter des questions territoriales, des spécificités des départements ultra-marins et de leur

place particulière dans la transition énergétique, ce qui supposera la présence, au sein d'un collège ad hoc, d'acteurs présents sur ces territoires et intervenant dans les domaines de l'énergie à divers titres (notamment régions, autorités organisatrices compétentes dans le domaine de la distribution publique d'énergie regroupant toutes les communes du territoire régional, etc.). La capacité d'auto-saisine doit lui être donnée.

Proposition 16 : Renforcer et réformer le Conseil supérieur de l'énergie. Sous le nom de « Conseil supérieur d'orientation de la transition énergétique », il assurera à la fois sa mission consultative sur les textes réglementaires et le suivi de la mise en œuvre des engagements sur la transition énergétique. Sa composition devra être complétée pour s'assurer du pluralisme de ses membres dans l'esprit de la gouvernance à six et de leur représentativité.

Ses avis seront rendus publics.

Afin d'affiner cette proposition, le groupe de travail propose qu'un mandat lui soit donné pour préciser le mode de fonctionnement, la composition, etc... du Conseil supérieur d'orientation de la transition énergétique (représentation des territoires ultramarins, du CESE, des universités, des syndicats professionnels des Industries Electriques et Gazières déjà présents au CSE, etc.).

Les questions de transport, d'aménagement du territoire et de mobilité auraient mérité un traitement approfondi. Elles ont fait l'objet de peu de propositions. Le CESE devrait être saisi sur le sujet, afin de leur donner l'espace qu'elles méritent.

Proposition 17 : Saisine du CESE par le gouvernement sur les aspects transports, aménagement du territoire et mobilité de la transition énergétique.

Proposition 17bis : Le CESE et les CESER (Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux) établissent collectivement un rapport tous les deux ans sur la mise en œuvre territoriale et l'adhésion des citoyens et des acteurs aux objectifs de la transition énergétique.

Gouvernance de l'ADEME : Opérateur clé de la transition énergétique en cours, l'ADEME doit s'organiser pour accompagner sa généralisation tout en recherchant les solutions innovantes. Ces évolutions pourraient suivre les axes suivants :

- consolider le niveau régional en améliorant l'articulation national/régional ;
- renforcer la coordination technique des réseaux nationaux et régionaux d'acteurs, détecter et développer des compétences nouvelles en ingénierie publique et privée ;
- permettre une plus large mobilisation des fonds bancaires (BPI, BEI...) au service de la transition énergétique ;
- accompagner les entreprises et notamment les PME sur la montée en compétence et en qualité pour la maîtrise de nouvelles filières technologiques.

Une contractualisation pluriannuelle d'objectifs avec les régions, adossée à la réalisation des objectifs de la conférence régionale de la transition énergétique et permettant de coordonner l'emploi des fonds publics disponibles (nationaux, régionaux et européens (fonds structurels)).

Le conseil d'administration de l'ADEME est composé de 26 membres (10 représentants de l'Etat de ministères différents, deux parlementaires – Sénat et Assemblée nationale – six représentants du personnel, trois représentants des collectivités locales – AMF, ADF, ARF – et cinq personnes qualifiées – trois au titre de l'environnement, deux au titre de l'énergie – issues des groupements professionnels et/ou des associations de protection de l'environnement). Les commissions d'attribution des aides se réunissent par thématique et rassemblent des représentants de l'Etat et 12 personnes qualifiées (essentiellement le monde économique et associatif).

Le conseil d'administration de l'ADEME pourrait s'ouvrir au monde économique comme son équivalent allemand (banques notamment).

Certains participants considèrent que divers acteurs pourraient prétendre à participer au conseil d'administration (opérateurs énergie, PME, banques, Universités...). Outre que le CA doive rester restreint pour être opérationnel, il ne faut pas oublier que le CA est avant tout l'instance de gouvernance de l'ADEME, y compris sur des questions sans lien avec la transition énergétique (structure financière, validation des comptes, etc.). Un comité stratégique, consultatif, pourrait dès lors être adossé au CA pour permettre à ces acteurs d'être mieux associés aux décisions stratégiques de cette agence.

A l'échelle régionale, la gouvernance de l'ADEME est aujourd'hui organisée en un comité d'orientation et une commission régionale des aides. Leur composition devrait introduire une participation effective des collectivités territoriales et notamment des régions. Le mode de coopération entre la région et l'ADEME doit être laissé à leur libre appréciation en cohérence avec la dimension nationale de l'agence.

Proposition 18 : Créer un comité stratégique adossé au CA de l'ADEME. Construit sur une gouvernance à six, il suit les orientations et activités de l'agence et émet des avis.

Gouvernance des opérateurs énergétiques

L'Etat doit se comporter en stratège et pas seulement en actionnaire (lorsqu'il l'est). Un cadre doit être donné pour que la priorité reste le service public plutôt que le versement de dividendes. Pour cela, les contrats de service public doivent être actualisés : ils datent de 2005 pour l'électricité et de 2009 pour le gaz. Plusieurs participants considèrent que le statut juridique de ces contrats devrait être clarifié pour les articuler avec les politiques locales.

Certains ont par ailleurs estimé que les conseils d'administration ou de surveillance des opérateurs énergétiques disposant de droits exclusifs pourraient s'ouvrir à des représentants des collectivités territoriales. Quelques-uns ont expliqué qu'ils partageaient cette proposition dès lors que cette participation laisse des « marges de manœuvre ». Aucune proposition à ce sujet n'a rassemblé largement.

Le renforcement de l'implication directe de l'Etat dans la gouvernance des entreprises dont il est actionnaire passe par un comportement de l'Etat davantage stratège qu'actionnaire, loin de précautions aujourd'hui réduites au respect de critères financiers, et notamment de distribution de dividendes.

Proposition 19 : La réussite de la transition énergétique passe par la clarification du rôle de l'Etat dans la gouvernance des opérateurs énergétiques dont il est actionnaire.

5. Rôle de l'Europe

Les compétences de l'Union européenne sont définies par l'article 194 du traité de Lisbonne. L'UE est habilitée à prendre des mesures au niveau européen pour :

- assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie ;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;
- promouvoir l'efficacité énergétique ;
- promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

Une partie importante de notre droit national découle du niveau européen. Le mode de délibération du Parlement européen est clair, mais les positions adoptées lors des Conseils européens le sont moins. Il est nécessaire de définir un lieu, un organisme, où échanger sur les positions défendues par la France dans la transparence.

L'Europe est également notre lien avec le niveau mondial. Malgré la difficulté à avancer de manière multilatérale depuis le protocole de Kyoto, la parole internationale de l'Europe est essentielle. Elle le sera d'autant plus dans les trois prochaines années en perspective de la tenue des négociations internationales de 2015 à Paris.

<p><u>Proposition 20 : Améliorer la transparence et la concertation des positions de la France au niveau européen</u> (Conseil européen, actes délégués) sur les questions d'énergie et de climat. Un échange sur les positions défendues par la France devrait avoir lieu en amont au sein du Conseil supérieur d'orientation de la transition énergétique.</p>

L'un des principaux enjeux européens concerne les fonds structurels. Gérés à l'échelle des régions, ils doivent s'inscrire dans une logique de projet territorial cohérent avec les SRCAE et défini en lien avec tous les acteurs du territoire.

6. Gouvernance du risque

Les propositions et échanges sur la gouvernance du risque ont principalement concerné les risques technologiques liés à l'énergie. Sous le terme « gouvernance du risque », le groupe de travail a traité la prévention et la gestion du risque, la transparence des informations, le rôle et l'indépendance des organisations et des acteurs.

L'énergie nucléaire a compté pour une part importante des discussions mais le souhait de nombreux participants de traiter plus largement la question des risques énergétiques a été entendu. Le groupe partage la volonté d'éviter, autant que possible, un traitement spécifique des risques liés à l'énergie nucléaire. Les participants ont rappelé les risques technologiques liés aux autres formes d'énergie (barrages hydrauliques, industrie de transformation des énergies fossiles). Certains participants ont également souligné d'autres risques, en particulier liés à la sécurité d'approvisionnement en électricité, en pétrole et en gaz. Les propositions 18 et 19 ont été discutées dans ce cadre.

Les participants ont insisté sur le rôle des salariés en raison de leur connaissance des installations, et sur la place des collectivités dans l'information, la prévention et la gestion du risque.

Proposition 21 : Respecter, pour l'évaluation des risques technologiques liés à la production d'énergie quelle qu'elle soit, les principes généraux de déontologie garantissant l'indépendance et la légitimité de l'expertise

Proposition 22 : Allouer aux Commissions Locales d'Information les moyens financiers de faire appel à des expertises indépendantes.
Pour fonctionner, les CLI doivent pouvoir accéder à des informations et à une expertise indépendantes de l'exploitant.

Proposition 23 : Prendre en compte l'éventualité d'un accident majeur (niveau 7 INES) dans la gouvernance du risque nucléaire (instances et plans).

Certains participants ne partagent pas cette proposition. Pour eux, elle n'a pas d'utilité ou de pertinence car ils considèrent qu'elle est déjà couverte par la loi Transparence et Sûreté Nucléaire qui prévoit les modalités de gestion du risque nucléaire, y compris en cas d'accident majeur, comme le démontrent les décisions prises par l'ASN après Fukushima (dans le cadre de la loi de 2006) pour imposer aux opérateurs de nouvelles prescriptions de sûreté (travaux, équipements, organisation) qui couvrent explicitement la gestion des accidents les plus graves. Toutes ces décisions sont publiques sur le site de l'ASN.

Proposition 24 : Clarifier le partage des responsabilités entre les avis émis par l'Autorité de Sûreté Nucléaire et les décisions émanant de l'exécutif.

Certains participants ne partagent pas cette proposition. Pour eux, elle n'a pas d'utilité ni de pertinence car ils considèrent que le partage des responsabilités entre l'ASN et le pouvoir exécutif est clairement déterminé dans la loi sur la Transparence de la Sûreté Nucléaire de 2006 : les grandes orientations de politique énergétique relevant du pouvoir législatif.

Annexes

Propositions écrites des membres du groupe

- Proposition de schéma d'organisation et de mise en œuvre de la transition énergétique territoriale, ACUF, ADCF, AMGVF, AMORCE, ARF, FLAME, FNCCR, RARE
- Gouvernance de la transition énergétique, Positions de la CFE-CGC
- Implication de la CPU dans la gouvernance des instances liées à la transition énergétique, CPU
- Favoriser l'accès aux données de la distribution pour les PCET, FNCCR
- Instaurer une obligation de PCET pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements et mieux les articuler entre eux, FNCCR
- Les AODE face au changement climatique, comment agir ? FNCCR
- Le modèle de la solidarité énergétique territoriale : un outil incontournable pour la transition énergétique
- Gouvernance Territoires, MEDEF
- Gouvernance nationale, MEDEF
- Gouvernance Europe, MEDEF
- Consolider le PCET, RAC – CLER - 4D
- Dépénaliser et décentraliser le stationnement payant, RAC
- Etendre à l'ensemble des régions la capacité d'habilitation, RAC
- Faciliter l'obtention de l'OTPF pour les projets citoyens de développement des énergies renouvelables, RAC – CLER- 4D
- Permettre aux collectivités de moduler les aides au logement RAC – 4D
- Renforcer l'échelon régional et le bassin de vie, RAC- CLER, 4D
- Modification des contrats de concession des réseaux de distribution du gaz et de l'électricité, RAC- CLER, 4D
- Assurer la cohérence des opérations de production d'énergie avec les politiques régionales, RAC
- Un service public local de l'énergie assorti d'un dispositif de péréquation tarifaire, RAC

Contribution du groupe des experts

- L'expérience de la Ville Pilote de Montdidier : Un outil territorial pour la transition énergétique, Gérard Magnin
- La gouvernance de la sûreté nucléaire, citations et fonctionnement, Bernard Laponche
- La gouvernance en matière de sûreté nucléaire, Sylvie Supervil (IRSN)
- Quelle gouvernance pour le pétrole brut et les produits pétroliers ? Note préparée par Jean-Marie Chevalier
- L'histoire de la péréquation tarifaire réalisée, François-Mathieu Poupeau
- Le financement coopératif et les OTPF, Cyril Roger Lacan. *En préparation.*
- Les conséquences en France et en Europe des évolutions de l'approche territoriale de la question énergétique, François-Mathieu Poupeau. *En préparation.*

Le groupe de travail a été coordonné par le sénateur Ronan Dantec, avec pour rapporteur Raphaël Claustre du CLER, Réseau pour la transition énergétique. Ils ont bénéficié de l'appui d'Anne Lemaire-Dujin du SG, ainsi que de Pierre Fontaine (DGEC), Ludovic Armand (DGEC) et Yann Gourio (CG_DD).