

Le schéma de services collectifs de l'énergie

Dans le cadre d'une nouvelle approche de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire, le schéma de services collectifs de l'énergie poursuit trois principaux objectifs : ramener à l'horizon 2008-2012 les émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990, exploiter au mieux les gisements d'énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie, améliorer les services rendus aux usagers. Il a également l'ambition de donner aux collectivités locales les moyens de définir une politique régionale de l'énergie en complément des actions menées au niveau national.

**par Fabrice Dambrine
Ingénieur en chef des Mines**

Les schémas de services collectifs ont été institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, LOADT (1), du 25 juin 1999, qui fixe notamment les principes et les moyens d'une politique d'aménagement et de développement durable (2) du territoi-

re, basée sur des choix stratégiques pour les vingt ans à venir.

Les choix stratégiques, définis par l'article 2 de la loi, doivent être mis en œuvre par les différents acteurs publics concernés dans neuf schémas

de services collectifs (SSC) qui fixent les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir : SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, SSC culturels, SSC sanitaires, SSC de l'information et de la communication, SSC de transport de voyageurs, SSC de transport de marchandises, SSC de l'énergie, SSC des espaces naturels et ruraux, SSC du sport. Les schémas de services collectifs remplacent désormais le schéma national d'aménagement et de développement du territoire et l'élargissent à trois nouveaux domaines, l'énergie, la gestion des espaces naturels et ruraux ainsi que le sport.

Les SSC constituent donc, aux termes de la loi, l'un des instruments de la nouvelle politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Ils visent, en privilégiant le développement durable, à une meilleure organisation des services au plus près des attentes des usagers, dans le cadre d'un développement fondé sur les nouvelles formes de croissance, sur l'internationalisation des économies régionales et sur les nouvelles aspirations des Français en matière de qualité de la vie et de préservation de l'environnement.

De manière générale, les SSC sont conçus comme des instruments de pilotage et d'orientation pour l'Etat et les différents acteurs concernés, notamment les collectivités locales dans le

respect des principes de décentralisation. Bien entendu, selon les cas, les SSC pourront être plus ou moins directs en fonction du rôle, du degré d'implication et des moyens d'action de la puissance publique dans

chacun des domaines considérés.

Enfin, les SSC sont destinés à évoluer sur les 20 ans à venir puisque la loi prévoit leur révision un an avant chaque échéance des contrats de plan Etat-régions (soit, pour la première fois, en 2005).

L'élaboration des SSC repose sur une très large concertation

Destinés à être mis en œuvre par l'ensemble des acteurs publics, aussi bien

au niveau national que local, les schémas de services collectifs sont actuellement élaborés sur la base

d'une très large concertation entre l'échelon national et l'échelon territorial, ce qui conduit à une procédure qui peut paraître longue et compliquée mais qui vise à obtenir l'adhésion de tous.

Immédiatement après l'adoption de la loi, les services de l'Etat ont rédigé, pour chaque schéma de services collectifs, un document de cadrage énonçant un certain nombre d'hypothèses et d'options susceptibles de constituer les priorités de long terme de l'Etat. Une

(1) Dite « loi Voynet » ; cette loi a modifié, en particulier sur ce point, la précédente LOADT du 4 février 1995 (dite « loi Pasqua »).

(2) Les trois dimensions du développement durable sont le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

première étape de concertation s'est ensuite déroulée en région au deuxième semestre 1999. Elle a permis de recueillir les contributions de l'ensemble des partenaires régionaux en liaison avec les CRADT (3) élargies aux acteurs économiques et sociaux régionaux. Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'énergie, chaque région a ainsi apporté sa contribution à l'élaboration du SSCE autour des principaux thèmes retenus dans le document de cadrage : maîtrise de la demande d'énergie, valorisation des ressources locales, production décentralisée d'énergie, moyens de transport, de stockage et de distribution d'énergies. Si les contributions diffèrent d'une région à l'autre en fonction de la place tenue par l'énergie dans les différentes régions et de leur sensibilité énergétique, elles témoignent, néanmoins, toutes de la volonté des collectivités territoriales de s'impliquer résolument dans les questions énergétiques.

Après cette phase de recueil des contributions régionales, les différentes administrations concernées ont élaboré, au premier semestre 2000, les projets des neuf schémas de services collectifs. Dans ce cadre, le schéma de services collectifs de l'énergie a été élaboré sous l'égide du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à la Direction générale de l'énergie et des matières premières (4). Les neuf projets de schémas de services collectifs ont enfin été validés le 26 octobre 2000 au cours d'un comité interministériel présidé par le Premier ministre.

La loi prévoit ensuite que les projets de schémas de services collectifs soient soumis à une nouvelle consultation régionale auprès des Conseils régionaux et des CRADT ; cette étape devrait débuter en décembre 2000 pour s'achever au 15 avril 2001. Parallèlement, les schémas doivent également faire l'objet d'une consultation nationale auprès du Conseil national pour l'aménagement du territoire, des deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire, ainsi que d'instances spécialisées spécifiques à chaque schéma (pour le SSC énergie, il s'agira du Conseil supérieur de l'élec-

tricité et du gaz). A l'issue de ces nouvelles consultations, les schémas de services collectifs seront alors définitivement arrêtés par le gouvernement, puis soumis à l'avis du Conseil d'Etat en vue de leur adoption par décret à l'été 2001.

Le SSC énergie s'inscrit dans la continuité de la politique énergétique française

Les questions énergétiques constituent un enjeu central pour notre société, tant vis-à-vis de l'économie que de la vie quotidienne des Français, ou encore, même si la prise de conscience en est plus récente, de l'impact sur l'environnement local et mondial. C'est pourquoi, la politique énergétique française s'attache à assurer à notre pays dont le sous-sol est pauvre en combustibles fossiles, des conditions d'approvisionnement en énergie satisfaisantes, tant en termes de la continuité de la ressource énergétique que de prix d'approvisionnement (5).

Cette politique a notamment reposé sur un rééquilibrage entre les différentes sources d'énergie (en termes tant de formes d'énergies que d'origines géographiques), sur la coopération internationale et la négociation de contrats d'approvisionnement à long terme, sur la mise en valeur des énergies locales, sur des actions volontaristes de maîtrise de l'énergie et, bien entendu, sur le développement du programme électronucléaire. En France, la production d'électricité d'origine nucléaire représente l'équivalent de 100 Mtep par an, soit autant que la production pétrolière du Koweït ; les énergies renouvelables (y compris le grand hydraulique et la biomasse) représentent, quant à elles, 17 Mtep par an, ce qui place notre pays au premier rang européen. En outre, les économies d'énergie fossiles contribuent non seulement à lutter contre l'effet de serre, mais également au maintien d'une croissance forte et durable. C'est dans ce cadre que le gouvernement prépare pour la fin de l'année 2000 un nou-

veau plan national d'économies d'énergie.

Par ailleurs, la libéralisation des marchés européens de l'énergie, engagée au début des années 1990 par le marché des hydrocarbures liquides, se poursuit actuellement avec ceux de l'électricité et du gaz : ces nouvelles règles de marché, en renforçant les possibilités de choix des consommateurs et la mise en concurrence des fournisseurs, concourent à la sécurité d'approvisionnement au meilleur coût possible. Mais ils modifient également les moyens de l'action publique, en sorte que le gouvernement veille à préserver les moyens réglementaires lui permettant de faire prévaloir les préoccupations de long terme indispensables à la continuité de la politique énergétique.

Si la sécurité d'approvisionnement du pays en énergie reste une préoccupation majeure des pouvoirs publics, la politique énergétique devra cependant de plus en plus faire face à d'autres défis : stabilisation des prix dans un contexte de marchés libéralisés et donc plus volatils, vulnérabilité des approvisionnements énergétiques aux aléas climatiques et aux mouvements sociaux et, bien entendu, préservation de l'environnement. A ce titre, l'une des contraintes de la politique énergétique française dans les 10 à 20 ans à venir sera de satisfaire les engagements pris par notre pays dans le cadre du protocole de Kyoto de novembre 1997 sur la lutte contre les risques de changement climatique : ramener à l'horizon 2008-2012 les émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France à leur niveau de 1990, sachant qu'une large part des GES provient de l'utilisation des combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz). L'ensemble de ces éléments demande que les différents acteurs, Etat, collectivités locales et en particulier les régions, industriels et consommateurs se mobilisent pour répondre à ce défi.

(3) CRADT : conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire.

(4) Le projet de schéma de services collectifs de l'énergie est téléchargeable sur le site de la Direction générale de l'énergie et des matières premières à l'adresse : <http://www.industrie.gouv.fr/energie>

(5) Indépendamment bien entendu de la politique fiscale qui peut être mise en œuvre sur les produits énergétiques.

A cet égard, le schéma de services collectifs de l'énergie a notamment vocation à définir la complémentarité des rôles entre l'Etat et les collectivités locales. En particulier, ces dernières ont un rôle prééminent à jouer en matière d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie : le SSCE prévoit de leur donner les moyens de le jouer le plus efficacement possible. Au-delà de cet aspect qui s'inscrit dans le cadre du développement durable en mettant l'accent sur l'efficacité énergétique et la mise en valeur des énergies renouvelables, la SSCE a également l'ambition de contribuer à l'amélioration du service rendu aux usagers : prévention des risques de toutes natures liés à l'utilisation de l'énergie (y compris les risques de rupture dans la continuité de l'approvisionnement), développement d'infrastructures de stockage, de transport et de distribution d'énergie, réduction de leur impact environnemental.

Ramener à l'horizon 2008-2012 les émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990

Dans un contexte de croissance économique importante qui, sans mesure particulière, entraîne inévitablement

une augmentation de la consommation d'énergie, la France doit se doter de nouveaux outils afin de ramener à l'horizon 2008-2012 ses émissions de GES à leur niveau de 1990. En effet, quels que soient les scénarios pris en compte et malgré une baisse tendancielle de l'intensité énergétique (6) depuis 40 ans, on aboutirait à l'horizon des 10 ans à venir, en l'absence de mesures correctrices nouvelles, à une augmentation importante de la consommation d'énergie, en particulier dans les transports. Plus précisément, comme le souligne le programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC), adopté en janvier 2000 par le gouvernement, cela pourrait conduire à une augmentation des émissions annuelles de GES de 143,5 millions de tonnes équivalent carbone (7) en 1990 à 159,6 MteC en 2010 (soit + 16,1 MteC). En particulier, les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) du seul secteur de l'énergie (production, transformation et consommation) augmenteraient de 1990 à 2010 d'environ 13 MteC annuelles (8).

Le PNLCC propose différentes mesures pour satisfaire cet objectif de stabilisation des émissions de GES de la France. Mais les efforts devront être très importants et mobiliser l'ensemble des

acteurs. A cet égard, tout devra être mis en œuvre pour valoriser le potentiel de maîtrise de l'énergie et développer les énergies renouvelables (EnR). Cela doit

En l'absence de mesures correctrices nouvelles, on aboutirait à une augmentation importante de la consommation d'énergie, en particulier dans les transports

plus que jamais être un objectif essentiel de la politique énergétique, non seulement pour l'Etat, mais également

pour les collectivités locales qui disposent de nombreux atouts en ce domaine et pour qui cela doit devenir, comme le préconise le schéma de services collectifs de l'énergie, une des principales priorités de leur politique énergétique.

Exploiter au mieux les gisements d'énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie

Dans un contexte de libéralisation du secteur énergétique, le schéma de services collectifs de l'énergie procède évidemment plus d'une démarche d'objectifs que de moyens. A cet égard, un des objets essentiels du SSCE est de donner aux collectivités locales des indications pour leur permettre de définir au mieux, en complément des actions propres de l'Etat, leurs politiques en matière d'exploitation des gisements d'économies d'énergie et de valorisation des énergies renouvelables :

- dans le secteur des bâtiments, de l'habitat et du tertiaire ;
- dans le secteur des transports (régulation de la demande, réduction de la consommation spécifique des véhicules, rééquilibrage intermodal de l'offre de transports, politiques locales

Le carbo-bilan

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, toutes choses égales par ailleurs, on va chercher à remplacer une filière donnée (filiale de production, mode de transport, etc.) par une autre filière moins émettrice de GES. De même, si l'on a le choix entre plusieurs filières de remplacement possibles, il sera évidemment préférable de retenir celle qui a le meilleur rapport coût/efficacité, c'est-à-dire celle dont le coût de réduction d'une tonne équivalent carbone est le plus faible.

Il convient pour cela d'être capable de quantifier pour chaque filière les émissions de GES correspondantes en les exprimant en équivalent carbone pour chaque unité de production (par exemple : 1 kWh électrique, 1 tonne.km transportée, 1 tonne d'acier produite, etc.). C'est ce que l'on peut nommer le carbo-bilan d'une filière, et le choix d'une filière plutôt que d'une autre dépendra, évidemment, pour ce qui concerne la lutte contre l'effet de serre, de la comparaison de leurs carbo-bilans respectifs en termes coût/efficacité.

Il est donc important, pour éclairer toute décision, d'établir préalablement le carbo-bilan précis des différentes solutions alternatives en concurrence. Comme pour les éco-bilans, les carbo-bilans devront, bien entendu, intégrer l'ensemble de la filière.

(6) Energie consommée rapportée à l'unité de PIB produite.

(7) MteC (million de tonnes équivalent carbone) : mesure du pouvoir radiatif des GES par référence au dioxyde de carbone (CO₂), exprimé en contenu carbone.

(8) Pour mesurer l'ampleur de l'effort à réaliser pour ramener à l'horizon 2008-2012 les émissions de GES à leur niveau de 1990, on notera simplement que réduire de 13 MteC les émissions de CO₂ du secteur de l'énergie, correspondrait par exemple à une économie de 16 Mtep de produits pétroliers, soit à l'horizon 2010 l'équivalent de 18 % de la consommation de pétrole ou près du quart de la consommation d'énergie dans le seul secteur des transports.

d'urbanisme et de transport, développement du télétravail, etc.) ;

- dans le secteur de l'industrie (relance de la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie, extension de la taxe générale sur les activités polluantes aux énergies et autres instruments économiques, audits énergétiques, soutien aux efforts de R&D, accords de branches, etc.) ;

- dans le secteur de la maîtrise de la demande d'électricité ;

- enfin, le développement des énergies renouvelables (éolien, biomasse, solaire, hydraulique, biogaz, valorisation des déchets, etc.).

C'est sans doute dans ce domaine de développement des énergies renouvelables que

C'est sans doute dans le domaine de développement des énergies renouvelables que les collectivités locales auront un rôle majeur à jouer

les collectivités locales auront un rôle majeur à jouer. Le schéma de services collectifs de l'énergie propose donc, notamment, que les collectivités locales :

- mènent une politique patrimoniale en faveur des EnR (équipement des locaux publics avec des moyens de chauffage et de production d'eau chaude alimentés par des EnR, valorisation énergétique de la chaleur, transformation des réseaux de chaleur existants pour les alimenter avec des EnR ou des unités de cogénération, satisfaction des besoins, autant que faire se peut, par des EnR en substitution à de l'électricité ou par des opérations de maîtrise de demande d'électricité, etc.) ;

- créent un environnement local favorable au développement des EnR (inventaire des zones favorables à l'implantation de moyens de production à partir d'EnR - ressources en biomasse, sites éoliens, hydrauliques, géothermiques, etc. - encouragement à la mise en place de moyens de production d'électricité à partir d'EnR, à travers notamment l'adaptation des documents d'urbanisme) ;

- apportent, le cas échéant, des soutiens financiers aux projets d'EnR ; dans ce cadre, le SSCE recommande également que les collectivités locales s'efforcent d'examiner les différentes solutions en concurrence en tenant compte des divers paramètres (aménagement du territoire, développement

des ressources locales, impact sur l'emploi, réduction des émissions de GES (à travers l'établissement d'un « carbo-bilan »), etc.

Améliorer les services rendus aux usagers

Au-delà des aspects lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, maîtrise de l'énergie et développement des EnR, le schéma de services collectifs de l'énergie a également vocation à permettre d'améliorer les services rendus aux usagers, en particulier en :

- renforçant la prévention des risques liés à la production, à la transformation et à l'utilisation de l'énergie ;

- recherchant une meilleure répartition régionale des capacités de stockage et de transport d'hydrocarbures liquides, afin de mieux garantir la sécurité d'approvisionnement, ainsi qu'en privilégiant le transport par oléoduc au transport routier ;

- facilitant le développement de stockages souterrains et de nouvelles infra-

structures de transport de gaz naturel et en favorisant l'extension de la desserte gazière ;

- développant et sécurisant les réseaux d'électricité pour en réduire l'impact sur l'environnement (notamment par le recours, lorsque c'est justifié, à une politique d'enfouissement), assurer la continuité et la qualité de la fourniture, conforter la sûreté du système électrique face aux aléas climatiques et garantir un droit d'accès à tous.

Le rôle de la CRADT

Pour la mise en œuvre du schéma de services collectifs de l'énergie au niveau local, il est, à ce stade, proposé de s'appuyer sur la Commission régionale de l'aménagement du territoire (CRADT) : le niveau régional apparaît, en effet, comme le plus pertinent pour définir, décider, développer, soutenir et évaluer les actions de maîtrise de l'énergie, de valorisation des énergies renouvelables et de développement des infrastructures de stockage et de transport de l'énergie. Chaque CRADT est ainsi invitée à rattacher à son fonctionnement une commission régionale de suivi du schéma de services collectifs de l'énergie avec :

Le cadre législatif

L'article 22 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (JORF du 29 juin 1999) en modifiant l'article 20 de la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire définit le schéma de services collectifs de l'énergie :

« Art. 20. - I - Le schéma de services collectifs de l'énergie définit, dans le cadre de la politique nationale de l'énergie, les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre. A cette fin, il évalue les besoins énergétiques prévisibles des régions, leur potentiel de production énergétique, leurs gisements d'économie d'énergie et les besoins en matière de transport d'énergie ».

« Il détermine les conditions dans lesquelles l'Etat et les collectivités territoriales pourront favoriser des actions de maîtrise de l'énergie ainsi que de production et d'utilisation des énergies renouvelables en tenant compte de leur impact sur l'emploi et de leurs conséquences financières à long terme ».

« Le schéma comprend une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport de l'électricité, du gaz et des produits pétroliers ».

« II. - La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation afin de favoriser la coordination des actions menées en matière d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie sur le territoire régional et leur évaluation ».

- des missions spécifiquement régionales (élaboration et validation du volet régional du SSCE, mise en œuvre des actions proposées, évaluation du degré de réalisation des actions engagées, information des citoyens, etc.) ;
- un rôle de liaison entre les échelons régionaux et nationaux ;
- la mise en place d'instruments de suivi et d'analyse de la situation énergétique régionale en liaison avec l'Observatoire de l'énergie qui sera chargé d'assurer la coordination et la cohérence des réseaux régionaux.

Par ailleurs, la CRADT veillera à l'articulation du schéma de services collectifs de l'énergie avec les contrats de plan Etat-région.

Des instruments de pilotage des politiques de l'Etat

Les schémas de services collectifs constituent désormais l'un des instru-

ments privilégiés de la nouvelle politique d'aménagement et de développement du territoire. Tout en privilégiant le développement durable, ils visent à une meilleure organisation des services au plus près des attentes des usagers dans le cadre d'un développement national solidaire. Conçus pour évoluer, ils sont des instruments de pilotage des politiques de l'Etat.

Le projet de schéma de services collectifs de l'énergie qui vient d'être mis en consultation a été élaboré dans cet esprit. Il a l'ambition de donner aux collectivités locales les moyens de mieux s'impliquer dans les questions énergétiques et de définir une politique régionale de l'énergie en complément des actions menées au niveau national sous la responsabilité de l'Etat.

Dans ce cadre, il fixe des objectifs à atteindre, notamment en matière d'amélioration du service rendu aux usagers et de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Il s'efforce de

préciser les rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales, afin de faire jouer au mieux la complémentarité et la synergie entre ces deux niveaux de l'action publique. En particulier, le SSCE donne des lignes directrices aux collectivités locales pour les aider à définir une politique territoriale de l'énergie qui devra se focaliser sur la maîtrise de l'énergie et la mise en valeur des gisements d'énergies renouvelables.

Depuis la révolution industrielle, et pour encore sans doute très longtemps, les questions énergétiques sont porteuses d'enjeux majeurs tant pour la croissance économique du pays que le mode de vie de nos concitoyens ou, encore, la préservation de l'environnement. Formons le vœu que le schéma de services collectifs de l'énergie puisse bientôt constituer un nouvel outil efficace au service à la fois de la politique énergétique et de la politique d'aménagement et de développement du territoire. ●