L'expertise des territoires au service du développement du réseau de transport d'électricité dans une perspective de transition énergétique

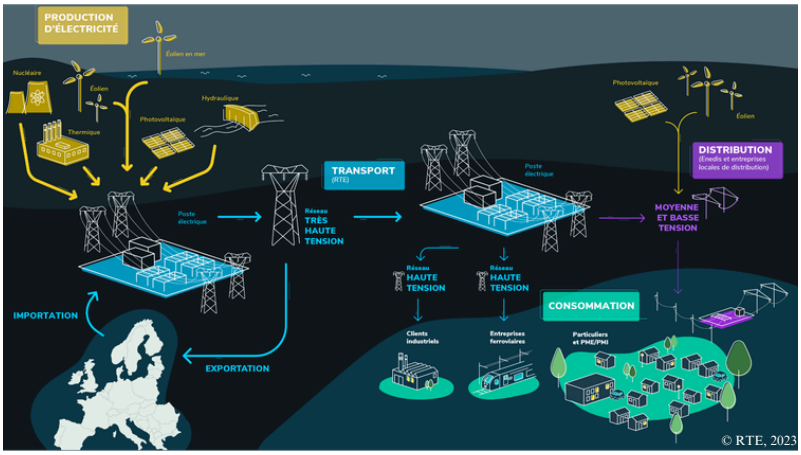
« La politique de l'environnement, c'est une politique d'investissement ». Tels étaient les mots du président de la République française, Nicolas Sarkozy, le 25 octobre 2007, lors de son discours de clôture du Grenelle de l'environnement. L'investissement réel dans le réseau de transport d'électricité s'est fait plus de 10 ans après, et cela malgré le fait que ce dernier soit l'une des pièces majeures à l'accomplissement de la politique environnementale française.

RTE, un artisan de la transition énergétique à la française !

La préservation de l'environnement remet en cause nos modèles énergétiques. Depuis cette annonce, nous observons une réelle montée en puissance du cadre législatif sur la question de la transition énergétique de la France. Les années 2009 et 2010 ont été marquées par la promulgation des lois Grenelle I puis II. Un mandat présidentiel plus tard, ce seront les Accords de Paris qui vont fixer les grands objectifs. Enfin, la loi de transition énergétique pour la croissance verte, suite directe de ces accords internationaux, va définir concrètement la marche à suivre. Réseau de Transport d'Électricité (RTE), en tant que gestionnaire du réseau électrique haute et très haute tension, est alors directement concerné par cette nouvelle orientation nationale.

Les mesures prises poussent à l'intégration des énergies renouvelables, avec pour objectif phare de réduire drastiquement nos émissions de gaz à effets de serre. Le développement des moyens de production renouvelables entraîne des changements importants dans les flux de production et de consommation, que ce soit par l'émergence de nouveaux sites de production ou par l'intermittence de cette dernière. L'adaptation du réseau de transport de nos électrons doit alors suivre ce nouveau paradigme.

Les principales missions de RTE consistent à assurer la sécurité, la fiabilité et l'efficacité du système électrique national. Pour ce faire, l'entreprise planifie, développe, exploite et entretient un réseau d'électricité haute et très haute tension de plus de 105 817 Km, qui relie les différentes sources de production aux zones de consommation. La gestion des flux d'électricité à grande échelle, doit alors garantir l'équilibre entre l'offre et la demande en temps réel, dans un souci de stabilité du réseau électrique et de solidarité entre les territoires.



Paul POIRIER - Année 2023-2024
Master 1 Ingénierie des collectivités territoriales et stratégie foncière

Investie d'une mission de service public, l'entreprise se doit également d'éclairer les pouvoirs publics. En anticipant les besoins futurs et en identifiant les investissements nécessaires, RTE se doit de garantir la sécurité et la qualité de l'approvisionnement électrique de tous les Français. Son activité est donc fondamentale pour permettre à l'Etat de réaliser ses engagements internationaux, mais avant tout pour conduire la nation vers un système énergétique plus vertueux.

Si le réseau de transport d'électricité doit subir une transformation majeure pour soutenir une politique énergétique ambitieuse aux objectifs pressants. Dans quelles mesures certaines pratiques du Service Concertation Environnement Tiers (SCET) s'apparentant à une expertise des territoires peuvent permettre d'optimiser l'exécution des projets et ainsi être au rendez-vous de la transition énergétique ?

© Reporterre, 2023

Se prémunir des conflits par l'affirmation d'un statut singulier

Née de la division de l'entreprise Electricité De France, RTE s'est concrètement transformée en Société Anonyme en 2005. Elle se place aujourd'hui en situation de monopole sur le secteur du transport d'électricité. Cette spécificité est renforcée par le fait que juridiquement, RTE porte une délégation de service public, matérialisée par un contrat de service public. Réajuster de plus en plus fréquemment ce contrat inscrit dans le droit les obligations et responsabilités de RTE énumérées précédemment.

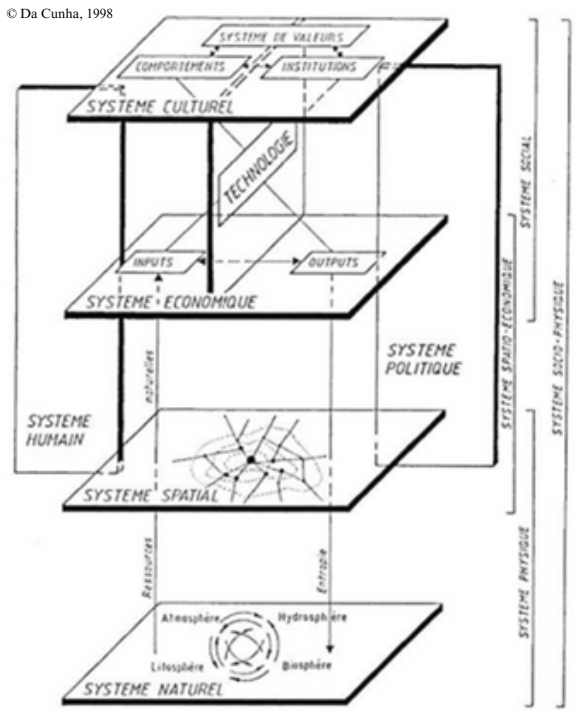
L'entreprise est donc un aménageur du territoire au statut singulier, un réel avantage pour l'action de l'entreprise sur les territoires. Mais RTE n'échappe pas aux dynamiques nationales. L'intérêt général que porte son activité se perd au fur et à mesure que la société ressent un éloignement de ses services publics. Un accès généralisé et continu à l'électricité a invisibilisé les enjeux d'un réseau de transport qui jusqu'ici était suffisamment dimensionné. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas, et le statut de l'entreprise vis-à-vis des territoires a évolué. Les pylônes, fierté nationale associée au développement du programme nucléaire, ne sont plus perçus comme un symbole de progrès. Avec la montée en autonomie de l'ensemble des collectivités territoriales, due au recul de l'État et aux politiques de décentralisation, RTE n'a plus le même statut que lors de la dernière grande phase de croissance du réseau.

© L'Opinion, 2016

Il doit donc adapter son action vis-à-vis des problématiques locales. Une défiance grandissante d'une partie de la société civile vis-à-vis de ses projets est également un risque à anticiper. En effet, depuis près de 40 ans désormais, plusieurs projets d'aménagement d'envergure nationale se heurtent à d'importantes contestations. Les projets de développement du réseau de transport y sont de plus en plus confrontés, et cela à travers une notion de conflit qui a muté. Si l'approche théorique Not In My BackYard (NIMBY) était jusque-là régulièrement mise en avant quand il s'agissait d'opposition au réseau, celle-ci semble de moins en moins à privilégier. Les exemples récents prouvent l'émergence de « conflits substantiels » (Dziedzicki, 2015) remettant directement en cause le développement de tout type de réseaux de transport (ferroviaire, électrique, autoroutier...).

En tant qu'interface entre le projet d'ouvrage et son territoire d'insertion, le chargé d'études concertation environnement (ou concertant) a la lourde tâche (partagé avec son équipe) de porter les projets à l'externe. Il doit les justifier, les expliquer, les défendre et tenter de les faire accepter. Ce travail de pédagogie nécessite bien souvent de revenir au fondement même des intérêts du réseau de transport d'électricité, de revenir sur ses enjeux, de revenir sur son intérêt général.

Les territoires comme base de chaque projet



L'accueil d'un projet par un territoire n'est, dans la majeure partie des cas, pas fait dans une logique de confrontation. À RTE, chaque projet se veut d'ailleurs ancrer sur les territoires, et cela malgré leur complexité. En effet, au-delà du simple territoire, les projets de RTE s'insèrent dans un « système territorial » (Da Cunha, 1998) englobant les dimensions spatiale, économique, naturelle et sociétale. Au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes, ces systèmes territoriaux font preuve d'une grande diversité. En effet, de par sa taille, presque équivalente à la fusion des Pays-Bas et de la Belgique, cette région témoigne de facto de forte disparité sur toutes les dimensions. Chaque département, voire parfois chaque bassin de vie, a donc construit une relation particulière avec la question énergétique. Ainsi, nous nous retrouvons aujourd'hui avec des enjeux de développement du réseau spécifiques selon le territoire régional, symbolisés par des caractéristiques de consommation ou une nature du parc de production différente.

L'une des réponses apportées par le service SCET pour construire des projets adaptés à chaque territoire est d'encourager la territorialisation de ses chargés d'études concertation environnement. L'idée de territorialisation des concertants au sein de la direction Développement & Ingénierie Lyon relève d'un principe de sélection dans l'attribution des projets. Concrètement, avec cette démarche, l'objectif est que chaque concertant retrouve l'ensemble de ses projets inscrits au sein d'une même zone géographique. Ce principe présente de nombreux avantages. Par l'exercice répété au sein de mêmes territoires, les concertants adoptent un langage commun avec ces derniers et comprennent plus aisément leurs enjeux. En parallèle, la territorialisation est facteur d'accélération des projets grâce à l'identification d'acteurs clefs, la constitution d'un carnet d'adresses ou encore la création de relations de confiance. L'ensemble de ces paramètres, mis bout à bout, assure une appropriation du territoire par les concertants et de fait un ancrage territorial, condition fondamentale à un développement optimal du réseau.

« Faire plus en allant plus vite », ça veut dire quoi ?

La nécessaire transition énergétique de la France a donc contraint l'État à réinvestir massivement dans son réseau de transport d'électricité. Le volume global des investissements dans le réseau est passé de 1,2 milliard d'€ en 2019 à 1,7 milliard d' € l'année passée. La trajectoire prévisionnelle appuie cette idée d'accélération, avec une projection en 2027 s'élevant à 3,7 milliards d'€. Pour le service SCET, cette perspective a une conséquence simple : une hausse significative du nombre de projets nécessitant son appui.

DÉCRYPTAGE

Electricité : le plan à 100 milliards de RTE pour moderniser le réseau

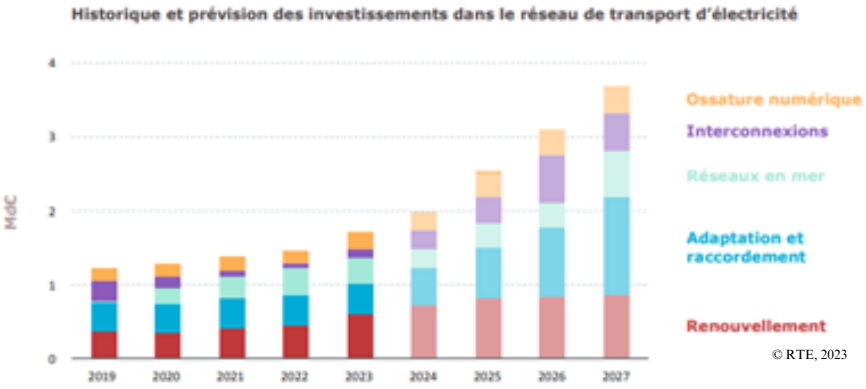
RTE, le gestionnaire des lignes à haute tension en France, dévoile un plan d'investissement massif pour renouveler le réseau électrique national d'ici à 2040 et l'adapter aux impératifs de la transition énergétique.

Ajouter à mes articles | Commenter | Partager | Allemagne | Climat

© Les Échos, 2023

Néanmoins, cette hausse d'activité ne rime pas forcément avec une multiplication des moyens humains. De plus, ces investissements n'ouvrent pas non plus la porte à des dépenses inconsidérées. RTE, à travers la mission qui lui est confiée, est amené à gérer des fonds publics. Vient alors une idée de « coût raisonnable » qui le différencie d'autres grands aménageurs du territoire. RTE se doit donc de rationaliser les dépenses dans le développement du réseau afin de trouver un compromis entre les contraintes exprimées par les territoires et la solution technique proposée à un coût acceptable.

Ainsi, un enjeu d'optimisation dans la réalisation des projets apparait alors clairement. L'optimisation, qui est la « démarche consistant à rendre optimal le fonctionnement d'un système » (Larousse, 2024) s'évalue selon nous au sein de RTE à travers deux jauges : l'optimum temporel et l'optimum économique.



© RTE, 2023

La recherche d'équilibre entre ces deux variables est sous la pression constante de nombreuses forces, dont les principales proviennent du territoire où s'insère le projet. Le concertant, en tant qu'interface privilégiée entre le projet et son territoire, prend alors une place centrale dans l'élaboration d'une stratégie de projet optimale.

Des pratiques d'expertise du territoire aboutissant à l'optimisation des projets

Nous parlons bien ici d'expertise des territoires au sens large, car le service SCET est marqué par des compétences multidisciplinaires qui font de lui une pièce majeure des centres de développement & d'ingénierie. Dans la mise en œuvre des projets, pilotés bien souvent par des services techniques spécialisés, c'est une réelle « vision SCET » qui est sollicitée à travers ses différents collaborateurs. Cette dernière est mobilisable tout au long du cycle de vie d'un projet. Les phases pré-décisionnelles, c'est-à-dire avant toute évocation du projet à l'externe, sont marquées par la réalisation d'études de contexte territorial. Ces documents reposent sur une analyse fine d'éléments de contexte sociétaux, de données environnementales et de prescriptions urbanistiques permettant d'évaluer la faisabilité d'un projet et son degré d'acceptabilité tant vis-à-vis des services instructeurs que des citoyens.

Très en amont de la réalisation d'un projet, le service SCET a donc la responsabilité de guider au mieux les prise de décision internes. L'appui se fait ensuite tout au long des phases de concertation réglementaire, évidemment. Mais encore une fois, les pratiques des concertants poussent vers un dépassement de ce cadre juridique de la concertation qui favorise réellement l'insertion des projets dans leurs territoires. Enfin, le concertant est également là pour assurer le bon déroulement de la phase travaux et la mise en service de l'ouvrage. Son exercice va au-delà des procédures administratives, ce qui inscrit son activité et sa présence au sein d'un territoire sur un temps long, parfois au-delà d'une décennie.

© RTE, 2023

À travers la lecture de ce mémoire de première année de Master Ingénierie des collectivités territoriales et stratégie foncière, il vous est ainsi proposé de vous plonger dans le service SCET de RTE, afin de comprendre en quoi son activité est absolument nécessaire pour l'accomplissement des objectifs de la transition énergétique française.