



**QUELLE GOUVERNANCE
territoriale
POUR la transition
ÉNERGÉTIQUE ?**

sommaire

Sommaire.....	2
Introduction.....	3
Partie 1 - état DES LIEUX	4
A. La difficile transversalité des politiques locales climat-énergie	5
1 Un fonctionnement encore trop souvent sectoriel.....	5
2 Un éparpillement de compétences liées entre elles.....	5
B. Le manque de cohérence des politiques climat-énergie	7
3 Des politiques publiques contradictoires entre les différents échelons territoriaux.....	7
4 Des politiques sectorielles non cohérentes avec les enjeux climat-énergie.....	9
C. Efficacité des politiques climat-énergie ou la question des moyens	10
5 Des collectivités à faible pouvoir décisionnel.....	10
6 La distribution d'énergie : un moyen d'action... pour 5% des communes.....	11
7 Les moyens humains et financiers.....	12
8 La participation citoyenne.....	13
D. Une organisation territoriale peu adaptée aux enjeux climat-énergie	14
9 L'échelon de proximité.....	14
10 L'enjeu des solidarités rural / urbain.....	15
11 Organisation territoriale et relations entre territoires.....	16
12 Le niveau régional.....	17
Conclusion	17
Partie 2 - PROPOSITIONS	18
A. Renforcer l'intercommunalité et la Région	19
1 Renforcer et élargir l'intercommunalité.....	19
2 Renforcer la Région.....	20
3 Rationnaliser et consolider les Plans Climat-Énergie Territoriaux.....	21
B. Donner aux collectivités les capacités politiques et réglementaires d'agir	22
1 Favoriser la mise en œuvre de politiques adaptées aux territoires et libérer les initiatives.....	22
2 Rétablir l'autorité des collectivités locales sur la gestion de leurs réseaux de distribution de l'électricité et du gaz.....	22
C. Renforcer les moyens humains et financiers pour la transition énergétique	23
1 Identifier les sources de financement.....	23
2 Permettre aux collectivités de moduler les incitations financières en fonction de la politique locale.....	25
3 Créer ou modifier des outils d'accompagnement du financement de la transition.....	26
4 Renforcer les moyens humains.....	27
D. Renforcer les missions d'observation, de suivi et d'évaluation	28
Conclusion	29

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les document et avis exprimés dans ce document sont uniquement ceux de leurs auteurs.

Rédaction : Marion Richard – RAC-F

Comité de pilotage : Julien Berthier - RAC-F, Julie Delcroix - WWF France, James Boucher - FUB, Didier Lenoir - CLER, Marie Chéron - 4D, Jean Sivardière - FNAUT, Hélène Connor - HELIO International, Damien Denizot - AdCF, Guilhem Isaac-Georges - ARF.

Graphisme : www.solennmarrel.fr

Janvier 2013

introduction

Face aux changements climatiques et à l'épuisement des énergies de stock (fossiles et uranium), l'objectif de division par 4 au moins des émissions françaises d'ici 2050 fait l'objet d'un consensus fort. Il s'agit d'ailleurs d'un engagement de la France inscrit dans la loi POPE¹ (2005) comme dans la loi Grenelle 1² (2009). De la même manière, la nécessité de s'engager sur la voie de la transition énergétique constitue aujourd'hui un objectif partagé.

La maîtrise des consommations d'énergie comme le développement des énergies renouvelables requièrent la prise en compte des enjeux territoriaux. En effet, la mise en œuvre concrète de ces politiques dépendra d'un certain nombre de facteurs locaux : climat, urbanisme, densité de population, tissu économique, ressources naturelles, etc. C'est bien au niveau local qu'émergent les gisements de sobriété, d'efficacité et d'énergies renouvelables et qu'il est nécessaire de les analyser pour mettre en œuvre des politiques dont les grands objectifs sont fixés aux niveaux européen et national. *50 à 80% des actions concrètes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et près de 100% des actions d'adaptation [aux impacts des changements climatiques] sont conduites au niveau infra-national, avait déclaré Yvo de Boer, secrétaire exécutif de la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques en 2008 au sommet de l'ONU sur le climat de Poznan.*

Transition énergétique et décentralisation sont fondamentalement liées, comme l'explique Gérard Magnin, délégué général d'Energy Cities. *Quand bien même l'électricité ne représente que 20% de nos consommations finales, c'est le système électrique d'un pays qui surdétermine tout le reste. Une production décentralisée, centrée en permanence sur la demande, proche des lieux de consommation, permet, grâce à la cogénération, de fournir électricité et chaleur pour les logements, les bureaux et l'industrie. Au contraire, une production centralisée, éloignée de tout, considérera la chaleur comme un rejet indésirable que l'on*

évacuera dans des tours de refroidissement. Dans ce schéma, tout ce qui est production décentralisée sera considéré comme une source de complication supplémentaire par les gestionnaires de réseaux et comme quantité négligeable par les gros producteurs et l'administration étatique de l'énergie... La résistance est garantie³.

Si l'on veut véritablement s'engager sur la voie de la transition énergétique, il est donc essentiel d'assurer une gouvernance territoriale de l'énergie et du climat qui permette aux collectivités de réellement prendre en compte ces enjeux dans leurs projets et politiques. Ceci nécessite des évolutions législatives, mais également dans la conception même des relations entre Union européenne, État et collectivités territoriales. Par exemple, la loi POPE de 2005 ne traite de l'action des collectivités que de manière très marginale et considère l'État comme seul garant de l'équilibre entre « intérêt général » et « intérêts locaux » - les collectivités semblant ne participer qu'à la défense des seconds sans prendre en compte le premier (Art. 2).

Alors que nous évoluons dans une France de « l'énergie pas chère », la facture augmente progressivement et les impacts des surconsommations sont de plus en plus visibles. La réduction des consommations d'énergie constitue un réel défi citoyen. Il s'agit d'une part d'ouvrir le débat sur nos sources de production énergétique, les enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés, les risques existants ; et d'autre part, de faire évoluer les mentalités et les comportements. Le rôle des collectivités territoriales, leur capacité à animer le débat local sera déterminante pour le renouvellement du débat démocratique sur l'énergie.

Nous traiterons ici uniquement des propositions relatives à la transition énergétique et climatique, toutefois il nous semble essentiel de souligner que cette dernière doit être conçue et abordée politiquement avec la transition écologique et sociale dans son ensemble.

1. Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

2. LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

3. Magnin, G. « Énergie 2.0 : renforcer l'intégration entre production et consommation d'énergie. » in *Urbain / rural, nouvelles solidarités et lignes de tension*. CLER Infos n°85, novembre-décembre 2011.

Partie 1

État DES LIEUX

a. la difficile transversalité des politiques locales climat-énergie

L'énergie est un constituant fondamental de toute activité et chaque décision ou projet de la collectivité a un impact, plus ou moins important, sur le climat. Il est donc fondamental de ne pas mener une politique climat-énergie isolée des autres secteurs, mais bien de traiter ces enjeux de manière transversale.

1 Un fonctionnement encore trop souvent sectoriel

La première difficulté est le cloisonnement entre les différents champs d'action d'une même collectivité. En effet, de nombreuses politiques sectorielles (urbanisme, mobilité, logement, développement économique...) restent élaborées suivant leur logique institutionnelle et leurs propres habitudes qui freinent la poursuite d'objectifs climat-énergie transversaux. Selon Didier Lenoir, Vice-Président du CLER, *les collectivités territoriales éprouvent de grandes difficultés à acquérir une vision globale [de l'énergie]. Elles peuvent donc mener des politiques sectorielles aux effets contradictoires en termes d'énergie, de lutte contre les changements climatiques et de développement durable. Ces incohérences n'étaient pas perçues comme importantes avec l'énergie bon marché et lorsque l'on ignorait les risques climatiques. Il n'en est plus de même (...). Une politique sectorielle de l'énergie sans vision territoriale n'a plus de sens, pas plus d'ailleurs que la réciproque, à savoir une politique d'aménagement du territoire sans prise en compte de l'énergie !⁴ ✘*

4. Lenoir D., CLER, Énergie, Changeons de cap. Scénario pour une France durable, 2007.

2 Un éparpillement de compétences liées entre elles

Au-delà de ce cloisonnement sectoriel inhérent au fonctionnement de nombreuses collectivités et non spécifique à la France, l'éparpillement des compétences entre les différents échelons locaux rend pour le moins complexe la définition et la mise en œuvre d'une politique climat-énergie cohérente. En effet, la plupart des compétences font l'objet de recouvrements entre les différents niveaux de collectivités.

De plus, un certain nombre de compétences, obligatoires ou volontaires, sont exercées par d'autres types de structures intercommunales – syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) – ou les territoires de projet tels que les Pays et Parcs Naturels Régionaux (PNR). On pourra ainsi, sur un même territoire, retrouver la compétence de gestion des déchets exercée par un SIVU, la distribution d'énergie par le syndicat départemental d'énergie, celle des transports urbains par un autre syndicat, lorsque les thématiques du tourisme ou des services à la population seront gérées par le Pays et que l'instruction des permis de construire sera faite par la commune⁵.

Cet éparpillement fragilise la transversalité des politiques climat-énergie, en raison de l'absence de répartition par domaines cohérents. Il devient alors difficile pour les territoires de disposer d'une vision globale des enjeux climat-énergie et a fortiori d'une véritable marge d'action. C'est par exemple le cas des compétences urbanisme, mobilité et habitat, qui sont fortement liées et dont les enjeux dépassent le cadre communal. Pourtant, alors que le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) sont principalement élaborés à l'échelle intercommunale⁶, l'urbanisme reste majoritairement une compétence communale – hormis pour les Communautés urbaines, les métropoles et les rares agglomérations qui se sont vu déléguer la compétence d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

5. À noter que la loi de réforme des collectivités locales, adoptée en 2010, a notamment pour objectif de réduire le nombre de syndicats intercommunaux, par suppression ou rattachement aux EPCI nouvellement dessinés.

6. C'est-à-dire à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : métropole, communautés urbaines, d'agglomération et de communes ainsi que les syndicats d'agglomération nouvelle.



7. LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Face à la nécessité de créer des ponts entre urbanisme, habitat et déplacement, le législateur a préféré s'en tenir à des relations de compatibilité entre ces trois documents : le PDU et le PLH sont opposables au PLU. La loi Grenelle 2⁷ constitue une avancée timide mais intéressante, puisqu'elle prévoit que lorsque le PLU est élaboré par une intercommunalité (PLUi), il tient lieu de PLH et de PDU. Ceci en fait un document bien plus intégré – mais non obligatoire, le transfert de la compétence urbanisme à l'intercommunalité restant facultatif pour les Communautés de communes et d'agglomération.

Par ailleurs, au sein même de la thématique des déplacements, les Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU), qui sont généralement des intercommunalités, sont en charge de l'élaboration des PDU mais ne sont dotées que de la compétence transports collectifs. Or, un PDU dépasse cette problématique et couvre les questions de la politique du stationnement, de la gestion de l'espace public et de la voirie, de l'auto-partage, du covoiturage... Ainsi, les politiques de développement du vélo sont le plus souvent prises en charge par les communes, ce qui peut générer des soucis de discontinuité des itinéraires cyclables. De même, le non-respect du stationnement payant sur voirie relève du droit pénal et le montant des amendes est donc uniforme sur l'ensemble du territoire. Par conséquent, les AOTU ne peuvent pas moduler des amendes en fonction de la zone de stationnement et d'autre part, dans les villes où le coût horaire du stationnement est cher, une amende revient moins cher que le paiement de plusieurs heures de stationnement. ✘

LE PLU FACTEUR 4 DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BREST MÉTROPOLÉ OCÉANE

La Communauté urbaine de Brest Métropole Océane s'est engagée dans une démarche de « PLU Facteur 4 ». En tant que PLU intercommunal, ce dernier intègre à la fois le PDU et le PLH, mais aussi, de manière volontaire, le PCET. Cette démarche a été menée d'une part afin de prendre en compte la loi Grenelle 2 et d'autre part dans un objectif de lisibilité vis-à-vis des partenaires et de la population et de cohérence des démarches entre elles, sur la forme et sur le fond.

La Communauté urbaine a donc mis en place des instances communes (comité de pilotage et comité opérationnel – un comité opérationnel spécifique pourra être mis en place pour le PCET) ainsi qu'un mode de fonctionnement commun pour les groupes de travail partenariaux.

Source : Brest Métropole Océane.

B. LE MANQUE DE COHÉRENCE DES POLITIQUES CLIMAT-ÉNERGIE

ORGANISATION DES TRANSPORTS EN ALLEMAGNE – EXEMPLE DE LA RHÉNANIE-DU-NORD-WESTPHALIE

3 Des politiques publiques contradictoires entre les différents échelons territoriaux

À la difficulté, pour une collectivité donnée, de pouvoir agir de manière transversale sur les enjeux climat-énergie, s'ajoute le fait que l'éparpillement des compétences entre les différents niveaux engendre des politiques contradictoires entre elles.

MOBILITÉ

Le domaine des transports est particulièrement emblématique de ce phénomène : concurrence directe entre cars mis en place par le Conseil Général et TER qui dépendent de la Région ou entre TER/Intercités d'une part et TGV de l'autre ; coordination faible voire inexistante entre services d'autocars périurbains gérés par le Département et les services urbains ; renforcement des routes départementales (parfois avec des subventions régionales) qui fragilisent le TER⁸...

La loi SRU⁹ vise à réduire ce phénomène en permettant la création de syndicats mixtes SRU dont l'objectif est notamment de coordonner les services des Autorités Organisatrices des Transports qui le composent. Toutefois selon ETD, cette structure, si elle présente des avantages, *représente bien souvent un acteur supplémentaire au niveau local avec le risque de ralentir la prise de décision et l'avancée de certains projets*¹⁰. De plus, le GART indique *qu'attrayant sur le papier, le syndicat mixte SRU n'a cependant pas rencontré le succès escompté, puisque seulement huit structures de ce type ont été créées entre 2000 et 2007. Fin novembre 2010, on en comptait seulement quatre de plus*¹¹.

ÉNERGIE

Toutes les communes de France, généralement groupées en syndicats « techniques » intercommunaux ou départementaux, sont propriétaires des réseaux de distribution d'électricité (basse et moyenne tension) et, pour celles qui sont desservies, des réseaux de gaz (basse et moyenne pression). Néanmoins, la loi de nationalisation de 1946 a confié obligatoirement, sauf pour environ 5% des communes, les réseaux de gaz et d'électricité à EDF et GDF (aujourd'hui à leurs filiales ErDF – Électricité Réseau Distribution de France – et GrDF – Gaz Réseau Distribution de France). Ceci est fait au moyen de concessions dont les cahiers des charges ne prévoient aucun lien entre la distribution d'électricité ou de

Le 1^{er} janvier 1996 marque le début de la « régionalisation des transports en commun » en Allemagne. Depuis cette date, les Länder (équivalent allemand des Régions) ont la responsabilité d'organiser la planification et l'aménagement des transports en commun sur leur territoire et ils gèrent directement l'organisation du réseau ferroviaire de voyageurs.

En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dès 1998, tous les trains de banlieue (RegionalBahn et S-Bahn) circulent dans un réseau intégralement cadencé. C'est également le cas de la plupart des lignes de bus régionaux. Les arrondissements (Landkreis) et villes-arrondissements conservent leur responsabilité pour les transports urbains. Ainsi, dans 11 grandes villes du Land, les réseaux de métro et de tram ne cessent de se développer et de se moderniser et de nombreuses villes de petite et moyenne importance possèdent un réseau de bus performant. Au sein du Land, l'ensemble des transports en commun fonctionne sur le principe d'une tarification intégrée et depuis 2005, il est aujourd'hui possible de voyager de porte à porte avec un seul billet.

L'objectif du Land est de renforcer l'autonomie des institutions locales en charge des transports en leur allouant des financements forfaitaires. Les moyens financiers restants sont attribués à des projets de développement et d'harmonisation revêtant une importance pour l'ensemble du Land ainsi qu'à la promotion de projets innovants. Selon Horst Becker, secrétaire d'État parlementaire chargé des Transports au Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, *il va sans dire que ce partage des responsabilités et des financements (entre le gouvernement fédéral et les Länder d'une part et le gouvernement de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et les communes d'autre part) nécessite une coopération de chacun. Il ne saurait y avoir de transports en commun efficaces et performants sans l'implication volontaire.*

Source : Les cahiers du GART n°4. Les enjeux de la coopération institutionnelle dans les transports, février 2012.

8. FNAUT-Infos N°171, janvier-février 2009.

9. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

10. « Le syndicat mixte SRU », ETD. www.projet-deterritoire.com

11. Les cahiers du GART n°4. Les enjeux de la coopération institutionnelle dans les transports, février 2012.

gaz et la politique territoriale de l'énergie. Par conséquent, les compétences relatives à la gestion des réseaux dépendent en pratique d'ErDF et de GrDF, filiales publiques de deux multinationales dont l'État est actionnaire majoritaire (EDF) ou minoritaire avec pouvoir de blocage (GDF Suez). Cet état de fait génère des conséquences particulièrement néfastes.

D'une part, de nombreux élus et techniciens de collectivités témoignent de leur difficulté à obtenir des données précises et des comptes lisibles de la part de leurs concessionnaires. Les collectivités concédantes, en tant que propriétaires des réseaux de distribution, ont pourtant droit à ces informations particulièrement utiles lors de l'élaboration d'un bilan fin de la consommation énergétique du territoire et de ses émissions de gaz à effet de serre, mais également pour connaître l'état des réseaux et définir des exigences pour l'orientation des investissements.

En outre, la FNCCR (Fédération National des Collectivités Concédantes et Régies) critique *le glissement d'EDF et d'ErDF vers une logique de maximisation du profit à court terme*¹² qui a selon elle généré des sous-investissements majeurs dans les réseaux électriques locaux, chiffrés à près d'un milliard d'euros par an. Conséquence : la qualité de l'électricité a diminué au moment même où *les efforts contributifs demandés aux collectivités territoriales ou aux pétitionnaires (particulier ou organisme qui demande un raccordement) augmentaient* et le temps de coupure moyen est passé de 64 minutes en 2004 à 119 minutes en 2010 (ce qui recouvre de fortes disparités territoriales). Le graphique ci-dessous montre la chute des investissements d'EDF/ErDF entre 1994 et la fin des années 2000 et l'augmentation du taux de coupure. La FNCCR, qui n'a eu de cesse de dénoncer cette situation d'abus de monopole, l'a réaffirmée dans son Livre Blanc¹³.

12. Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ? Le livre blanc de la FNCCR.

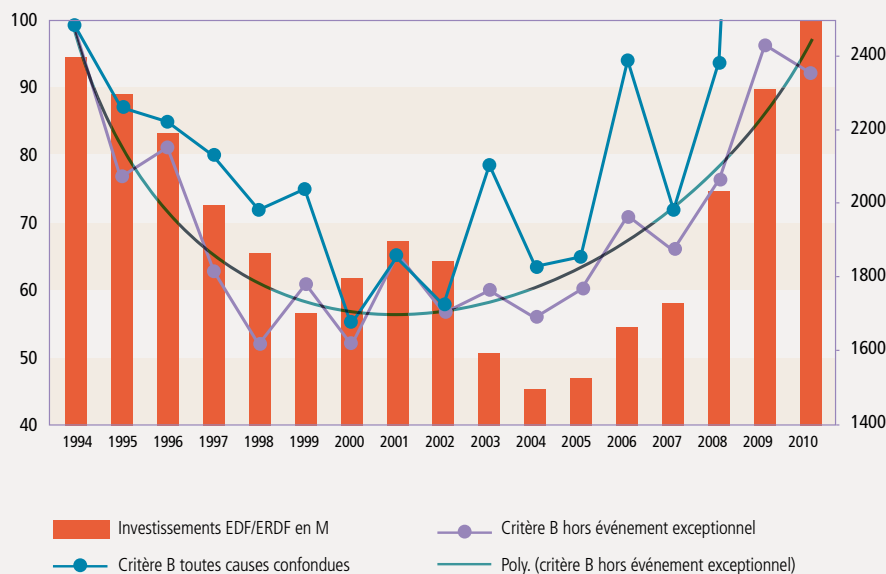
13. Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ? Le livre blanc de la FNCCR.

LA RÉGIE COMMUNALE DE MONTDIDIER

La régie communale de la ville de Montdidier est co-signataire avec la commune, le Conseil régional de Picardie et l'ADEME du programme « Montdidier Ville Pilote en Maîtrise de l'énergie » lancé en 2004. Grâce à ce dernier, la commune est parvenue entre 2004 et 2008 à stabiliser la consommation électrique de ses usagers, soit un gain moyen de consommation de l'ordre de 5 à 6%. Dans ce cadre, la régie mène de nombreuses actions en faveur de la transition énergétique :

- conseils sur les économies d'énergie et sur les énergies renouvelables,
- subventions (avec l'ADEME et la Région Picardie) sur les équipements performants et d'énergie renouvelable, mais également l'achat de vélos électriques,
- développement des énergies renouvelables sur le territoire (éolien, chaufferie bois),
- offre d'une ampoule basse consommation pour l'utilisation du paiement par prélèvement automatique ou mensualisation...

Source : Montdidier, ville pilote en maîtrise de l'énergie, sur www.ligue-enr.fr





Cette insuffisance d'investissements dans le réseau par ErDF, entreprise qui dépend de l'État, conditionne qui plus est le développement de la production d'électricité renouvelable raccordée au réseau – alors même que de nombreuses collectivités lancent des programmes et projets de développement de l'électricité renouvelable.

Par ailleurs, les cahiers des charges de concession ne prévoient aucun lien entre la distribution d'électricité ou de gaz et la politique territoriale de l'énergie et les collectivités concédantes ne disposent pas de moyens de régulation et de contrôle de l'activité du concessionnaire. Ceci crée une situation d'inégalité avec les 5% de communes qui présentent une exception notable, puisqu'elles n'ont pas l'obligation historique de passer leurs contrats de concession avec ErDF et GrDF. Elles sont desservies par leur entreprise locale de distribution (ELD). Ces dernières sont généralement des régies ou des sociétés d'économies mixtes, certaines sont des SICAE (sociétés d'intérêt collectif pour l'agriculture et l'énergie) ou des coopératives d'usagers. Les collectivités qui disposent d'une ELD ont donc la liberté de gérer effectivement leurs services de distribution. Cette liberté est utile, particulièrement pour l'orientation des investissements et pour le choix de la politique commerciale et la gestion des relations avec les abonnés. Les ELD peuvent apporter leur expertise pour l'élaboration et leurs moyens pour la mise en œuvre d'une politique énergétique territoriale prévoyant économies d'énergie, productions locales, programme de suppression du chauffage électrique, information et/ou concertation avec les habitants et les entreprises... C'est par exemple le cas de GEG à Grenoble ou de la régie municipale de Montdidier (voir encadré ci-contre).

Enfin, l'action des opérateurs historiques a freiné le développement des énergies renouvelables, en particulier pour la chaleur. On peut citer l'exemple du chauffage au bois, qui se développe très peu au regard du gisement français. Ainsi, en 2007, la part du chauffage électrique dans les logements neufs était de 62,6% et celle du gaz à 32,8%¹⁴, ce qui laisse peu de place aux alternatives. Plusieurs collectivités, en particulier des Régions (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Auvergne, PACA, Alsace, Franche-Comté...), en partenariat avec l'ADEME, soutiennent depuis plusieurs années la création et le développement de filières bois-énergie. Cependant, ces territoires, qui cherchent à développer une ressource locale, renouvelable et génératrice d'emplois, doivent faire face à la concurrence agressive d'entreprises publiques jusqu'en 2004 et dans lesquelles l'État garde aujourd'hui un pouvoir

important en tant qu'actionnaire. Les mêmes comportements ont été employés vis-à-vis des réseaux de chaleur géothermiques d'Île-de-France : primes au raccordement, pratiques de négociations peu transparentes...¹⁵ ✘

15. Pour plus d'informations, consulter D. Lenoir, M. Jedlitzka, *Sujet ou citoyens ?* Éléments pour un livre gris de l'énergie en France.

4 Des politiques sectorielles non cohérentes avec les enjeux climat-énergie

Ce manque de cohérence dans l'action publique se vérifie bien souvent au sein d'une même collectivité. Nombre d'entre elles s'engagent dans des politiques climat-énergie ou des Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) – démarche devenue obligatoire pour les Régions, Départements, Communautés urbaines, Communautés d'agglomération et communes et Communautés de communes de plus de 50 000 habitants. L'objectif d'un PCET est de passer d'actions éparées, menées au coup par coup, à une véritable stratégie climat-énergie concertée avec les acteurs locaux. Mais il s'agit surtout de passer au filtre climat-énergie l'ensemble des projets et programmes de la collectivité.

En effet, il ne semblerait pas cohérent pour une même collectivité de développer ou de soutenir d'un côté des projets exemplaires en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'autre des projets fortement générateurs d'émissions de GES (infrastructures routières et autoroutières, aéroports, zones commerciales ou de loisirs excentrées...). C'est pourtant souvent le cas, en raison notamment du fait que les enjeux climat-énergie, s'ils sont maintenant considérés comme importants, passent encore souvent derrière d'autres priorités. La cohérence des politiques publiques nécessite de changer de logique, de passer d'un fonctionnement sectoriel à une logique transverse. L'ensemble des projets et politiques doit permettre de réaliser les objectifs communs de lutte contre les changements climatiques et de transition énergétique. ✘

14. ADEME, *Energie et climat. Chiffres clés*, Édition 2009.

C. EFFICACITÉ DES POLITIQUES CLIMAT-ÉNERGIE OU LA QUESTION DES MOYENS

La France n'est pas, aujourd'hui, sur la bonne trajectoire pour respecter ses engagements : nous sommes loin des 3% par an de réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessaires pour atteindre le Facteur 4 (objectif inscrit dans les lois POPE et Grenelle). Selon le Syndicat des Énergies Renouvelables, au rythme actuel, nous n'atteindrons pas 23% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020. En ce qui concerne l'efficacité énergétique, d'après la Commission Européenne, seule la moitié de l'objectif de réduction de 20% de consommation d'énergie primaire de l'UE d'ici à 2020 sera atteinte en l'état actuel des mesures. De la même manière, nous sommes encore loin d'atteindre les objectifs sectoriels du Grenelle en matière de bâtiment (-38% de consommation d'énergie dans le parc ancien en 2020) ou de transports (-20% d'émissions de GES en 2020 pour revenir au niveau de 1990)¹⁶.

Une étude du CIREDD pour le CGDD¹⁷ montre que les mesures existantes sur le bâtiment, qui relèvent principalement de l'incitation (sauf pour la réglementation thermique), n'ont qu'un effet très faible sur la réduction des émissions de GES du parc de bâtiments

(-1,5% par rapport au scénario de référence) et qu'il est nécessaire, *a minima*, d'introduire des mesures plus fortes telles la contribution climat-énergie et l'obligation de rénovation énergétique des logements. Outre cette montée en charge des politiques climat-énergie, il semble également nécessaire de doter les collectivités de moyens adéquats – moyens d'action, humains et financiers.

5 Des collectivités à faible pouvoir décisionnel

Si la définition du cadre global et des grands objectifs revient aux niveaux européen et national, il est important de pouvoir développer des politiques adaptées aux territoires dans un objectif d'efficacité et de pertinence de l'action publique. En effet, suivant les territoires, de nombreux facteurs varient : les ressources, le climat, le contexte socio-économique, les acteurs et leurs interactions, la structure du parc bâti... Les réponses à apporter ne seront donc pas nécessairement identiques. Par ailleurs, de plus en plus de territoires souhaitent aller plus loin que les engagements de l'État et de l'Union européenne – c'est le cas de toutes les collectivités signataires de la Convention des Maires (141 signataires français en décembre 2012), mais aussi du mouvement des « territoires à énergie positive ».

Si elles peuvent aujourd'hui s'engager sur des objectifs plus ambitieux que ceux définis aux niveaux national et européen, les collectivités ne peuvent en revanche adopter des règlements allant au-delà des normes nationales, de type réglementation thermique plus performante ou instauration d'une obligation de rénovation énergétique des bâtiments. La loi Grenelle 2 a ouvert une brèche, avec la possibilité de fixer dans le PLU des performances énergétiques et environnementales renforcées aux constructions, travaux, installations et aménagements. Les décisions structurantes restent cependant prises à niveau national : les territoires métropolitains disposent de très peu de compétences en matière de

16. 7 mesures clés pour engager la France dans la transition énergétique. Élections 2012, RAC-F, novembre 2011.

17. Evaluation des mesures du Grenelle de l'environnement sur le parc de logements, CGDD, Études et Documents n°58, novembre 2011.

L'ORDONNANCE SOLAIRE DE LA VILLE DE BARCELONE

En 1999, Barcelone a voté une « ordonnance solaire » qui prévoit l'obligation de couvrir 60% des besoins en eau chaude sanitaire par de l'énergie solaire pour tout bâtiment neuf, rénové ou changeant d'usage. De plus en plus de villes espagnoles ont suivi cet exemple, qui finalement s'est élargi au pays entier via la modification de la réglementation thermique nationale.

Source : Barcelona Energy Agency

18. Voir par exemple les Rapport du « Comité Bal-ladur », de la Commission Warsmann sur la clarification des compétences et le Rapport d'information du Sénat sur la réorganisation territoriale ou encore les positions de l'AdCF et de l'AMF.

prise de décision – beaucoup plus en matière d'exécution. De nombreux rapports et associations d'élus¹⁸ pointent ainsi le fait que l'État n'a pas achevé la décentralisation : c'est encore l'État qui dispose du pouvoir réglementaire dans les compétences que les collectivités exercent.

Les territoires d'Outre-Mer constituent aujourd'hui une exception en la matière puisqu'ils peuvent se voir reconnaître le droit, dans les matières où s'exercent leurs compétences, de fixer leurs propres règles et d'adapter les dispositions et outils élaborés au niveau national en fonction des spécificités et contraintes locales, dans le respect des droits constitutionnel, communautaire et international. Cet outil législatif, appelé habilitation, est prévu à l'article 73-3 de la Constitution.

À l'heure actuelle, la seule véritable manière, pour la plupart des collectivités, de moduler les politiques nationales est l'incitation. Ainsi, plusieurs agglomérations (Paris, Grenoble Alpes Métropole...) ont développé des programmes spécifiques d'accompagnement et de soutien à la rénovation destinés aux copropriétés, mais elles ne peuvent pas obliger les propriétaires à la rénovation énergétique. De la même manière, une collectivité ne peut pas imposer l'utilisation d'énergies renouvelables pour toute nouvelle construction ou rénovation, à l'instar de certaines Régions autrichiennes ou de la Ville de Barcelone (voir encadré). Elle devra se contenter d'en recommander l'utilisation dans son document d'urbanisme, recommandation qui restera bien souvent incantatoire. Les collectivités se tournent donc vers des mesures de type subvention à l'installation ou soutien au développement de filières (bois-énergie, bois construction...), mesures utiles, mais non suffisantes.

L'éco-conditionnalité des aides économiques attribuées par les collectivités est un levier potentiellement puissant, de par sa transversalité, mais il est lui aussi limité (aide au développement économique de la Région, aide à la pierre des agglomérations), l'État disposant des leviers les plus importants : crédit d'impôt, aide à la construction de logements, etc. ✘

L'HABILITATION RÉGLEMENTAIRE ÉNERGIE DE LA GUADELOUPE

La Région Guadeloupe s'est dotée d'un plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie (PRERURE), qui vise à développer les énergies renouvelables (avec pour objectif de couvrir plus de la moitié des consommations d'électricité par des renouvelables en 2020) et à réduire sa consommation d'énergie. Pour atteindre ces objectifs, la Région considère comme nécessaire la mobilisation de tous les outils à sa disposition, c'est-à-dire à la fois l'information et l'incitation financière, mais aussi la modification des normes et règlements. Elle a donc demandé en 2009 au Parlement l'habilitation dans le domaine de l'énergie, qui lui a été accordée pour une durée de deux ans renouvelée en 2011.

Dans le cadre de son habilitation énergie, le Conseil régional de Guadeloupe a voté 16 délibérations, dont par exemple :

- l'adoption d'une réglementation thermique pour la construction neuve et d'un diagnostic de performance énergétique adaptés aux caractéristiques locales,
- des dispositions relatives aux climatiseurs, aux chauffe-eau solaires et au photovoltaïque,
- une mesure facilitant une meilleure cohérence entre les différents outils de planification en matière énergétique.

Source : www.guadeloupe-energie.gp

6 La distribution d'énergie : un moyen d'action... pour 5% des communes

Le monopole de la concession des réseaux de distribution de gaz à et d'électricité, outre l'incohérence de l'action publique évoquée plus haut, génère d'autres inconvénients majeurs. Selon l'association Energy Cities, *les municipalités des pays scandinaves et fédéraux ont la responsabilité de l'approvisionnement énergétique de leur territoire. Elles se sont dotées de compagnies énergétiques locales pour assurer cette mission. Cela les conduit à une attitude de responsabilité et leur procure des revenus. (...) L'innovation, la mobilisation de ressources locales, le développement de la cogénération sont nettement favorisés dans les pays où les villes disposent d'un important pouvoir dans ce domaine*¹⁹.

En France, la compétence « énergie » créée par la loi POPE en 2005 est une compétence de « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ». Elle ne confère pas aux autorités organisatrices de la distribution des moyens de suivi et de contrôle de leurs concessionnaires et encore moins la possibilité de créer une Entreprise Locale de Distribution (ELD). 95% des communes (celles qui ne disposent pas d'une ELD) se retrouvent donc privées d'un moyen d'action pourtant essentiel. ✘

19. Propositions d'Energy Cities pour la Transition Énergétique des Territoires : Proposition 1.1 Assumer la responsabilité de l'approvisionnement énergétique de son territoire http://energy-cities.eu/wiki/index.php/Proposition_1.1

L'INTÉRÊT DU DROIT À L'EXPÉRIMENTATION : LE CAS DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DANS L'ÉTUDE LILLE BAS CARBONE

Le projet Lille Bas Carbone, mené dans le cadre du programme de recherche « Repenser la ville dans une société post-carbone », visait à décrire la difficulté du passage à une société bas carbone, notamment sous l'angle des inégalités sociales face au changement, en prenant pour contexte la Communauté Urbaine de Lille. Ce projet a défini trois scénarios à l'horizon 2050 : un scénario « attentiste », un scénario « Lille Grenelle » et, le plus ambitieux, un scénario « Virage Énergie ». Ce dernier, contrairement aux deux autres, prévoyait la mise en place d'une taxe carbone redistribuée sous forme d'aide à la rénovation en fonction du revenu des ménages de l'agglomération lilloise. L'étude montre que les mécanismes d'aide, alimentés par la taxe carbone dans le cas de « Virage énergie », sont déterminants pour l'atteinte des deux objectifs environnemental et social. Dans le cas du scénario « Virage énergie », la taxe carbone (avec sa redistribution) joue un rôle important pour les raisons suivantes :

- Effet signal prix (pris en compte dans le modèle par une amélioration de la rentabilité d'une opération de rénovation) ;
- Aide à l'investissement dans les économies d'énergies (ses recettes sont réinvesties dans la rénovation du parc de logements) ;
- Réduction de la précarité (sa recette est redistribuée de manière plus importante vers les logements habités par des ménages à revenus modestes).

Sans cette taxe, le résultat serait fortement dégradé sur le long terme (peu d'impact pour 2020), avec une division des émissions de GES par 2,6 seulement et une précarité énergétique à 8%, au lieu d'un Facteur 5,3 (soit au-delà du Facteur 4) et un taux de précarité de 3%. Cette étude montre l'importance pour une collectivité de pouvoir expérimenter et mettre en œuvre certaines mesures – ici, la taxe carbone – qui ne sont pas appliquées au niveau national, alors qu'elles contribuent à la transition énergétique.

Source : Aubrée L. (CRESGE), Bonduelle A. (E&E Consultant), Métivier S. (E&E Consultant), Lille Bas Carbone, Rapport final, Septembre 2011.

7 Les moyens humains et financiers

MOYENS HUMAINS

Depuis une dizaine d'années, les lois et règlements nationaux reconnaissent de plus en plus la nécessité de l'aspect multidimensionnel des politiques locales. En témoigne l'évolution récente du droit de l'urbanisme qui s'est considérablement enrichi de préoccupations environnementales, conférant aux documents d'urbanisme de nouveaux objectifs indispensables : lutte contre les changements climatiques, maîtrise de l'énergie, maîtrise de l'étalement urbain, réduction des besoins de déplacement, préservation de la biodiversité... La contrepartie en est une complexification de l'exercice, puisque ces nouveaux objectifs s'ajoutent aux enjeux d'habitat, de développement économique, d'équipement et de prévention des risques que devaient déjà prendre en compte ces projets.

Les besoins d'ingénierie territoriale se font ainsi fortement sentir, en particulier dans les communes rurales en raison de leur trop petite taille. De nombreux Départements ont d'ailleurs mis en place des agences d'ingénierie territoriale pour pallier ce manque. C'est également le cas de plusieurs intercommunalités, de Pays ou de PNR, en particulier pour des postes de conseiller en énergie partagé.

Dans le même temps, la situation actuelle de décentralisation inachevée génère, malgré l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État, des doublons administratifs au niveau local. Enfin, l'existence de nombreux obstacles administratifs au développement des énergies renouvelables et à la maîtrise de l'énergie a pour conséquence le fait que les services déconcentrés de l'État consacrent finalement beaucoup de temps à appliquer une législation qui bloque de l'action climat-énergie des collectivités.

MOYENS FINANCIERS

Aujourd'hui, une grande partie de l'action climat-énergie des collectivités ne bénéficie pas de ressources dédiées. Si la France décide de réellement s'engager dans la transition énergétique, il est fondamental que les territoires soient dotés de moyens financiers pour mettre en œuvre cette transition, qu'il s'agisse de la réallocation de fonds existants, de la création de nouvelles ressources ou du renforcement de dispositifs existants.



Au-delà des ressources financières, les territoires doivent pouvoir disposer d'outils adéquats leur permettant d'accompagner ce financement, ou être en capacité de créer ces outils : Sociétés de Services d'Efficacité Énergétique (SSEE) de type SPL (100% publique) ou SEM (publique – privée), fonds de garantie régionaux destinés à sécuriser l'intervention de ces opérateurs... Ceci nécessite des évolutions fiscales et réglementaires.

Enfin, la transition énergétique impose de changer la manière même de construire les budgets. Aujourd'hui, la prise en compte du coût global dans les projets – et notamment des coûts de fonctionnement et de maintenance – est loin d'être systématique, tout comme le fait de réaliser différents scénarios d'évolution des prix de l'énergie afin de donner un éclairage plus complet sur les choix d'investissement. ✘

8 La participation citoyenne

La transition énergétique passe par la participation active des différentes parties prenantes du territoire : élus, acteurs économiques, associations, acteurs institutionnels, bailleurs sociaux, citoyens. Il est nécessaire pour les collectivités territoriales de travailler avec ces différents acteurs : l'appropriation des enjeux et des choix (financiers et autres) par les citoyens est aujourd'hui essentielle à la fois pour permettre une meilleure efficacité de l'action publique²⁰. Si une information et une communication large apparaissent nécessaires pour contribuer à la sensibilisation et à l'accompagnement d'un changement culturel à l'échelle du territoire, elles ne sont pas suffisantes. Une concertation plus approfondie (dialogue ou co-production) doit être engagée avec les différents acteurs du territoire. La réussite des actions et l'atteinte effective des objectifs de maîtrise de l'énergie sont liées à l'adhésion et donc à la participation des différents types d'acteurs locaux. ✘

20. DEPAQUIT S., 2011 in Des villes sans carbone, ni fracture, Michel MOUSEL, Juin 2011.

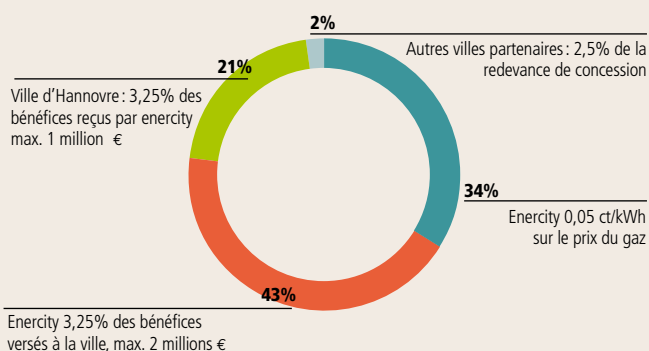
LE FONDS PROKLIMA DE LA VILLE DE HANOVRE

Le fonds proKlima ou fonds de protection climatique de Hanovre a été mis en place en 1998 par la ville de Hanovre, cinq communes environnantes et le distributeur d'électricité local Enercity, dont la ville de Hanovre est actionnaire majoritaire. Cinq millions d'euros y sont alloués chaque année pour financer des projets à dimension durable. L'argent est principalement fourni par Enercity et la ville de Hanovre. À cela s'ajoute une taxe minimale sur la consommation de gaz (0,05 ct/kWh) récoltée par le distributeur ainsi que des contributions plus modestes des autres communes partenaires.

Ce modèle de financement pérenne permet de donner de la visibilité, ce qui favorise la planification et la fidélisation des partenaires locaux du fonds.

Une étude d'impact économique des actions financées par ProKlima a permis d'identifier qu'1 € de subvention a généré en moyenne 12,7 € d'investissement sur le territoire en comptant les effets indirects et induits. De plus, la très grande majorité des dépenses a été conduite sur Hanovre et sa région.

Source : Synthèse de l'atelier « À l'action ! » organisé le 23 mai 2012 par Energy Cities « Le financement des actions du Plan climat énergie ». www.energy-cities.eu



Source : proKlima-rapport 2011.

D. UNE ORGANISATION TERRITORIALE PEU ADAPTÉE AUX ENJEUX CLIMAT-ÉNERGIE

LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi) DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE SAINT-AMARIN

9 L'échelon de proximité

En ce qui concerne l'échelon de proximité, Christian Couturier (Solagro) souligne qu'un territoire doit se doter de trois compétences essentielles pour mener à bien une politique climat-énergie : l'économiste de flux ou conseiller en énergie partagée, le conseiller info-énergie et l'animateur du PCET²¹. Quelques très petites communes ou Communautés de communes à forte volonté politique se dotent, à leur échelle, de ces compétences de conseil et d'animation énergie-climat. Toutefois, pour la très grande majorité des communes et EPCI, il est nécessaire d'atteindre une taille critique pour disposer de ce « triptyque » indispensable et a fortiori de l'ensemble des compétences évoquées plus haut, nécessaires pour mener à bien des politiques multidimensionnelles.

Par ailleurs, la question de l'échelle a une influence forte sur la vision politique et l'adéquation de l'action publique au regard des enjeux climat-énergie. Les activités de la vie quotidienne (habitat, travail, loisirs, services) et les déplacements engendrés par ces activités se réalisent à l'échelle du bassin de vie (voir encadré). Selon l'INSEE, près des trois quarts des actifs travaillent hors de leur commune de résidence²². Il est donc fondamental de disposer d'une vision globale, à cette échelle, de ces enjeux centraux pour la transition énergétique, au risque de ne disposer que d'une vue parcellaire, générant une politique qui ne répondrait pas aux enjeux du territoire (voir l'encadré ci-contre).

L'INSEE définit le bassin de vie comme le *plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi*. La DATAR précise qu'il s'agit d'un *territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services*.

Le bassin de vie correspond peu ou prou, en milieu urbain, à la Communauté urbaine ou d'agglomération élargie aux communes et intercommunalités alentours. En milieu rural, où la Communauté de communes est trop petite, il s'agit plutôt de l'échelle du Pays, voire dans certains cas du Parc Naturel Régional. Selon le CLER, on peut estimer entre 500 et 700 le nombre d'entités à définir en France métropolitaine²³. ✘

La Communauté de communes de la Vallée de Saint Amarin (13 500 habitants) est devenue au fil des ans la structure porteuse des investissements structurants. En plus des compétences obligatoires, ses 15 communes membres lui ont en effet transféré les compétences en matière d'équipement (services, sport, éducation), de tourisme et de politique du logement, puis de réflexion sur l'aménagement urbain de la vallée. L'EPCI, qui disposait déjà d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) intercommunal, jugé trop permissif, lance sa révision au profit d'un PLUi ambitieux. Il s'agissait de passer de la mutualisation des moyens à une *réelle pensée intercommunale* explique François Tacquard, Président. La vision stratégique développée à cette échelle vise à répondre à trois enjeux : respect du patrimoine local pour promouvoir un urbanisme rural, limitation de l'étalement urbain et accompagnement des projets communaux d'aménagement, qui se retrouvent dans des orientations précises et ambitieuses.

Au niveau intercommunal, nous sommes davantage en mesure de résister aux pressions des propriétaires fonciers indique le Président. La réflexion intercommunale permet également, en ce qui concerne la localisation des zones d'activités, de limiter les effets de concurrence entre sites et de sécuriser les investissements de la Communauté de communes dans la réhabilitation de l'existant. La Communauté de communes joue en outre le rôle d'une « petite agence d'urbanisme rurale » en développant des actions de portage foncier autour des gares et un appui technique aux communes dans leurs projets d'aménagement.

Enfin, l'échelle intercommunale a permis de générer un effet de levier. Avec 230 000 € d'investissement financier dont 165 000 € en fonds propres (soit bien plus que les sommes usuellement consenties) et quatre techniciens mis à disposition, la Communauté de communes s'est véritablement donné les moyens de ses ambitions.

Source : De Laburthe, C. « Après le PLUi, le beau temps ? », in ETD, T comme territoires n°5, Juin 2012.

21. Couturier C., « Mode d'emploi », in Vers des territoires à énergie positive, CLER Infos N°82, mai-juin 2011.

22. Baccaini B., Sémécurbe F. et Thomas G., 2007, Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation, Insee Première n°1129.

23. 10 propositions du CLER pour la transition énergétique, CLER, 2012.



10 L'enjeu des solidarités rural / urbain

En matière de production d'énergie renouvelable ou d'alimentation, les villes sont structurellement déficitaires et auront, du moins pour les plus grandes, des difficultés à atteindre l'objectif de 20% de production d'énergies renouvelables d'ici 2020. En effet, le développement des énergies renouvelables en milieu densément peuplé se heurte au potentiel du territoire, dans les conditions technico-économiques actuelles, voire dans l'absolu. Une étude effectuée sur le Grand Lyon, qui s'est engagé à atteindre les 3*20% en 2020²⁴, montre un potentiel total d'énergies renouvelables de 16,5% de la consommation d'énergie (à consommation 2006 constante)²⁵. Ce sont donc les territoires ruraux et périurbains qui devront alimenter les centres urbains en énergie renouvelable, en plus de subvenir à leurs propres besoins.

Or, aujourd'hui, il n'existe pas véritablement de lieu d'articulation planifiée entre territoires urbains et ruraux. Les Régions et plusieurs Départements jouent certes un rôle important de soutien aux filières (biomasse, circuits courts alimentaires, éco-matériaux...) et de mise en relation entre les différents acteurs : producteurs, consommateurs, transformateurs... Toutefois, il ne s'agit pas véritablement de planification stratégique de la boucle production/consommation.

L'échelon régional constitue un niveau adéquat pour l'articulation et la coordination des différents bassins de vie entre eux, mais il est également nécessaire de renforcer la coopération directe, au sein des bassins de vie, entre centres urbains et territoires ruraux alentours (leur « hinterland ») afin d'assurer une planification de la production et de l'approvisionnement. Cette coopération bénéficierait à chacune des parties : sécurisation des approvisionnements énergétiques (et alimentaires) pour le centre urbain en contrepartie d'un soutien aux territoires ruraux, qui bénéficieraient du développement des emplois locaux et de l'exploitation des ressources renouvelables locales. ✘

POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE DE LA VILLE DE MUNICH

Pour développer les énergies renouvelables, les collectivités urbaines ont trois possibilités :

- L'investissement public direct ou indirect ou l'incitation au tiers-investissement sur leur propre territoire, qui se heurte toutefois au potentiel endogène.
- L'achat d'électricité d'origine garantie renouvelable. L'absence d'un système fiable (hors modèle du fournisseur Enercoop) constitue un sérieux obstacle à cette option.
- L'investissement direct ou indirect hors de leur territoire.

C'est cette dernière option qu'a choisie la régie de Munich dans le cadre de son initiative « développement offensif des énergies renouvelables ». La ville de Munich a fixé comme objectif à cette entreprise publique de produire d'ici 2025 autant d'électricité renouvelable avec ses propres capacités que les besoins actuels de l'ensemble des Munichois (7,5 milliards de kWh). Elle devient la première ville de plus d'un million d'habitants dans le monde à s'engager sur cet objectif.

Les projets réalisés et en cours de la régie permettront d'atteindre rapidement une production de 2,4 milliards de kWh, c'est-à-dire correspondant aux besoins de 80 000 foyers, du métro et du tramway. La régie munichoise estime à 9 milliards d'euros ses besoins d'investissement d'ici à 2025 pour atteindre son objectif.

La priorité est donnée au développement de projets à Munich et sur son aire urbaine, mais cela ne suffira pas, en particulier sans effort de la maîtrise de la demande d'électricité. La régie a donc choisi d'investir ailleurs en Allemagne mais aussi en Europe, suivant une logique d'avantage territorial compétitif : éolien offshore en Mer du Nord ou solaire à concentration en Espagne. Un bémol à cette stratégie offensive : le risque qu'elle soit mal perçue par les territoires et communautés accueillant ces projets, dont les intérêts ne sont pas véritablement pris en compte.

Source : Régner, Y. « Stratégie alternative pour la production d'électricité renouvelable à destination des aires urbaines : l'exemple de Munich », in Urbain / rural, nouvelles solidarités et lignes de tension. CLER Infos N°85, novembre-décembre 2011.

24. Réduction de 20% des émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990 ; réduction de 20% de la consommation d'énergie primaire ; porter à 20% la part d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020.

25. Voir le compte-rendu de l'atelier « Comment accroître de manière significative la part des EnR en ville ? » des 12^e Assises de l'Énergie organisées à Grenoble (38) du 25 au 27 janvier 2011. <http://bit.ly/enville>

11 Organisation territoriale et relations entre territoires

En termes de relations inter-territoriales, force est de constater que les situations sont très variées, comme l'illustrent les exemples ci-dessous (chiffres : INSEE).

LE DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-SAÛNE

La Haute-Saône compte 234 328 habitants et 545 communes, dont 97% comptent moins de 2000 habitants. Il s'agit d'un territoire très rural. Les deux villes les plus importantes, Vesoul et Héricourt, ont respectivement 15 000 et 10 000 habitants et le Département ne compte pas de Communautés d'agglomérations, seulement de Communautés de communes. Il n'existe donc pas d'agglomération en capacité de fédérer les territoires ruraux alentours – ni d'ailleurs d'intercommunalité ou de commune soumise à l'obligation d'élaborer un PCET. Dans ce cas, le niveau départemental est un échelon indispensable pour assurer un soutien (animation, ingénierie, etc.) aux collectivités.

LE DÉPARTEMENT DU MAINE-ET-LOIRE

Le Département du Maine-et-Loire est caractéristique d'une grande partie des Départements français. Il compte en effet 3 centres urbains pour 780 000 habitants : Communauté d'agglomération d'Angers Loire métropole (283 000 habitants) ; Communauté d'agglomération du Choletais (83 207 habitants) et Communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (61 890 habitants). L'essentiel des actions climat-énergie est réalisé au sein de ces agglomérations, qui disposent d'une taille critique leur permettant d'être actives. Le reste du territoire est très morcelé.

Dans ce type de territoires, les territoires ruraux qui engagent des politiques climat-énergie sont ceux qui disposent d'une forte volonté politique, les autres ayant trop peu de moyens pour agir. Ici, une extension des agglomérations à leur territoire environnant leur « hinterland », par rationalisation de la carte intercommunale, permettrait de conférer à l'ensemble du territoire ainsi structuré en bassins de vie des moyens d'agir adéquats, sans nécessiter de niveau intermédiaire avec la Région.

LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

La Région Île-de-France nécessite, comme le reconnaissent

un grand nombre de rapports, le développement de solutions spécifiques : avec 11,5 millions d'habitants, il s'agit de la première Région de France pour sa population et son PIB et de l'une des premières régions d'Europe et du monde en matière de PIB. Elle comprend 8 Départements, 1281 communes et une métropole dont l'influence s'étend bien au-delà de la Région Île-de-France, en raison de la structure très centralisée de la France. Paris dispose à la fois du statut de ville et de Département mais ne fait pas partie d'un EPCI.

Certaines collectivités sont privées de leurs compétences, au profit de services déconcentrés de l'État ou de certains établissements publics. À l'inverse, la Région dispose de compétences plus vastes que ses homologues ; ainsi le SDRIF (co-élaboré avec l'État) est-il prescriptif et la Région dispose-t-elle d'un PDU à son échelle (opposable également), quand il ne porte que sur le périmètre de l'AOTU (Autorité Organisatrice des Transports Urbains) dans les autres Régions. Enfin, le nombre de structures et d'instances de gouvernance y est particulièrement élevé – au regard des aires urbaines du Grand Londres ou de Berlin – et la coordination entre ces dernières insuffisante.

Cette diversité de situations appelle un cadre souple, permettant des solutions adaptées aux territoires. Il existe déjà des évolutions possibles : en Alsace, la Région et les deux Départements travaillent à la fusion ou la coordination de leurs compétences respectives. C'est d'ailleurs déjà le cas dans les quatre territoires d'Outre-Mer qui sont à la fois Région et Département : Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane.

En Espagne et en Allemagne, pays qui disposent de trois niveaux d'administration, le niveau intermédiaire est présent en milieu rural et/ou auprès des petites communes. Ainsi, la Provincia espagnole a pour compétence l'assistance technique aux communes de moins de 5 000 habitants et la mise en place des projets d'investissement qui dépassent le simple cadre communal, tandis que les métropoles allemandes (plus de 100) sont des villes-arrondissements, c'est-à-dire qu'elles relèvent à la fois de l'échelon de ville et d'arrondissement (Landkreis). La réforme des collectivités territoriales de 2010²⁶ introduit d'ailleurs certaines modulations en ce sens, puisque la métropole, nouvelle forme d'EPCI, peut demander le transfert de certaines compétences du Département, de la Région et de l'État. ❖

26. LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.



© Derek Jensen

12 Le niveau régional

La Région, dotée de fonctions stratégiques et d'un rôle de coordination, apparaît comme une interface privilégiée entre les niveaux locaux et le niveau national. Elle jouit en effet d'une position intermédiaire à mi-chemin entre action et réflexion et permet l'appropriation et la traduction de la question des changements climatiques en fonction des problématiques locales. Le niveau régional est aujourd'hui largement reconnu comme échelle liée à la planification, mais il dispose de peu de véritables moyens d'action en la matière. En effet, les Régions doivent élaborer un certain nombre de schémas régionaux, notamment le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) et le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE). Cependant ces documents ne sont pas opposables, à l'exception notable du SDRIF, équivalent francilien du SRADDT. Par ailleurs, le Schéma de développement de l'éolien (SDE), volet « éolien » du SRCAE, est également opposable puisqu'il définit des zones favorables à l'éolien hors desquelles il ne sera pas possible de créer des Zones de Développement Éolien (ZDE)²⁷.

27. Seules les éoliennes situées dans une ZDE peuvent bénéficier du système d'obligation d'achat (tarif d'achat).

D'une part, les équipes régionales consacrent beaucoup de temps, d'énergie et de ressources financières à l'élaboration de ces schémas, pour un résultat certes positif sur plusieurs points mais faible en ce qui concerne la capacité d'action régionale.

D'autre part, il est frappant de noter que lorsque ces schémas ont une portée juridique réelle, ils doivent être co-élaborés par l'État et la Région : c'est le cas du SRCAE, dont le volet éolien est opposable et du SDRIF. Il eût été judicieux de se souvenir que suite à l'échec de la co-élaboration, par les services de l'État et les communes ou EPCI compétents, des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU - loi Pisani, 1967), ces derniers ont par la suite été confiés aux communes et à leurs groupements uniquement. Il semble donc urgent de tirer les conclusions de la première vague de SRCAE, dont la co-élaboration État-Région a clairement montré ses limites en générant des situations de blocage, mais qui ont permis de réaliser un travail important en matière de diagnostic climat-air-énergie et, dans plusieurs Régions, de lancer un processus intéressant de concertation avec les acteurs régionaux. ✘

CONCLUSION

La majorité des pouvoirs et moyens d'action relatifs à l'énergie et au climat est concentrée au niveau de l'État – et pour la distribution de l'énergie, des opérateurs historiques. Cette concentration fait obstacle à la diffusion d'une culture de responsabilité vis-à-vis de l'usage et de la production d'énergie, pourtant indispensable à l'atteinte du Facteur 4.

Selon Marc Jedlizcka et Didier Lenoir, *ce système centralisé prive les collectivités territoriales et les citoyens de toute responsabilité significative dans l'organisation des services publics consacrés à l'énergie, en particulier pour la distribution et la production locales*. Cette concentration s'applique également au pouvoir normatif, inexistant pour les collectivités hormis quelques exceptions. Ceci, couplé à la faiblesse du droit d'expérimentation, ne facilite pas la mise en œuvre de politiques locales adaptées aux territoires ou plus ambitieuses que les normes nationales.

Pourtant, de plus en plus de collectivités souhaitent agir et s'engagent dans des Plans Climat-Énergie Territoriaux ou équivalent. Plusieurs développent, parfois dans la douleur, des initiatives innovantes : flotte de bus alimentée par les déchets à Lille, sociétés de tiers-financement de la rénovation énergétique (SPL OSER en Rhône-Alpes, SEM Énergies POSIT'IF en Île-de-France...), fonds énergie-climat alimenté par des CEE à Besançon, Atelier Climat à Nantes Métropole... Il est temps de disposer d'un cadre qui facilite le développement de politiques climat-énergie ambitieuses au lieu de le freiner.

Partie 2

PROPOSITIONS

a. RENFORCER L'INTERCOMMUNALITÉ ET LA RÉGION

Tous les échelons territoriaux doivent prendre en compte la lutte contre les changements climatiques dans l'ensemble de leurs politiques. Toutefois, la loi POPE et les deux lois Grenelle ont mis en exergue l'exigence de deux niveaux fondamentaux de gouvernance « climat-énergie » : le bassin de vie et la Région. C'est ce que soulignent également les travaux du groupe de travail coordonné par AMORCE sur les Compétences Énergie-Climat des collectivités (et auquel ont participé des représentants issus des différents échelons locaux) : *la mise en évidence des notes maximales attribuées met logiquement en avant les Communautés urbaines [soit le type d'intercommunalité le plus intégré] et les Régions comme étant des niveaux où de nombreuses actions peuvent et doivent s'organiser*²⁸. Il est par conséquent nécessaire de renforcer ces deux niveaux.

28. AMORCE, Compétences Énergie-Climat des collectivités : éléments pour un meilleur partage des actions sur les territoires.

Le bloc de compétences climat-énergie intercommunal doit notamment comprendre l'urbanisme, la mobilité durable, l'habitat, l'énergie et l'environnement.

1 Renforcer et élargir l'intercommunalité

Le bassin de vie est le niveau auquel se joue la majorité des activités des habitants et duquel dépendent les biens et les services essentiels à la vie quotidienne, la conception, l'entretien, l'évolution du cadre de vie, la plus ou moins grande maîtrise locale du développement économique et social. Or les intercommunalités (Communauté urbaine, d'agglomération et de communes) correspondent rarement à cette échelle et ne rassemblent pas pour la plupart d'entre elles l'ensemble des compétences « climat-énergie ».

FORMALISER LE BASSIN DE VIE

Afin de permettre une meilleure adéquation entre échelon décisionnel et bassin de vie et de faciliter une coopération intégrée entre les centres urbains et leur « hinterland » rural, il semble essentiel de rationaliser les périmètres intercommunaux. Il paraît certes délicat d'engager dès à présent une révision de la carte intercommunale, alors même qu'une révision (jugée insuffisante par beaucoup d'acteurs) est en cours suite à la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, cependant ce processus est nécessaire à moyen terme.

UN BLOC DE COMPÉTENCES « CLIMAT-ÉNERGIE »

Au-delà de la question du périmètre des intercommunalités, il est fondamental de renforcer leur intégration via la création d'un bloc de compétences « climat-énergie ». Ceci permettra d'assurer une meilleure cohérence des politiques structurantes entre elles et avec les enjeux de la transition énergétique et climatique, mais aussi de développer ces politiques à une échelle plus adaptée.

Le bloc de compétences climat-énergie intercommunal doit notamment comprendre l'urbanisme, la mobilité durable, l'habitat, l'énergie et l'environnement (déchets, eau, biodiversité et espaces verts locaux...) ce qui nécessitera la consolidation des compétences ou leur transfert à l'échelle intercommunale.

En matière d'urbanisme et d'aménagement, cela concerne l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), la délivrance de permis de construire, le droit de préemption urbain et la création de ZAC (zone d'aménagement concertée).

En matière de déplacements, les intercommunalités doivent devenir de véritables autorités organisatrices de la mobilité durable comme le demande le GART (Groupement des Auto-



rités Responsables de Transports) depuis plusieurs années, c'est-à-dire gérer non plus simplement les transports urbains mais l'ensemble des questions relatives à cette thématique : urbanisme (voir ci-dessus), stationnement, modes actifs (vélo, marche...), auto-partage, covoiturage, transport à la demande... Cela implique notamment le transfert des compétences de voirie, de circulation et de stationnement aux intercommunalités. La dépénalisation du stationnement payant de surface permettra de moduler les amendes en fonction de la zone (centre ville, proximité des gares, etc.) et du coût du stationnement. Enfin, les services de cars périurbains gérés par les Départements doivent être confiés aux agglomérations pour une meilleure harmonisation avec les services de transports collectifs qu'elles gèrent déjà. Les cars interurbains (reliant 2 agglomérations entre elles), aujourd'hui portés par les Départements, doivent quant à eux être transférés aux Régions. ❖

partir de ces nouvelles données, jusqu'à ce que la somme des objectifs régionaux dépassent le cadre national – comme c'est aujourd'hui le cas en Allemagne. Bien évidemment, l'opposabilité des schémas régionaux est un moyen nécessaire mais non suffisant pour la transition énergétique : l'atteinte d'objectifs climatiques et énergétiques ambitieux ne pourra se faire que grâce à une véritable décentralisation conférant aux collectivités des moyens réglementaires et financiers adéquats et via la suppression d'un certain nombre d'obstacles administratifs.

Enfin, les premières expériences d'élaboration des SRCAE montrent que cet exercice a permis, dans certaines Régions, de susciter ou de renforcer un processus de concertation avec les collectivités infra-régionales et les acteurs, voire les habitants. Cependant, cela n'a pas été systématiquement le cas et il est nécessaire d'améliorer la procédure de concertation avec les différents acteurs et la participation du public.

2 Renforcer la Région

DES SCHÉMAS RÉGIONAUX OPPOSABLES, CONCERTÉS ET SOUS LA SEULE RESPONSABILITÉ DE LA RÉGION

Le SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire) doit devenir, à l'instar du SDRIF en Région Île-de-France, opposable aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale). Le SRCAE (Schéma Régional Climat Air Énergie) sera également opposable à ces documents ainsi qu'aux projets énergétiques.

En outre, la co-élaboration des SRCAE entre État et Conseil régional a montré ses limites. La Région doit donc être seule responsable de l'élaboration du SRADDT et du SRCAE (comprenant le schéma éolien), en concertation avec l'État, les autres collectivités territoriales et les principaux acteurs de son territoire et en cohérence avec les objectifs nationaux et européens contraignants. Pour cela, il s'agira pour l'État de collecter les données relatives aux potentiels et aux objectifs régionaux et de les confronter aux objectifs nationaux et européens en matière de réduction des émissions de GES et de la consommation d'énergie et de développement des énergies renouvelables. En cas de non atteinte de ces objectifs, l'État devra établir une liste de recommandations à destination des Régions les moins avancées pour qu'elles renforcent leur action. En cas de véritable blocage, il pourra déployer des mécanismes centralisés permettant d'atteindre ces objectifs. Suite au renforcement des objectifs et politiques régionales, l'État conduira une nouvelle boucle d'analyse à

LA RÉGION CHEF DE FILE EN MATIÈRE D'INTERMODALITÉ

La Région constitue l'échelle adéquate en matière de transports. Par ailleurs, ses compétences existantes en matière de développement économique, d'environnement et de transports de voyageurs, couplées à un renforcement souhaitable de son rôle en matière de politique climatique et d'aménagement du territoire, justifient pleinement qu'elle devienne chef de file en matière d'intermodalité. À ce titre, elle gèrera en particulier l'organisation de politiques tarifaires intégrées et la coordination des différents déplacements, mais aussi, dans la perspective d'une plus grande cohérence des politiques de mobilité, les infrastructures routières et les cars interurbains, aujourd'hui portés par les Départements. ❖

La Région doit donc être seule responsable de l'élaboration du SRADDT et du SRCAE (comprenant le schéma éolien), en concertation avec l'État, les autres collectivités territoriales et les principaux acteurs de son territoire et en cohérence avec les objectifs nationaux et européens contraignants.

3 Rationnaliser et consolider les Plans Climat-Énergie Territoriaux

La loi Grenelle 2 a permis une avancée appréciable avec l'instauration de l'obligation d'élaborer un Plan Climat-Énergie Territorial (PCET) pour les Régions, Départements, Communautés urbaines, Communautés d'agglomération et communes et Communautés de communes de plus de 50 000 habitants (soit 440 collectivités environ). Cependant, il est nécessaire d'améliorer cette disposition sur plusieurs points.

COUVERTURE DE L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE PAR DES PCET D'ICI 3 ANS

Aujourd'hui, les communes et intercommunalités de moins de 50 000 habitants ne sont pas tenues d'élaborer un PCET. Il est pourtant essentiel que ces territoires se mobilisent eux-aussi – nombre d'entre eux le font d'ailleurs de manière volontaire. Toute commune devra faire partie d'un PCET porté par un EPCI, un Pays, un PNR voire un syndicat de SCoT dans les 3 ans.

INTÉGRER EXPLICITEMENT UN VOLET D'ANIMATION TERRITORIALE DANS LES PCET

Le contenu de ces démarches, à l'échelle de l'intercommunalité/du territoire de projet et de la Région, a vocation à être renforcé en rendant obligatoire un volet « animation territoriale ». Ce volet n'est aujourd'hui pas prévu dans la loi Grenelle 2, alors même qu'il s'agit du périmètre d'action qui recèle le plus important gisement d'économies d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Le décret d'application relatif aux PCET prévoit certes que ces démarches comportent un volet consacré à la politique de sensibilisation et de mobilisation de l'ensemble des personnes intéressées à la réalisation du plan²⁹, cependant l'animation territoriale va au-delà puisqu'elle comporte également des actions d'accompagnement, d'incitation, de coordination... C'est pourquoi il est nécessaire d'inclure explicitement un tel volet dans la loi. Appliquée à l'élaboration des bilans d'émissions de gaz à effet de serre, cette mesure se traduit par l'intégration systématique du scope 3 dans les champs couverts par ces bilans.

DES PCET À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION ET DU BASSIN DE VIE

Ce sont les Régions et les bassins de vie, niveaux essentiels de gouvernance énergie-climat, qui ont vocation à porter les PCET. Les Régions sont déjà obligées par la loi Grenelle d'élaborer une telle démarche ; pour les bassins de vie, l'obligation concerne aujourd'hui les territoires urbains (communautés urbaines et d'agglomération), reste à l'étendre aux territoires ruraux (cf. mesure ci-dessus « Couverture de l'ensemble du territoire par des PCET d'ici 3 ans »).

La suppression de l'obligation d'élaborer un PCET pour les Départements et les communes de plus de 50 000 habitants permettra de clarifier une situation aujourd'hui assez confuse. D'une part, le fait d'avoir rendu obligatoire l'élaboration d'un PCET pour tous les échelons de plus de 50 000 habitants rend particulièrement complexe l'articulation de l'ensemble de ces démarches. D'autre part, les Départements et les communes doivent bien entendu prendre en compte le climat et l'énergie dans leur fonctionnement, dans le cadre de leurs compétences et des aides qu'ils attribuent (éco-conditionnalité). En revanche, ils n'ont pas vocation à porter un PCET, avec la dimension d'animation territoriale intrinsèquement liée à cette démarche. Cela dit, ils sont (ou devraient être) les partenaires premiers des PCET mis en place aux niveaux du bassin de vie (via les EPCI ou les territoires de projet) et de la Région. ✕

Toute commune devra faire partie d'un PCET porté par un EPCI, un Pays, un PNR voire un syndicat de SCoT dans les 3 ans.

29. 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.

B. DONNER AUX COLLECTIVITÉS LES CAPACITÉS POLITIQUES ET RÉGLEMENTAIRES D'AGIR

1 Favoriser la mise en œuvre de politiques adaptées aux territoires et libérer les initiatives

L'exemple de l'ordonnance solaire de la Ville de Barcelone constitue une illustration parfaite de l'importance de laisser aux collectivités une liberté d'initiative leur permettant d'expérimenter et d'aller « plus loin » que la réglementation nationale. Cette démarche « bottom-up » permet de libérer des idées bénéficiant de la connaissance du terrain, qui pourront ensuite être généralisées ou adaptées par d'autres territoires. Sans cela, difficile de juger de la pertinence d'une mesure qui n'aura jamais été mise en place et le risque est grand de brider l'inventivité et le volontarisme des collectivités et des acteurs locaux.

ASSOUPLIR LE DROIT À L'EXPÉRIMENTATION

Permettre aux Régions d'adapter les règlements nationaux pour les rendre plus ambitieux et/ou plus cohérents avec le contexte local.

L'assouplissement du droit à l'expérimentation, très peu utilisé car trop restreint et complexe et l'élargissement à l'ensemble des Régions de la capacité d'habilitation, dont les seuls territoires d'outre-mer peuvent aujourd'hui bénéficier, sont deux mesures qui permettraient d'aller dans le bon sens. Cette dernière permettrait aux Conseils régionaux d'adopter des règlements plus adaptés à leur contexte et/ou plus ambitieux que les normes nationales, dans le respect des droits constitutionnel, communautaire et international. Le Président de la République a d'ailleurs évoqué ces deux dispositions au cours des rencontres nationales des états généraux de la démocratie territoriale le 5 octobre 2012. ✕

2 Rétablir l'autorité des collectivités locales sur la gestion de leurs réseaux de distribution de l'électricité et du gaz

SUPPRIMER L'INTERDICTION DE CRÉER DES ENTREPRISES LOCALES DE DISTRIBUTION

La décentralisation de la gestion des réseaux de distribution de gaz et d'électricité est nécessaire. Les services publics de l'énergie doivent entrer dans le cadre légal commun appliqué à la fourniture d'eau ou de chaleur, à l'enlèvement des déchets ou encore aux services de transports scolaires... La diversité des situations locales justifie des choix différents

suivant les territoires. Pour cela, la collectivité doit se doter de compétences qui lui permettront de définir les conditions d'organisation du service public de l'énergie hors du monopole national qui la contraint. Autrement dit, les collectivités doivent pouvoir créer des entreprises locales de distribution (ELD). Une étude menée par Dominique Rousseau, Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne³⁰, montre d'ailleurs que l'interdiction de créer des entreprises locales porte une atteinte caractérisée à trois principes constitutionnels : la libre administration locale, la liberté contractuelle et le principe d'égalité.

La durée du contrat devrait être limitée à une ou deux décennies suivant les charges et les investissements. La position de la collectivité deviendrait ainsi incomparablement plus forte qu'elle ne l'est actuellement vis-à-vis des situations monopolistiques actuelles. La prise en compte de la politique climat-énergie constituerait alors l'une des données de base de ce contrat.

Le rôle de l'État sera alors d'assurer la solidarité entre tous les territoires urbains et ruraux vis-à-vis de la fourniture et de la distribution d'énergie et de mettre au point un mécanisme de péréquation financière concernant toutes les formes d'énergie distribuées par les services publics (gaz, électricité, chaleur). En effet, comme le montre l'étude de Dominique Rousseau, le principe de péréquation relève d'une volonté politique puisqu'on trouve des exemples de péréquation sans monopole et, inversement, de monopoles sans péréquation. De la même manière, la cohérence du réseau peut être assurée par une régulation du marché et ne nécessite pas de situation de monopole.

CONDUIRE UNE RÉFLEXION SUR LE PÉRIMÈTRE ET LA GOUVERNANCE DES SYNDICATS D'ÉNERGIE

Par ailleurs, la départementalisation des syndicats d'énergie va dans la bonne direction, mais cette échelle peut se révéler insuffisante. Une réflexion est à conduire afin de faciliter des regroupements interdépartementaux. Il semble par ailleurs utile de faciliter l'accès des intercommunalités à la gouvernance de ces structures, puisqu'il s'agit d'un niveau structurant en matière de politique climat-énergie. ✕

30. Rousseau D., Étude relative à la constitutionnalité de l'article L111-52 du code de l'énergie, 15 mars 2012. Étude disponible sur le site du CLER www.cler.org

Les collectivités doivent pouvoir créer des entreprises locales de distribution (ELD).

C. RENFORCER LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

SUBVENTIONS À LA POLLUTION **\$STOP**

1 Identifier les sources de financement

31. Voir la proposition 3.1 d'Energy Cities « Repenser la question financière. « Garder à la maison » l'argent des dépenses énergétiques » issue des 30 propositions d'Energy Cities pour la transition énergétique des territoires. Contribution à Rio+20.

32. CGDD-SOeS, Bilan énergétique de la France pour 2011, Références, Juillet 2012.

En soi, la transition énergétique permet de « garder à la maison » l'argent des dépenses énergétiques³¹ (Energy Cities) en investissant dans des emplois non délocalisables et des ressources locales au lieu d'importer des énergies fossiles et fissiles qui pèsent lourd sur la facture énergétique de la France. Cette dernière, liée pour 81% à l'importation de pétrole, représentait en 2011 88% du déficit commercial de la France³². Il reste cependant nécessaire d'identifier des ressources permettant aux territoires d'engager et de mettre en œuvre cette transition.

RÉALLOUER À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE LES RESSOURCES AUJOURD'HUI NUISIBLES AU CLIMAT

Il semble difficilement justifiable pour les collectivités – comme pour l'État ou l'Union européenne – de vouloir engager la transition énergétique tout en subventionnant les activités, les comportements et les secteurs qui s'y opposent. C'est pourtant régulièrement le cas, d'une part via l'octroi de subventions (à des particuliers, des entreprises, des collectivités...) aux impacts nocifs pour l'environnement³³ et d'autre part via le développement ou le soutien à des politiques et projets nuisibles pour le climat.

L'une des premières étapes pour une collectivité, tout comme pour l'État, en recherche de financements pour sa politique climat-énergie doit donc être de procéder à un balayage de l'ensemble de ses politiques et projets et des aides qu'elle attribue afin de supprimer ou modifier ceux qui sont contraires à l'objectif de transition énergétique, ce qui permettra de dégager des financements pour les actions climat-énergie et de passer de manière systématique à une logique d'éco-conditionnalité.

AFFECTER LE PRODUIT DE LA TAXE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ AUX POLITIQUES CLIMAT-ÉNERGIE

La taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE, anciennement taxe locale d'électricité) est levée par les Départements et les communes³⁴. L'assiette de cette taxe est fixée au niveau national, suivant un prix au MWh, et réévaluée chaque année pour tenir compte de l'inflation. Le taux est fixé localement. Lorsqu'une commune est adhérente à un syndicat d'énergie, la TCFE est transférée au syndicat.

La TCFE représente au total environ 1,5 milliards d'euros par an pour les collectivités selon AMORCE. Il serait logique que

L'une des premières étapes pour une collectivité doit donc être de procéder à un balayage de l'ensemble de ses politiques et projets et des aides qu'elle attribue afin de supprimer ceux qui sont contraires à l'objectif de transition énergétique.

le produit de cette taxe soit affecté aux politiques climat-énergie des collectivités - en particulier des intercommunalités – ou, pour le syndicat d'énergie, à des actions spécifiques de maîtrise de l'énergie.

RÉFORMER LA FISCALITÉ FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE

La fiscalité foncière et immobilière, c'est-à-dire la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti, est basée sur la valeur locative cadastrale de ces biens, sur laquelle s'appliquent des taux votés localement ou calculés par l'administration. Elle n'est donc pas basée sur la valeur que les propriétés ont réellement sur le marché, c'est-à-dire la valeur vénale. Les valeurs locatives sont en grande partie déconnectées de la valeur vénale, puisqu'elles sont calculées forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 1970, pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. En outre, cette fiscalité foncière et immobilière n'a pas pour objectif la récupération par la collectivité d'une partie des plus-values foncières et immobilières générées lors de la vente de ces biens. D'autres dispositifs sont prévus à cet effet, mais ils sont insuffisants, voire contre-productifs. Ceci génère plusieurs inconvénients.

D'une part, la récupération de la plus-value par la collectivité est largement insuffisante, alors même qu'elle serait totalement justifiée pour une partie – d'autant qu'elle est souvent due à des investissements importants de la part de la collectivité, par exemple dans le cas de l'installation ou du renforcement d'une ligne de transports en commun, ou encore d'une opération programmée de rénovation de l'habitat.

D'autre part, les terrains constructibles (situés en zones U et AU du PLU) sont peu taxés annuellement. Par ailleurs, le dispositif de récupération de la plus-value foncière prévoit des abattements pour durée de détention, ce qui incite les propriétaires à attendre l'exonération totale (soit plus de 30 ans) avant de vendre, alors même que la plus-value réalisée peut être considérable. Ce dispositif encourage donc la rétention foncière y compris dans les zones les plus aptes à accueillir des constructions : les zones U sont les

33. Pour plus d'information sur les subventions (nationales) nuisibles à l'environnement, consulter le site du RAC-F et de la FNH www.stopsubventionpollution.fr

34. Il existe également une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, levée par l'État, pour les sites souscrivant une puissance supérieure à 250 kVA.



secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter (Art. R123-5 du code de l'urbanisme). C'est donc dans ces secteurs qu'il est nécessaire de construire en priorité – en cas de besoin de logements. Ce système contribue par conséquent à repousser la construction de logements dans des communes toujours plus lointaines des centres, engendrant ainsi mitage du territoire, étalement urbain et une augmentation des déplacements locaux. Par ailleurs, il contribue au surdimensionnement des zones « AU » par de nombreuses collectivités, qui permettent aux propriétaires fonciers de voir la valeur de leur terrain augmenter par rapport à un classement en zone agricole. Selon le Ministère de l'Écologie, la valeur médiane d'un terrain agricole devenu constructible correspond à 40 fois son prix d'acquisition et il n'est pas rare d'atteindre des multiples supérieures à 100³⁵. Au final, le PLU et son zonage perdent de son sens initial – quid de la stratégie foncière, du projet de territoire ?

Il semble donc nécessaire de revoir la fiscalité foncière et immobilière. La suppression de l'abattement de taxe sur les plus-values pour durée de détention, initialement prévue dans le projet de loi de finances pour 2013, mais finalement non adoptée, aurait permis de réduire la rétention foncière de terrains adéquats pour la construction. Toutefois, le meilleur dispositif de récupération de la plus-value par la collectivité est la taxation annuelle des propriétés foncières et immobilières sur la base de valeurs en lien avec les prix de marché. Cela implique *a minima* une correcte évaluation de l'ensemble des valeurs locatives et sa révision régulière, ou, préférentiellement, le passage à un système basé sur des valeurs vénales. Ceci générerait pour les collectivités des ressources supplémentaires et justifiées pour la mobilité durable et la rénovation énergétique des bâtiments. En outre, en taxant les biens à leur valeur de marché, ou du moins une valeur en lien avec cette dernière, ce dispositif réduirait les comportements de spéculation foncière (rétention, surdimensionnement des zones AU).

Bien entendu, la fiscalité n'a pas vocation à résoudre tous les problèmes. Il est fondamental de coupler cette réforme de la fiscalité foncière et immobilière avec des réformes de gouvernance, en particulier le transfert de la compétence urbanisme à l'intercommunalité.

Le meilleur dispositif de récupération de la plus-value est la taxation annuelle des propriétés foncières et immobilières sur la base de valeurs en lien avec les prix de marché.

DÉVELOPPER L'ÉMISSION D'OBLIGATIONS VERTES (GREEN BONDS)

Les obligations sont des instruments financiers qui permettent à leur émetteur d'emprunter selon un mode de rémunération et sur une durée déterminés à l'avance. Tous les prêteurs d'une même obligation perçoivent la même rémunération (appelée « coupon »).

Selon CDC Climat Recherche, le terme d'« obligations vertes » caractérise des obligations ayant pour objet de financer des investissements qui comportent un bénéfice environnemental ou réduisent la vulnérabilité à des changements environnementaux. (...) Les collectivités locales peuvent se tourner vers le marché obligataire pour diversifier leurs sources de financement et trouver une alternative aux financements bancaires, peu abondants en période de crise³⁶. L'émission d'obligations vertes leur permet notamment d'élargir la base des financeurs en attirant les investisseurs dits « socialement responsables ». Enfin, la majorité des projets financés par ce type d'instruments – projets d'énergies renouvelables ou d'efficacité énergétique, par exemple – nécessitent un investissement initial important, qui sera justement financé par l'émission d'obligations et génèrent par la suite des revenus réguliers, permettant de rémunérer les financeurs. L'émission d'obligations vertes par une collectivité constitue également une opportunité pour communiquer sur sa politique environnementale et les projets énergie-climat (ou autres) qui seront financés par cette action.

La Région Île-de-France a ainsi réalisé en mars 2012 une émission obligataire environnementale et socialement responsable à hauteur de 350 millions d'euros. Le faible taux de remboursement (3,625%) a été rendu possible grâce au succès de l'opération : en une demi-heure, la Région s'est vu proposer 618 millions d'euros de prêts. La Région souhaite financer des projets énergétiques, de logements sociaux sobres en énergie ou encore des actions de protection de la biodiversité et de développement de l'économie sociale et solidaire. L'émission d'obligations vertes nécessite en général la mise en place d'un système de suivi afin d'assurer aux investisseurs que les fonds sont bien employés pour financer les projets prévus. La Région a prévu de réaliser ce suivi en interne, ce qui limite le surcoût. Dans les mois suivants, les Conseil régionaux PACA et Nord-Pas-de-Calais ont levé

35. Source : MEDDTL, « Urbanisme de projet – Fiche mesure 19. Réforme de la fiscalité du foncier constructible », 2011.

36. Morel R. et Bordier C., Financer la transition vers une économie verte par les obligations : un grand bond en avant ? CDC Climat Recherche, Point Climat n°14 – Mai 2012.



© Fréchet



respectivement 119,5 et 80 millions d'euros, également destinés à financer des projets environnementalement et socialement responsables et en majorité liés à la lutte contre les changements climatiques.

L'émission d'obligations vertes peut être favorisée par l'État, l'Union européenne ou des banques publiques via l'apport par ces derniers de leur garantie, ce qui permet d'attirer les investisseurs en leur « garantissant » une note élevée par les agences de notation. Par ailleurs, plusieurs critères jouent sur le succès de l'opération et notamment le volume de fonds appelés, qui doit être relativement important. Dans cette perspective, une banque ou agence publique pourrait mutualiser les besoins par exemple en créant des obligations « programme » (program bonds) qui agrégeraient plusieurs petits projets portés par différentes collectivités. ✕

TERRITORIALISER LES AIDES AU LOGEMENT

Les différentes aides au logement ont une influence forte sur les marchés locaux. Il s'agit notamment du PTZ+ (prêt à taux zéro renforcé, soit une aide à l'accession à la propriété) et des aides à l'investissement locatif (les anciens dispositifs Robien et Scellier, qui devraient être remplacés par un dispositif équivalent).

Les aides au logement sont définies en fonction d'un zonage national (zones A, B1, B2, C), mais ce dernier correspond à un *découpage géographique en fonction des prix de marché, non pas en fonction des impératifs sur l'occupation des espaces et l'étalement urbain*, comme l'indique le rapport Sainteny sur les aides publiques dommageables à la biodiversité³⁹.

Ce zonage ne s'articule pas avec les enjeux et politiques des territoires définis dans les documents structurants (SCoT, PLU, PLH, PDU). Il n'oriente donc pas les ménages vers les zones déjà urbanisées ou peu éloignées du centre et desservies en transports en commun, bien au contraire : le PTZ par exemple agit comme un *accélérateur d'une tendance lourde de l'étalement urbain* selon le Conseil Général des Ponts et Chaussées, en finançant majoritairement des maisons individuelles, le plus souvent neuves et plus souvent construites en individuel diffus que la moyenne. Enfin, si certains territoires sont effectivement en pénurie de logements neufs, il serait absurde d'inciter aujourd'hui à la construction de logements qui, en raison de leur localisation excentrée, dans une zone non mixte fonctionnellement et non ou peu desservie par les transports en commun, placeraient leurs occupants, dans les années à venir voire dès à présent, en situation de précarité énergétique.

39. Les aides publiques dommageables à la biodiversité. Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny. Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents, Octobre 2011.

2 Permettre aux collectivités de moduler les incitations financières en fonction de la politique locale

DÉPENALISER ET DÉCENTRALISER LE STATIONNEMENT PAYANT

Selon le rapport du Sénateur Louis Nègre sur la dépenalisation et la décentralisation du stationnement, *l'uniformité du montant de la sanction au plan national, qui ne tient aucun compte du niveau de rareté des places, les contraintes et spécificités locales et encore moins de la demande selon les dimensions des villes, manque (...) totalement de cohérence territoriale*³⁷. Il est donc essentiel de dépenaliser le stationnement payant afin d'en faire un véritable levier des politiques de mobilité durable des agglomérations.

Par ailleurs, les amendes sont aujourd'hui collectées par l'État qui en redistribue une partie aux collectivités suivant un système peu lisible. Les collectivités n'ont pas accès à des données précises sur le nombre et le montant des amendes en raison de l'importante carence d'informations. Des enquêtes de terrain montrent toutefois que la faiblesse de l'amende dans les grandes villes au regard du coût du stationnement induit à certaines heures une occupation de près de 80% des places de stationnement par des véhicules en situation irrégulière. Les communes ou EPCI, ayant très peu de visibilité sur les ressources potentiellement générées par le recouvrement des amendes, ne sont que peu incitées à faire verbaliser³⁸. La gestion territoriale du stationnement, en intéressant directement les collectivités à renforcer les contrôles, leur permettrait donc également de dégager des recettes supplémentaires pour le financement de leur politique de mobilité durable.

PROPOSITION 1 : RÉFORMER LES DISPOSITIFS NATIONAUX D'AIDES AU LOGEMENT

Pour l'achat de logements neufs, conditionner l'octroi d'aides au logement sous condition d'achat dans des zones définies en document de planification (SRADDT ou SCoT, par exemple) comme proche des centralités et desservies par les transports en commun.

Il serait absurde d'inciter aujourd'hui à la construction de logements qui, en raison de leur localisation excentrée, placeraient leurs occupants en situation de précarité énergétique.

37. Sénateur Louis Nègre, Rapport sur la Dépenalisation et la décentralisation du stationnement, Septembre 2011.

38. Sénateur Louis Nègre, Rapport sur la Dépenalisation et la décentralisation du stationnement, Septembre 2011.



© Remy Laval



© CLER

Pour le PTZ+ spécifiquement, rééquilibrer les aides entre neuf et ancien et, pour l'achat d'ancien, bonifier l'aide en cas de couplage avec un éco-PTZ (prêt à taux zéro destiné à financer une réhabilitation thermique), avec engagement de la part de l'acheteur sur un programme précis de travaux.

Cela permettrait à la fois de rendre ces aides cohérentes avec les objectifs de lutte contre les changements climatiques et l'étalement urbain et de les territorialiser en les liant avec le document d'urbanisme.

PROPOSITION 2 : PERMETTRE AUX COLLECTIVITÉS DE MODULER LOCALEMENT LES AIDES AU LOGEMENT

Une collectivité pourrait ainsi définir dans le SCoT ou le PLU les secteurs pour lequel le PTZ+ serait accordé ou plus important que dans d'autres zones, en fonction de critères de desserte par les transports en commun, de proximité aux services et/ou de mixité sociale par exemple, ou encore sous condition de réalisation d'une rénovation énergétique lourde par l'acquéreur. ✕

Il est fondamental de soutenir le développement des SSEE afin que chaque Région puisse se doter d'un tel instrument.

tique à plus forte marge et à court temps de retour. En effet, grâce à un portage public fort, ces SSEE peuvent pré-financer des opérations de rénovation énergétique lourdes et coûteuses (de type rénovation « BBC Effinergie ») ayant des temps de retour longs (au-delà de 15 ans), ce que la logique de marché pure ne permet pas encore.

L'offre de ces SSEE consistera à :

- Définir au niveau d'un bâtiment un programme de travaux optimal ;
- S'engager sur un niveau de performance ou d'économies d'énergie minimal ;
- Préfinancer tout ou partie de l'investissement ;
- Se rembourser sur les économies d'énergie générées au moyen d'une charge de tiers-financement facturée au maître d'ouvrage (collectivité, bailleur social, copropriété).

3 Créer ou modifier des outils d'accompagnement du financement de la transition

FACILITER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DE SOCIÉTÉS DE SERVICES D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (SSEE)

À l'image des Sociétés de Services d'Efficacité Énergétique (SSEE⁴⁰) développées en Allemagne, en Belgique ou en Autriche⁴¹, plusieurs Régions françaises ont initié ces dernières années des projets de société : c'est le cas de l'Île-de-France avec la SEM Énergie POSIT'IF (publique-privée) ou encore de Rhône-Alpes avec la SPL OSER (100% publique). Ces structures permettent, par leurs interventions propres mais aussi par leur effet démonstrateur auprès des maîtres d'ouvrage et des acteurs de marché de la performance énergétique (entreprises du BTP, fournisseurs d'énergie...) une accélération du rythme d'exploitation des gisements d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables des territoires.

Ces SSEE entendent promouvoir, en particulier au travers du mécanisme de tiers-financement⁴², des programmes de rénovation optimaux du point de vue de l'objectif « facteur 4 » et ainsi compenser l'insuffisance de l'initiative privée, celle-ci se contentant aujourd'hui pour un bâtiment donné de sélectionner les investissements de rénovation énergé-

Vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, les SSEE ont vocation à porter l'engagement de compétence technique, juridique et financière. L'ancrage régional de ces structures est essentiel : en effet, le parc de bâtiments (plutôt copropriété ou maison individuelle, par exemple) diffère suivant les Régions, tout comme les acteurs de terrain (Agences Locales ou Espaces Info-Energie, PACT ARIM, Syndicats d'énergie, etc.) et les dispositifs locaux existants, sur lesquels les SSEE prendront appui pour asseoir leurs offres.

Il est fondamental de soutenir le développement de ces structures afin que chaque Région puisse se doter d'un tel instrument. Pour cela, il est nécessaire de lisser certains frottements fiscaux et réglementaires : possibilité pour les SSEE de bénéficier directement des CEE et de mobiliser l'éco-PTZ collectif et l'éco-prêt logement social, application du taux-réduit de TVA aux loyers de tiers-financement⁴³...

La bonne opérabilité de ces structures nécessite également la création de fonds de garantie abondés par des capitaux publics et privés, permettant de sécuriser l'intervention de ces opérateurs et de couvrir le risque d'impayés de loyers de tiers-financement de la part du maître d'ouvrage (en copropriété notamment). Enfin, les SSEE devront avoir accès à des ressources financières adaptées aux profils des investissements ambitieux en efficacité énergétique, c'est-à-dire à

40. ESCo en anglais: Energy Service Company.

41. FEDESCO en Belgique, Berliner Energieagentur GmbH en Allemagne ou Grazer Energie Agentur en Autriche.

42. Pour plus d'information sur ce mode de préfinancement des travaux de rénovation énergétique, consulter l'étude conduite par la Caisse des Dépôts et Consignations et intitulée: « Utiliser le « Tiers Investissement » pour la rénovation thermique du patrimoine bâti français », 2010.

43. Pour plus d'informations, consulter la fiche « Tiers-financement appliqué à la rénovation énergétique via des Sociétés de Services d'Efficacité Énergétique » de la Note de propositions du Réseau Action Climat-France sur le financement de la transition énergétique (juillet 2012).

maturité longue et à taux d'intérêt maîtrisés. À cet effet, le fléchage d'une partie des fonds structurels européens de la prochaine période (2014-2020), la création d'un fonds pour la rénovation énergétique (voir ci-dessous) ou le fléchage d'une partie des fonds générés par le livret A constituent des opportunités qu'il conviendrait également d'évaluer.

LANCER DÈS MAINTENANT LA CRÉATION D'UN FONDS PÉRENNE POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Le Premier Ministre avait confirmé, dans son discours de clôture de la Conférence environnementale, la création d'un fonds pérenne dédié à la rénovation énergétique, mesure demandée par de nombreuses parties prenantes – pourtant le projet de loi de finances pour 2013 n'a pas prévu sa création.

Ce fonds permettrait de faciliter et de sécuriser le développement régional de Sociétés de Services d'Efficacité Énergétique et ainsi de faciliter l'intervention des collectivités en matière de rénovation énergétique. Ce fonds pourrait agir de différentes manières :

- Mise à disposition de lignes de crédit à taux attractifs et à maturité longue aux Sociétés de Services d'Efficacité Énergétique (SSEE) mises en place par les Régions.
- Investissement en fonds propres au capital social des SSEE pour leur permette d'accroître leurs surfaces financières et par conséquent leurs capacités d'activité.
- Capitalisation, avec d'autres acteurs bancaires et les collectivités actionnaires des SSEE par exemple, des fonds de garantie régionaux.

Le caractère public de ce fond lui permettra de différencier ses investissements de ceux du privé, en privilégiant des investissements de long terme, à rentabilité moindre mais qui correspondent à la satisfaction de l'intérêt général et à la mise en œuvre de la transition énergétique dans les territoires. ✕

4 Renforcer les moyens humains

RENFORCER L'INGÉNIEURIE TERRITORIALE

Il est fondamental de renforcer l'ingénierie territoriale afin que les collectivités puissent disposer, en interne, de manière mutualisée ou en externe (CAUE, Agences d'Urbanisme, Agences locales de l'Énergie et du Climat, Espaces Info Éner-

gie...), des compétences adéquates pour pouvoir intégrer les enjeux climat, énergie et environnement dans l'ensemble de leurs politiques et projets.

DÉVELOPPER LES FORMATIONS POUR LES ÉLUS ET SERVICES DE COLLECTIVITÉS

D'autre part, il est capital de développer les formations à destination des élus et services des collectivités relatives aux enjeux climat-énergie et à leurs conséquences directes au regard des compétences des collectivités concernées.

UN ÉTAT RECENTRÉ SUR SES MISSIONS

Une gouvernance territoriale efficace en matière d'énergie-climat implique à la fois des collectivités renforcées et un État présent avec rigueur sur ses missions essentielles : définition des objectifs et normes nationales, police de l'environnement, péréquation, régulation du réseau électrique... La suppression de nombreux obstacles administratifs à la transition énergétique, en particulier sur le développement des énergies renouvelables, permettrait aux services de l'État de dégager des ressources humaines et financières substantielles pour

La suppression de nombreux obstacles administratifs à la transition énergétique permettrait aux services de l'État de dégager des ressources humaines et financières substantielles pour se recentrer sur ces fonctions clés.

se recentrer sur ces fonctions clés. Il semble notamment crucial de renforcer les missions de contrôle (respect de la réglementation thermique...), trop peu fréquentes alors même qu'elles sont primordiales pour assurer le respect des lois et la qualité des opérations ou des documents réalisés.

Il semble par ailleurs essentiel, dans le cadre d'une redéfinition des rôles entre État et collectivités, de se pencher sur la question de la répartition des effectifs, via des transferts de personnels des services déconcentrés de l'État vers les collectivités⁴⁴ comme le propose notamment le rapport Jarlier sur les collectivités locales et l'ingénierie en matière d'urbanisme. ✕

44. Rapport d'information N°654 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, Par M. Pierre JARLIER, Sénateur, Juillet 2012.

D. RENFORCER LES MISSIONS D'OBSERVATION, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Il est fondamental de renforcer les missions d'observation, de suivi et d'évaluation afin de permettre aux collectivités de disposer des informations pertinentes pour la définition de leurs politiques publiques, mais également pour leur amélioration au regard du suivi et de l'évaluation effectués.

UN ÉCONOME DE FLUX DANS TOUS LES BASSINS DE VIE

La connaissance et le suivi de ses propres consommations d'énergie constituent pour une collectivité une étape cruciale de la mise en place d'une politique climat-énergie. Chaque bassin de vie devra donc être doté d'un économiste de flux ou conseiller en énergie partagé qui l'aidera à recueillir et organiser ces données, orienter les actions d'économie d'énergie, les évaluer et, grâce aux suivis et bilans, maintenir les performances ou apporter les corrections nécessaires.

UNE PARTICIPATION CITOYENNE RENFORCÉE À TOUS LES ÉCHELONS

L'implication de tous les acteurs pour engager et réussir les phases successives de la transition énergétique nécessite de rassembler et pérenniser dans une instance les différents représentants du monde socio-économique. À l'exemple des structures de concertation existantes à niveau régional (CESER, expérience de plusieurs SRCAE...), la création de conseils de développement ou de comités citoyens doit être généralisée dans les niveaux infrarégionaux pour contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques territoriales. Les membres pourront bénéficier des actions de formation réalisées à destination des élus et des services des collectivités. Le niveau de concertation et de participation devra tant que possible descendre jusqu'au niveau infra-communal.

Chaque bassin de vie devra être doté d'un économiste de flux ou conseiller en énergie partagé.

MISE EN PLACE DANS CHAQUE RÉGION D'UN OBSERVATOIRE DU FONCIER

La lutte contre l'étalement urbain, qui constitue un aspect essentiel de la transition énergétique et climatique, nécessite d'observer la consommation de foncier et de connaître sa disponibilité près des centralités et des dessertes de transport en commun. Les lois Grenelle ont renforcé cette nécessité. Ainsi, la loi Grenelle 1 (Articles 7 et 8) a inscrit dans les objectifs du droit de l'urbanisme la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ce dernier ainsi qu'une gestion économe des ressources et de l'espace.

La loi Grenelle 2 (Art. 17 et 19) prévoit en particulier que les SCoT et PLU doivent présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pendant les dix dernières années et justifier des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.

Ces observatoires régionaux feront le lien entre l'Observatoire national du foncier agricole et les observatoires infra-régionaux. Ils échangeront avec les collectivités infra-régionales pour une collecte optimisée des données de consommation du foncier et de sa distribution dans les pôles urbains. Les Régions pourront ainsi se baser sur les données des observatoires locaux déjà mis en place dans plusieurs agglomérations et fournir une aide technique et méthodologique au développement des observatoires dans les intercommunalités qui n'en possèdent pas.

GÉNÉRALISER LES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DE L'ÉNERGIE ET DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

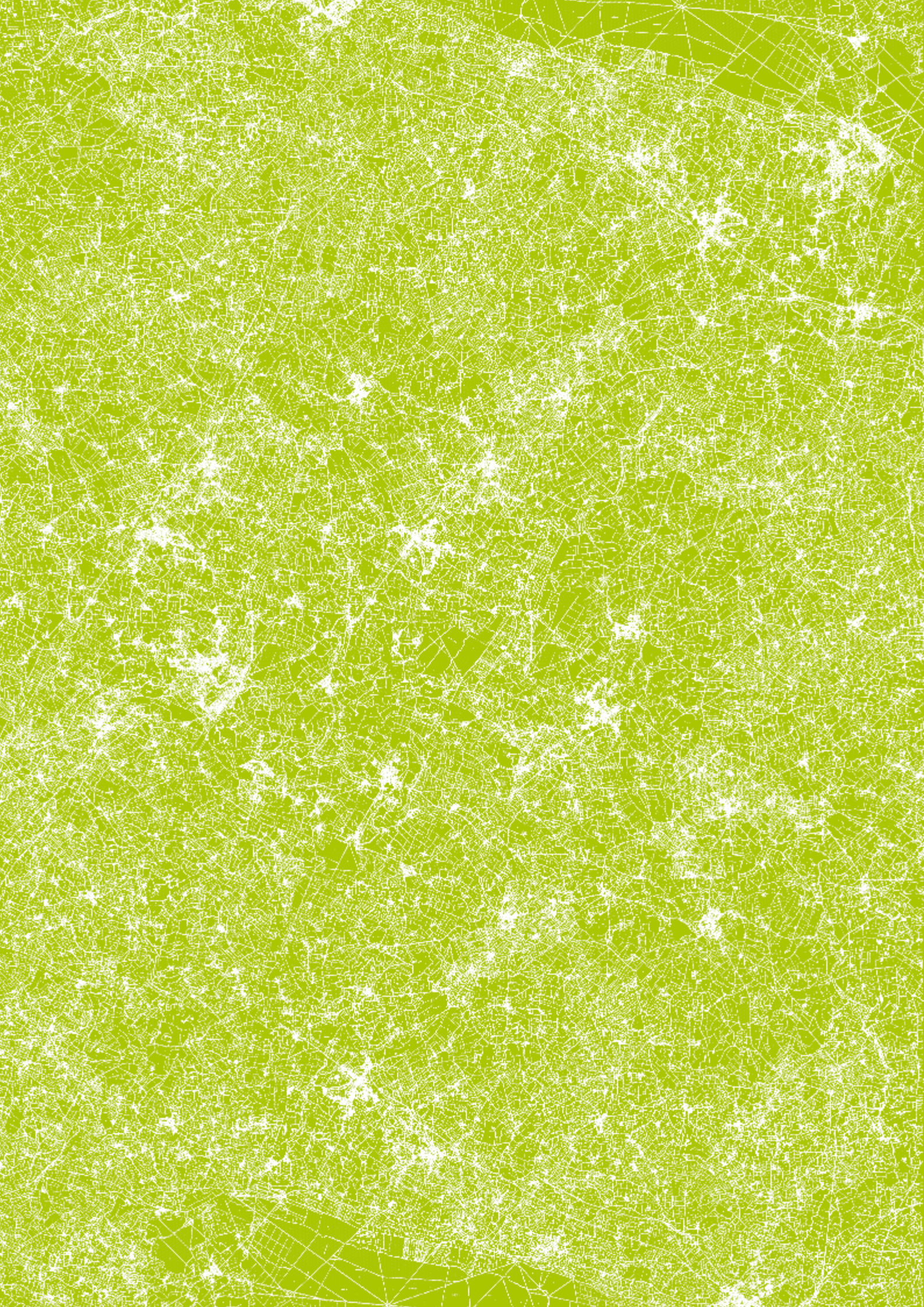
La plupart des Régions disposent aujourd'hui d'un observatoire régional de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (ou équivalent). Ces observatoires sont particulièrement utiles pour évaluer l'évolution des émissions de GES ainsi que de la consommation et de la production d'énergie, à niveau régional mais aussi, pour les collectivités qui ne disposent pas des moyens financiers pour réaliser un diagnostic fin, à niveau infra-régional. Il est essentiel que les quelques Régions qui n'en disposent pas à l'heure actuelle se dotent d'un tel Observatoire. ✖

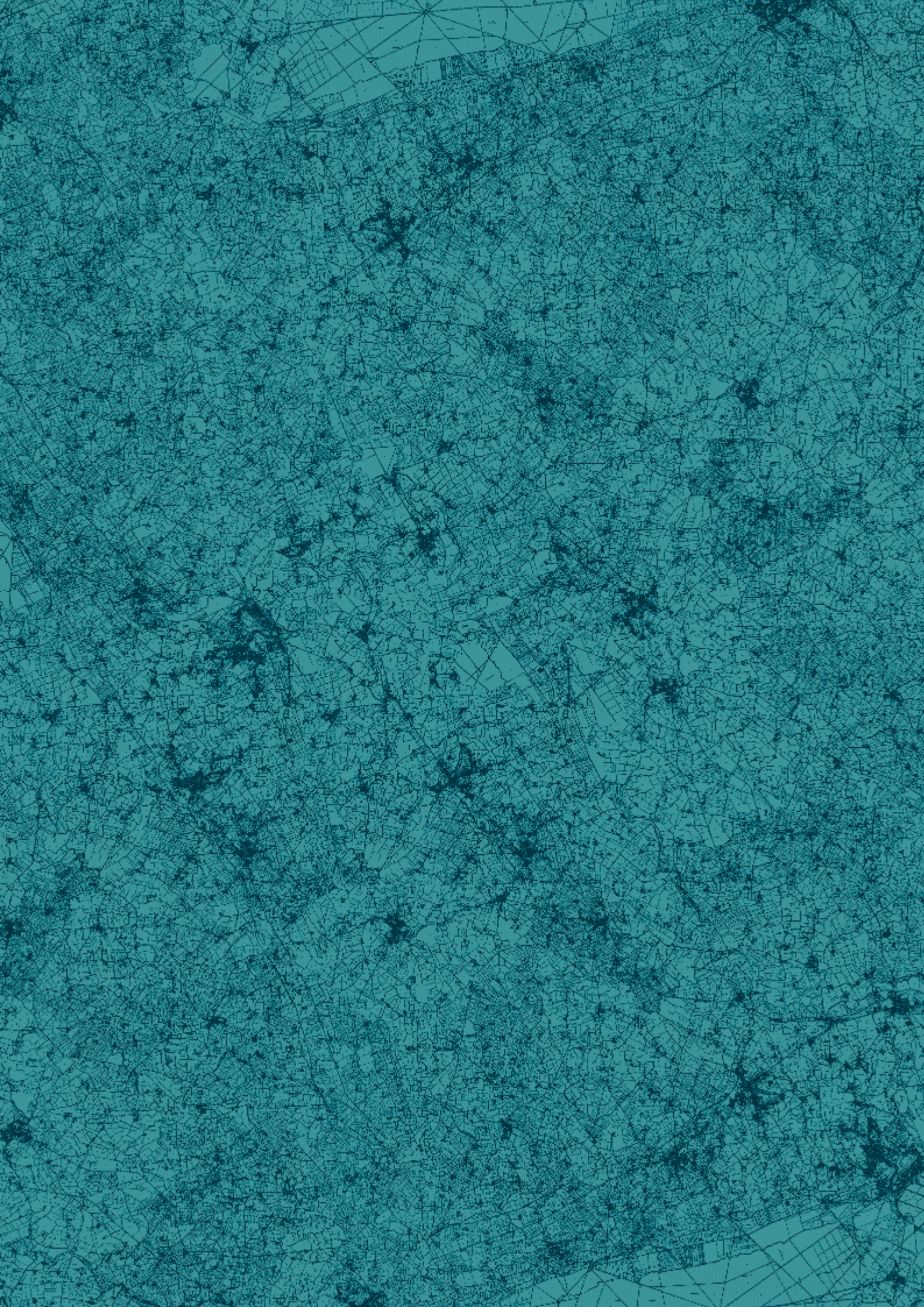
CONCLUSION

La convergence des crises et leur expression aux niveaux global, territorial et individuel montrent bien que nous sommes à un moment de nécessaire mise en cohérence. L'État ne peut plus aujourd'hui assurer seul cette intégration. Dès lors, la décentralisation permet de rapprocher l'action de la cohérence territoriale. Les pays les plus engagés dans la transition sont d'ailleurs globalement les plus décentralisés.

La mise en œuvre d'une organisation territoriale renouvelée demandera de nombreuses années compte tenu du nombre et de la complexité des problèmes à traiter. Or, il n'est évidemment pas question d'attendre des années pour responsabiliser pleinement tous les acteurs et les insérer dans une organisation territoriale de l'énergie indispensable à la transition énergétique. Afin d'engager immédiatement la transition énergétique, sans attendre l'adaptation nécessaire et complète de la situation institutionnelle, il sera nécessaire d'instaurer une phase de transformation progres-

sive, sans laisser à l'écart aucun territoire. Cette phase nécessitera la définition de dispositions transitoires permettant d'attribuer les différentes responsabilités et fonctions décentralisées et ce région par région en raison de la diversité de la situation actuelle. L'enjeu de la durabilité est en effet d'apporter des réponses immédiates qui ne remettent pas en cause les objectifs qu'on se sera fixés à des échéances plus lointaines et aux différentes échelles.





Le Réseau Action Climat-France (RAC-F) est une association spécialisée sur le thème des changements climatiques, regroupant 18 associations nationales de défense de l'environnement, de solidarité internationale, d'usagers des transports et d'alternatives énergétiques.

Le RAC-F est le représentant français du Climate Action Network (CAN) fort de 700 associations membres dans le monde.

Les missions du RAC-F sont :

→ **INFORMER**

sur le changement climatique et ses enjeux.

→ **SUIVRE**

les engagements et les actions de l'État et des collectivités locales en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique.

→ **DÉNONCER**

les lobbies et les États qui ralentissent ou affaiblissent l'action internationale.

→ **PROPOSER**

des politiques publiques cohérentes avec les engagements internationaux de la France.

Réseau Action Climat-France
2 bis, rue Jules Ferry - 93100 Montreuil
Tel : 01 48 58 83 92 - Fax : 01 48 51 95 12
infos@rac-f.org - www.rac-f.org



ALOFA TUVALU
Small text below: (Small text below logo)



fnaut



FUB
Small text below: (Small text below logo)

réseau
action
climat
france