



AMORCE

Avec le soutien technique
et financier de

ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie

ENQUÊTE

Articulation des
plans climat-air-
énergie
avec les planifications
habitat-urbanisme-
mobilité

Résultats d'enquête auprès de
31 intercommunalités
du 02/12/2015 au 12/01/2016

Série
Politique

Réf. AMORCE : ENP 39
Réf. ADEME 15 05 C 0009

Mars 2016



Energie
et Climat

AMORCE – 18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex
Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : amorce@amorce.asso.fr

www.amorce.asso.fr -  @AMORCE

PREAMBULE

La présente publication a été réalisée dans le cadre d'une coopération entre l'ADEME et AMORCE.

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des collectivités ayant participé à notre travail, et notamment celles qui nous ont fait part de leurs retours d'expérience ou qui nous ont fourni des documents pour illustrer cette publication.

REDACTEURS

Rédacteur : Fabien MOUDILENO, AMORCE, fmoudileno@amorce.asso.fr

Relecture : David LEICHER , AMORCE ; Philippe ROBERT, Eric VESINE, ADEME.

Comité de relecture :

Thomas HONORE, Communauté d'Agglomération du Grand Poitiers

Jérôme KLEIN, Communauté Urbaine du Grand Nancy

Jean-Marc FRAICHE, Syndicat Intercommunal du Pays Haut Entre-deux-Mers (SIPHEM) -
Maison de l'Habitat et de l'Energie

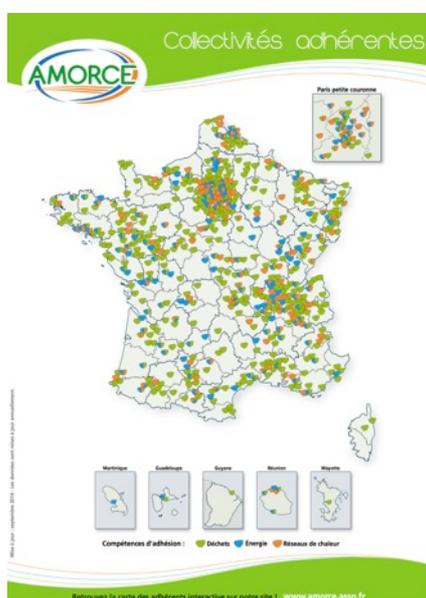
Catherine PREMAT, Laurence MONNET, Rhônalpénergie-Environnement (RAEE), Réseau des
Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE).

Sylvie LACASSAGNE, Energy Cities

PRESENTATION D'AMORCE

Créée en 1987, AMORCE est l'association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour une gestion locale des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur. Début février 2016, l'association regroupe **836 adhérents** dont 555 collectivités rassemblant plus de 60 millions d'habitants, ainsi que 281 entreprises, fédérations professionnelles et associations.

Première association spécialisée de collectivités territoriales, toutes thématiques confondues, AMORCE est à l'origine de plusieurs mesures importantes qui ont permis d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques environnementales sur leurs territoires. Tel fut le cas notamment du Fonds chaleur, de la TVA à taux réduit sur la chaleur renouvelable, de l'éligibilité des collectivités aux CEE (Certificat d'économie d'énergie) ou encore de l'obligation de rénovation de logements sociaux énergivores au moment de la vente.



AMORCE intervient dans **3 domaines d'actions : les déchets, l'énergie et les réseaux de chaleur** en accompagnant les collectivités territoriales dans les composantes des politiques publiques environnementales qu'elles veulent mettre en œuvre. AMORCE dispose d'une solide expertise sur :

- la technique
- l'impact sur l'environnement
- la réglementation
- l'économie (coûts, financements, fiscalité)
- les modes de gestion, les marchés
- l'organisation entre les structures et les différents niveaux de collectivités
- les politiques au niveau européen, national, territorial
- l'information, la concertation, le débat public

AMORCE constitue un lieu unique de partage des connaissances et des expériences entre collectivités territoriales et professionnels sur ces compétences. Ce réseau d'élus et de techniciens permet à chacun de disposer des informations les plus récentes et les plus pertinentes.

L'association représente également ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes, afin de défendre leurs intérêts et leurs propositions. Nos équipes travaillent au sein des commissions à l'élaboration des réglementations environnementales de demain. Nos propositions sont très souvent reprises par les parlementaires.

Contact pour cette publication : Fabien MOUDILENO



PRESENTATION DE L'ADEME



L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.

Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Contact pour cette publication : Philippe ROBERT

ADEME

20, Avenue du Grésillé
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01
Tel : 02 41 20 41 20
www.ademe.fr

AMORCE / ADEME – février 2016

Guide réalisé en partenariat et avec le soutien technique et financier de l'ADEME

SOMMAIRE

PREAMBULE	1
REMERCIEMENTS	1
REDACTEURS	1
PRESENTATION D'AMORCE.....	2
PRESENTATION DE L'ADEME	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION.....	5
1 CONTEXTE ET ENJEUX DE L'ENQUETE	6
1.1 Pas de transition énergétique sans coordination.....	6
1.2 Des enjeux notables sur l'articulation des stratégies climat-air-énergie et des stratégies d'habitat-urbanisme-mobilité.....	11
1.3 Une enquête ciblée sur les EPCI	15
2 PRINCIPAUX RESULTATS.....	17
1.1 La mise en œuvre d'actions communes est progressive et inégale	17
2.2 Les dispositifs de planification convergent lentement	21
3 ENSEIGNEMENTS UTILES AUX INTERCOMMUNALITES EN DEMARCHE DE PC(A)ET	25
3.1 Démarrer sans attendre de maîtriser le contexte.....	25
3.2 Organiser la présence de moyens politiques et humains	26
4 CONCLUSION.....	30
GLOSSAIRE.....	31
BIBLIOGRAPHIE	32
LISTE DES TABLEAUX.....	33
LISTE DES FIGURES	33

INTRODUCTION

L'action des collectivités territoriales en matière d'énergie et de climat entre dans une nouvelle période où il s'agit de mettre en œuvre à grande échelle ce qui a été expérimenté et validé au cours de la décennie précédente.

Pour cela, la plupart des élus et experts s'accordent sur la nécessité d'une meilleure coordination souvent qualifiée de « gouvernance ». Il s'agit à la fois de mieux coordonner entre elles les actions sectorielles (habitat, transport, distribution d'énergie) et de mieux coordonner les démarches des différents acteurs publics et privés.

AMORCE a mené du 02/12/2015 au 12/01/2016 une enquête auprès de 31 agents d'intercommunalités pour identifier la réalité de cette ambition.

Dans une première partie, le contexte de la gouvernance pour le domaine climat-air-énergie est analysé en mettant notamment en avant les changements récents qui ont renforcé les enjeux d'articulation de l'urbanisme et de l'énergie à l'échelon des intercommunalités.

Dans une seconde partie, les principaux résultats de l'enquête sont exposés en insistant particulièrement sur ce qui freine et ce qui facilite la mise en œuvre de PC(A)ET mieux articulés aux SCOT, PLU, PLH et PDU.

Enfin, une troisième partie met en avant les enseignements utiles pour les intercommunalités engagées dans une démarche climat-énergie et souhaitant articuler celle-ci avec la planification des secteurs qui présentent le plus gros enjeux énergétiques c'est à dire l'urbanisme, le bâtiment et la mobilité.

En conclusion, AMORCE formule des préconisations pour les décideurs des intercommunalités souhaitant construire une stratégie climat-air-énergie visant des impacts durables sur le territoire.

1 CONTEXTE ET ENJEUX DE L'ENQUETE

Dans cette partie, on verra en quoi la gouvernance climat-air-énergie est indissociable de la coordination des différentes politiques publiques locales et que l'articulation avec les politiques et les dispositifs dédiés à l'urbanisme, à l'habitat et à la mobilité est primordiale.

1.1 Pas de transition énergétique sans coordination

1.1.1 La transition énergétique suppose des actions massives sur différents secteurs

La transition énergétique implique de passer d'une période d'expérimentation et de validation à une phase d'action systématique et massive. Pour rappel, quelques exemples donnant un ordre de grandeur du changement d'échelle envisagé :

- Habitat : passer d'environ 100 000 rénovations performantes par an¹ à 500 000 par an d'ici 2017².
- Mobilité : passer de 10 000 bornes de rechargement de véhicule électrique à 7 millions en 2030³.
- Energie renouvelable : multiplier par 5 la part des énergies renouvelables et de récupération dans les réseaux de chaleur urbains, ce qui implique de faire passer de 2 millions à au moins 6 millions le nombre de logements raccordés⁴.

1.1.2 Ces actions doivent être coordonnées dans le cadre d'une gouvernance locale

La coordination des acteurs publics de différents échelons territoriaux (Etat, région, département, EPCI, commune...) est une nécessité largement reconnue depuis le Grenelle de l'Environnement et le DNTE. Mais les transformations matérielles du parc bâti, des infrastructures de déplacement et des équipements de production ou distribution d'énergie impliquent des investissements financiers difficilement portables par les seuls acteurs publics (Etat, collectivités...). Par ailleurs, les changements souhaités en matière d'usage du bâti, de pratiques de mobilité, d'optimisation du système énergétique local, d'évolution du mode de production et consommation de biens et de services ne peuvent être garantis par la seule contrainte réglementaire ou économique mais nécessite également l'accord et l'adhésion des citoyens et des entreprises. La transition énergétique d'un territoire nécessite donc une coordination entre acteurs publics et privés.

Prenant le relais du PCET, le PCAET s'est imposé comme le dispositif de référence de l'action air-énergie climat. Les élus et agents qui en ont la charge s'efforcent logiquement de favoriser une coordination climat-air-énergie avec les multiples acteurs du territoire.

¹ Selon l'enquête OPEN de l'ADEME, le nombre de rénovations thermiques globales (dites « trois étoiles ») a été de 135 000 en 2010 et de 90 000 en 2013.

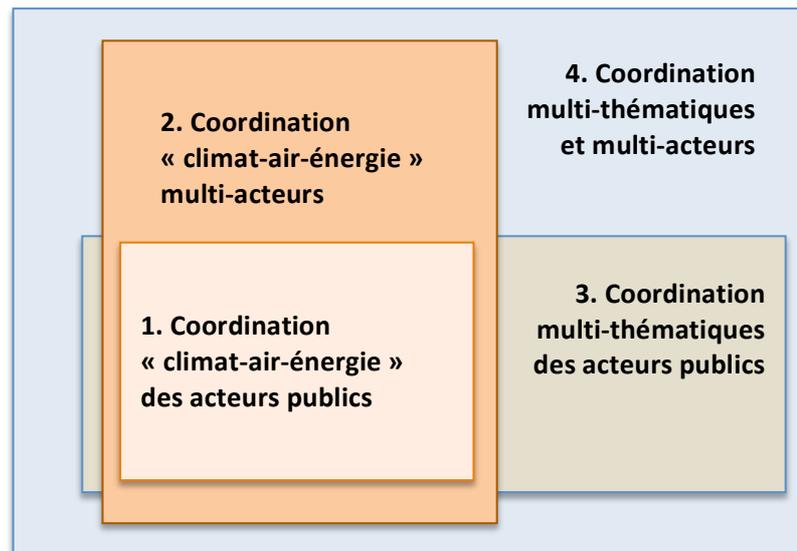
² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, art 3

³ Selon l'art 41 de la même loi : « Afin de permettre l'accès du plus grand nombre aux points de charge de tous types de véhicules électriques et hybrides rechargeables, la France se fixe comme objectif l'installation, d'ici à 2030, d'au moins sept millions de points de charge installés sur les places de stationnement des ensembles d'habitations, d'autres types de bâtiments, ou sur des places de stationnement accessibles au public ou des emplacements réservés aux professionnels. »

⁴ AMORCE, « La chaleur renouvelable : un levier prioritaire de la lutte contre le dérèglement climatique ! Communiqué de presse du 02 déc 2015. », 2015.

Les actions locales de production et de distribution d'énergie peuvent être clairement estampillées « climat-air-énergie » et les collectivités qui investissent ces domaines ont bien repéré sur quel périmètre elles devaient organiser la coordination⁵. En revanche, de nombreuses actions (habitat, mobilité, économie, solidarité...) ayant des impacts énergétiques et environnementaux forts sont menées pour d'autres motifs que les enjeux climat-air-énergie et arbitrées hors des cercles de décision du PC(A)ET, par exemple au sein des instances locales ayant autorité en matière de transport. Les différentes coordinations sont imbriquées (figure 1).

Figure 1 : L'imbrication des différentes coordinations (gouvernances)



Source : AMORCE 2015

Le PC(A)ET est historiquement centré sur la coordination des actions « climat-air-énergie » de la collectivité (notée 1) et des acteurs du territoire (2). L'évolution vers une coordination plus large et plus transversale (3) et (4) soulève une double question : jusqu'où la gouvernance climat-air-énergie doit-elle et peut-elle aller ?

1.1.3 Les agents en charge du domaine climat-air-énergie n'ont pas systématiquement les moyens d'animer une gouvernance dédiée

Les élus et techniciens en charge du PC(A)ET ou de la stratégie énergie ne sont pas toujours en capacité politique et technique d'animer une coordination aussi large qu'il le faudrait. Les domaines ayant un impact énergétique sont variés, les acteurs extérieurs peuvent être nombreux alors que les moyens humains dédiés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie énergie sont, dans l'ensemble, plutôt réduits.

⁵ Les publications d'AMORCE sur ce point comportent des préconisations sur la gouvernance à mettre en place. Voir AMORCE, « Schéma directeur d'un réseau de chaleur ou de froid. Guide réalisation. », Série Politique, 2015, 9-10.

Dans une enquête⁶ réalisée en 2014 sur ce thème, AMORCE a montré que l'effectif moyen dédié à la gestion énergétique du patrimoine et à l'action sur le territoire est de l'ordre de 3 Equivalents Temps-Plein (ETP). Les communautés urbaines disposent naturellement des équipes les plus importantes (tableau 1).

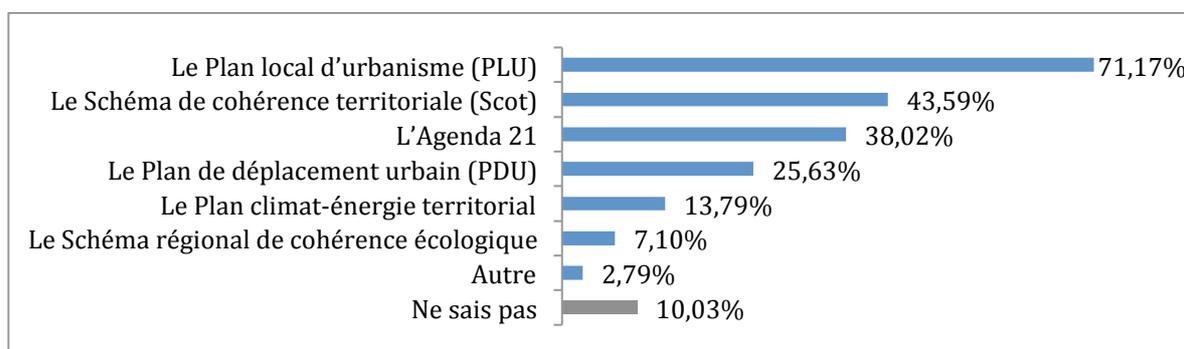
Tableau 1 : Effectif dédié à la politique énergie-climat

	Communautés Urbaines et métropoles	Communautés d'Agglomération	Communautés de Communes
Effectif action sur le patrimoine	3	2,7	0,6
Effectif action sur le territoire	3,1	1,7	0,9
TOTAL (ETP)	6,1	4,4	1,5
TOTAL pour 10 000 habitants	0,22	0,37	0,67

Source : AMORCE 2014

La capacité à animer une gouvernance suppose également une légitimité institutionnelle. Or, si les revendications liées aux enjeux énergie-climat sont bel et bien sorties de la marginalité au cours des années 2000 et sont devenues familières à une large partie de la population, l'outil « PCAET » n'a pas encore fait sa place ou gagné partout sa légitimité. Il n'est pas encore reconnu pleinement par les décideurs : il est significatif que le PC(A) n'arrive qu'en 5^{ème} position parmi les outils cités par un panel de 750 élus et agents territoriaux pour mener la politique climat-énergie locale (figure 2).

Figure 2 : Les outils climat-énergie vus par les décideurs territoriaux



Source : Courrier des Maires 2015. Sondage Cop 21. Question 5 ; Parmi les outils suivants, lequel ou lesquels utilisez-vous pour mener cette politique ?

Ceci pourrait être lié au fait que les PCET de la première génération étaient souvent centrés sur le patrimoine et donc perçus comme sectoriels.

⁶ AMORCE, « Moyens humains employés par les collectivités dans le domaine de l'énergie », Energie Série Politique, 2014, 11, <http://www.amorce.asso.fr/fr/espace-adherents/publications/energie/maitrise-de-lenergie/enp36-moyens-humains-employes-par-les-collectivites-dans-le-domaine-de-lenergie/>.

1.1.4 L'implication des élus, des citoyens, des entreprises et partenaires institutionnels est une ressource limitée.

La sollicitation de la société civile se heurte à la limite de disponibilité et d'implication des élus, des citoyens, des entreprises et des partenaires institutionnels. Dès les premières enquêtes réalisées sur les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) pionniers engagés avant les lois Grenelle, mobiliser la société civile et maintenir sa participation dans la durée a été pointée comme une difficulté récurrente⁷.

Plus récemment, les participants du groupe du DNTE dédié à la gouvernance ont bien mis en avant que la multiplication des lieux d'échange peut démobiliser et affaiblir la participation et qu'il convient de rassembler les lieux de concertation pour éviter la dispersion et garantir leur intelligibilité⁸.

1.1.5 Optimiser l'existant en s'articulant au mieux avec les dispositifs préexistants et pertinents

Il existe déjà de nombreux dispositifs animant une gouvernance locale. Comme le souligne l'AdCF à l'échelon des intercommunalités, les PC(A)ET s'inscrivent dans un paysage dense de documents de planification et de programmation⁹. La collectivité exerce une régulation sur différents secteurs d'activité (économie, habitat, mobilité...) par le biais de dispositifs qui, de la prise de connaissance à l'élaboration de textes, permettent déjà de multiples échanges avec les acteurs privés.

Comme le montre la figure 3, les dispositifs touchant à des secteurs ayant un impact direct en terme d'énergie et de gaz à effet de serre sont nombreux : l'élaboration des PLU, PLH, PDU sollicite la participation d'acteurs territoriaux qui peuvent être des interlocuteurs majeurs du point de vue de l'énergie. En amont de la mise en place de la gouvernance du PC(A)ET, il est donc judicieux de valoriser toutes les possibilités offertes par les dispositifs préexistants.

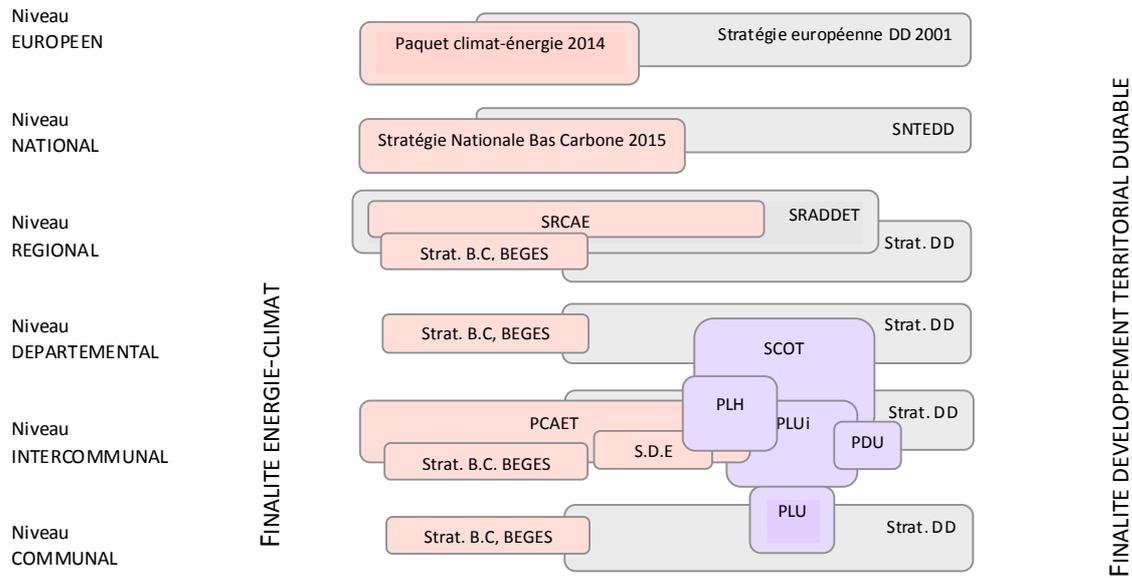
La mise en place et l'animation d'une gouvernance air-climat-énergie suppose de mobiliser des ressources humaines et politiques importantes. Il semble pertinent de dimensionner cette gouvernance au plus juste, après avoir pleinement utilisé les possibilités de coordination offertes par les autres politiques publiques et notamment celles de l'habitat, de l'urbanisme et de la mobilité.

⁷ MIES, « Plans Climat Territoriaux : des territoires en action. 21 collectivités engagées dans le relèvement du défi climatique. », 2007.

⁸ Conseil National du DNTE, « Rapport du groupe de travail du conseil national. Groupe 5. Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'Etat et les collectivités ? » (CNDNTE, 2013), 3.

⁹ ADCF, « Les communautés au cœur des politiques locales d'énergie », 2011.

Figure 3: Dispositifs climat-air-énergie et autres dispositifs territoriaux



LEGENDE :

- Dispositifs climat-air-énergie (PCAET, PCET, SRCAE, BEGES...)
- Dispositifs urbanisme-habitat-mobilité (PLU, SCOT, PLH...)
- Autres dispositifs de développement durable territorial

- BEGES : Bilan d'émission de Gaz à Effet de Serre
- PNAEE : Plan d'Action d'Efficacité Energétique
- PDU : Plan de Déplacement Urbain
- PLU (i) : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial
- PCET : Plan Climat Energie Territorial
- PDU : Plan de déplacement Urbain
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PLU i : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
- SCoT : Schéma de Cohérence territoriale
- SDE : Schéma Directeur de l'Energie
- SNTEDD : Stratégie Nationale Transition Ecologique et Développement Durable
- SRADT : Schéma Régional de Développement Territorial
- SRADDET : Schéma Régional de Développement Durable et d'Egalité des Territoires
- SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie
- Strat BC : Stratégie Bas Carbone
- Strat DD : Stratégie Développement Durable

1.2 Des enjeux notables sur l’articulation des stratégies climat-air-énergie et des stratégies d’habitat-urbanisme-mobilité

Parmi les dispositifs préexistants, l’articulation est à rechercher en premier lieu avec les documents de planification ou de programmation de l’habitat, de l’urbanisme et de la mobilité. Cet axe, revendiqué depuis plusieurs années par des collectivités pionnières, devient impératif compte-tenu de l’évolution des compétences institutionnelles de nombreuses intercommunalités.

1.2.1 Un besoin d’articulation largement admis

Les réseaux regroupant des acteurs pionniers dans le domaine de l’environnement et de l’énergie défendent depuis plusieurs années la nécessité d’aller plus loin que la performance énergétique du bâtiment et d’engager des changements profonds en matière d’urbanisme et d’aménagement : urbanisme et énergie ne peuvent rester des compétences cloisonnées au sein des collectivités car elles ont de forts impacts l’une sur l’autre : choix d’énergie dans les aménagements, transports en commun, véhicules électriques, réseaux de distribution...¹⁰ Ces changements ont déjà pris corps dans l’urbanisme opérationnel avec des opérations de quartiers durables ou d’écoquartiers parfois conçus avec l’appui méthodologique de l’Analyse Environnementale de l’Urbanisme (AEU) promue par l’ADEME. Ils concernent également de plus en plus le niveau stratégique avec la nécessité de prendre en compte les enjeux climat-énergie dans les politiques d’aménagement, d’habitat et de déplacement structurées dans le SCoT, le PLU, le PLH et le PDU.

AMORCE anime avec le soutien de l’ADEME et en association avec la FNAU un groupe de travail « énergie et urbanisme » visant à aider les professionnels ou élus des deux domaines à développer une culture commune pour mieux comprendre et faciliter l’articulation entre eux et notamment définir des dispositions concrètes à intégrer dans un PLUi pour mettre en œuvre une politique énergétique.

Plusieurs réseaux d’experts de l’énergie et de l’environnement ont formalisé des préconisations convergentes. Le Réseau Action Climat alerte les collectivités sur l’incompatibilité entre la poursuite de l’étalement urbain et l’atteinte des objectifs climat-énergie¹¹. Le réseau FLAME est actif sur le sujet depuis les années 2010 : l’ALEC-métropole bordelaise et Gironde collabore avec l’agence d’urbanisme dans le cadre d’une mission commune visant la convergence des politiques énergie et urbanisme sur l’agglomération, l’ALE de Grenoble appuie la métropole pour la planification énergétique territoriale en lien avec l’agence d’urbanisme¹², l’ADUHME réalise avec le CAUE 63 un guide aidant les collectivités de toute taille à intégrer les enjeux climat-énergie dans les documents d’urbanisme¹³. Le Réseau des Agences Régionales de l’Energie et de l’Environnement (RARE) et Energy Cities sont également très actifs sur ces sujets.

Du côté des représentants de collectivités et des professionnels de l’aménagement et du développement territorial, les publications, guides, rencontres et groupes de travail se sont

¹⁰ AMORCE, *L’élu, l’énergie et le climat. L’essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir.*, 2014, 74-76.

¹¹ Agence d’urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine et ALEC Agglo bordelaise et Gironde, « Planification énergétique « Facteur 4 » de l’agglomération bordelaise », 2011.

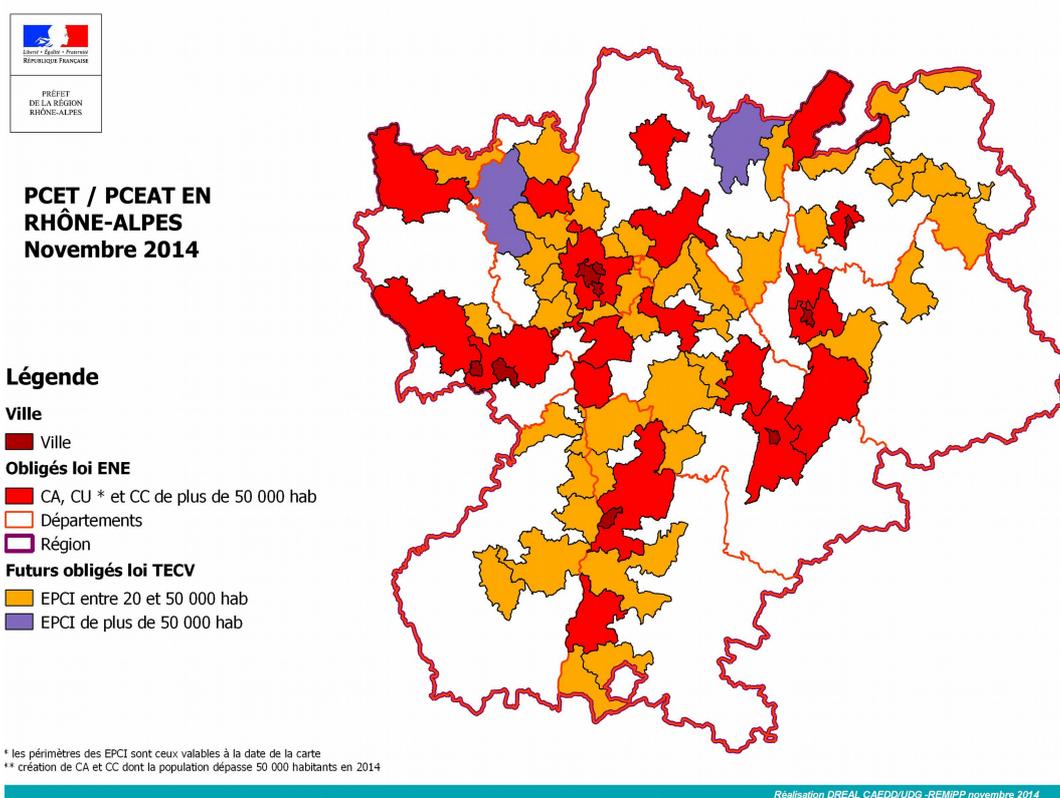
¹² ALEC Agglomération Grenobloise, « Energie et Urbanisme. Dossier de l’ALEC n°7 », 2011,

¹³ ADHUME et CAUE63, « urbanisme et énergie. Les enjeux énergie-climat dans les documents d’urbanisme », 2012.

Avec l'application de la loi NOTRe, le mouvement est appelé à se poursuivre dans les prochaines années, organisés localement par les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale. Globalement, un nombre significatif d'intercommunalités commencent à devoir assurer simultanément des compétences nouvelles en matière d'aménagement et à tenir un rôle d'animateur ou de facilitateur de la transition énergétique de leur territoire. A titre d'exemple, sur la région Rhône-Alpes, une quarantaine d'EPCI seront concernés par une obligation nouvelle (figure 6).

Compte-tenu des multiples contraintes qui mettent déjà en tension le fonctionnement des collectivités, la question de l'articulation de ces deux actions apparaît primordiale.

Figure 5 : Diagnostic 2014 des futurs territoires "obligés" en Rhône-Alpes



Source : DREAL Rhône-Alpes 2014

1.2.3 Les multiples facettes de l'articulation

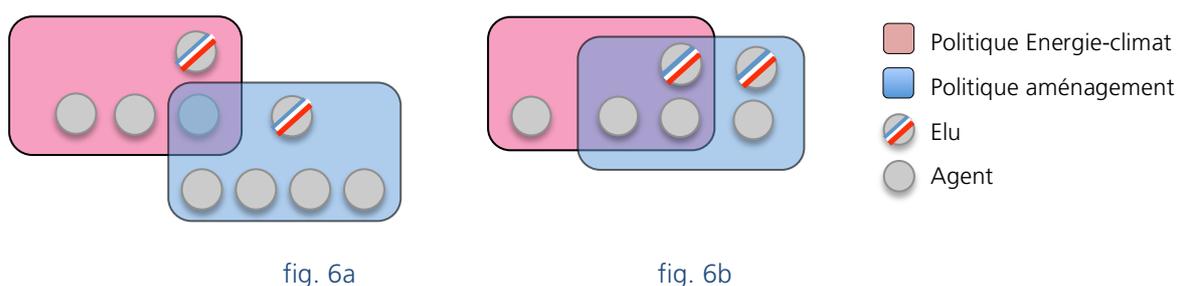
L'articulation de deux stratégies publiques peut s'entendre de différentes façons. Une approche intuitive est de mettre en miroir les deux stratégies et de considérer deux par deux les éléments clés : accorder les objectifs politiques, accorder les priorités, accorder les moyens, accorder les actions, accorder les modes d'évaluation.

Or, on sait que l'action des collectivités territoriales suit rarement le chemin théorique qui conduirait de l'objectif à l'action de manière linéaire. En particulier, la mise en œuvre des actions provoquent des échanges, questionnements, conflits, analyses, arbitrages qui affinent et modifient continuellement les objectifs. Par ailleurs l'apparition de moyens (ex : appel à projet, crédits...) peut entraîner l'apparition de projets voire d'une politique territoriale non prévus initialement.

Pour ces raisons, on considérera que les politiques publiques sont plutôt des interactions d'acteurs individuels évoluant dans un cadre délimité par les institutions et les procédures. Il est alors pertinent de regarder quels sont les recouvrements entre les élus, agents, documents liés au PC(A)ET et ceux liés aux PLU, SCOT, PLH, PDU.

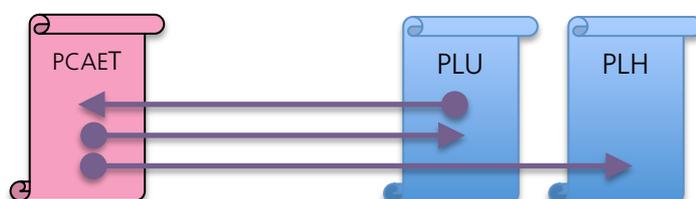
A priori, on peut supposer que la présence de plusieurs élus ou agents communs dans les instances d'élaboration de la politique énergie-climat et des politiques d'aménagement (figure 6b) est une situation plus favorable à l'articulation de ces politiques que les cas où il y a peu d'acteurs en commun (figure 6a).

Figure 6 : Elus ou agents communs aux deux politiques



Dans le même esprit, un PC(A)ET qui, dans sa délibération, renvoie au PLU installe une relation favorable du point de vue institutionnel. Les recouvrements et les renvois croisés confortent la légitimité mutuelle que s'accordent les projets des deux familles (figure 7).

Figure 7 : Recouvrements et renvois entre documents



Ces éléments semblent être des marqueurs significatifs mais l'analyse du contexte est indispensable pour en comprendre la portée car un document de planification peut ne pas faire référence à un autre pour des raisons strictement historique (antériorité).

La présence d'indicateurs communs semblent également révélatrice : assurer le suivi dans le PC(A)ET et dans le PLH du nombre de logements réhabilités est un facteur allant dans le sens de l'articulation des deux politiques, en particulier si le suivi est fait selon des termes identiques. Un suivi du linéaire de pistes cyclables par le PDU et par le PC(A)ET irait dans le même sens.

Appréhender la gouvernance du PC(A)ET n'est pas envisageable sans un examen attentif de l'articulation entre la politique climat-air-énergie et les politiques d'aménagement. Dans notre étude, nous examinerons principalement cette articulation à partir des acteurs (élus et agents) mis en commun, à partir des renvois dans les textes votés et à partir des indicateurs partagés.

1.3 Une enquête ciblée sur les EPCI

Cette partie présente les objectifs de l'enquête, la méthodologie retenue et le panel des intercommunalités enquêtées.

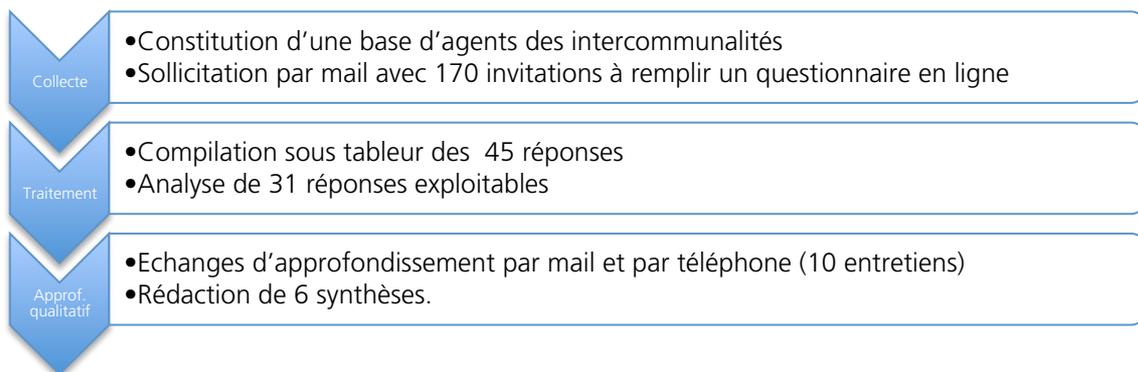
1.3.1 Objectifs

L'ADEME et AMORCE veulent mieux comprendre ce qui actuellement a tendance à pousser ou à freiner la mise en œuvre de PC(A)ET mieux intégrés aux autres instruments de l'action territoriale (SCOT, PLH, PDU). L'objectif est de rendre compte des problèmes surmontés par les intercommunalités et de faire connaître les solutions qu'elles ont développées pour favoriser la transition énergétique de leur territoire.

On cherchera particulièrement à apprécier le niveau d'articulation des stratégies climat-air-énergie et des stratégies d'aménagement en identifiant le niveau de proximité et de mise en commun des acteurs et des procédures.

1.3.2 Méthodologie

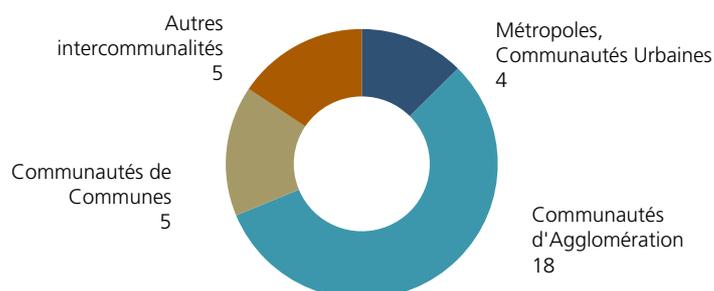
L'enquête repose sur l'exploitation de questionnaires en ligne et sur des entretiens qualitatifs. Les acteurs interrogés sont des agents et sont presque tous en charge de la stratégie climat-air-énergie. Dans certains cas, des informations ont été sollicitées par cet agent auprès d'acteurs en charge de l'habitat, des transports ou de l'aménagement. La méthodologie a été la suivante :



1.3.3 Un panel diversifié d'intercommunalités

L'enquête a permis de recueillir les points de vue d'un panel diversifié. Les intercommunalités urbaines et de plus de 50 000 habitants y sont majoritaires.

Figure 8 : Répartition des réponses par type de structures



1.3.4 Des intercommunalités plus engagées que la moyenne

Les acteurs sollicités sont les correspondants des collectivités adhérentes d'Amorce ainsi que les participants aux événements nationaux climat-énergie. L'échantillon de réponse est donc représentatif des intercommunalités actives en matière de climat et d'énergie.

Sans surprise, toutes les métropoles et communautés urbaines du panel ont approuvé leur PC(A)ET. Au sein des communautés d'agglomération quelques plans sont encore en cours d'élaboration.

Pour les communautés de communes et les autres intercommunalités (PNR, syndicat mixte, PETR), les répondants sont des territoires pionniers dotés d'un plan d'action climat-énergie au titre d'une charte ou d'une feuille de route TEPOS ou TEPCV. Il s'agit donc clairement de l'avant-garde des territoires ruraux.

Tableau 2 : Présence d'un plan d'action climat-énergie

	Métropoles, Communautés Urbaines	Communautés d'Agglomérations	Communautés de Communes	Autres intercommunalités
Nombre de territoires interrogés	4	18	5	5
Dont PCET adopté	4	14	1	2
Dont PCET en élaboration	0	4	3	0
Dont autre plan d'action climat-air-énergie	0	0	2	4

- : y compris plan d'action TEPOS-TEPCV

Dans ce tableau, la somme des colonnes peuvent être supérieures au nombre de territoires interrogés car 2 territoires ont à la fois un PCET et une feuille de route TEPOS.

2 PRINCIPAUX RESULTATS

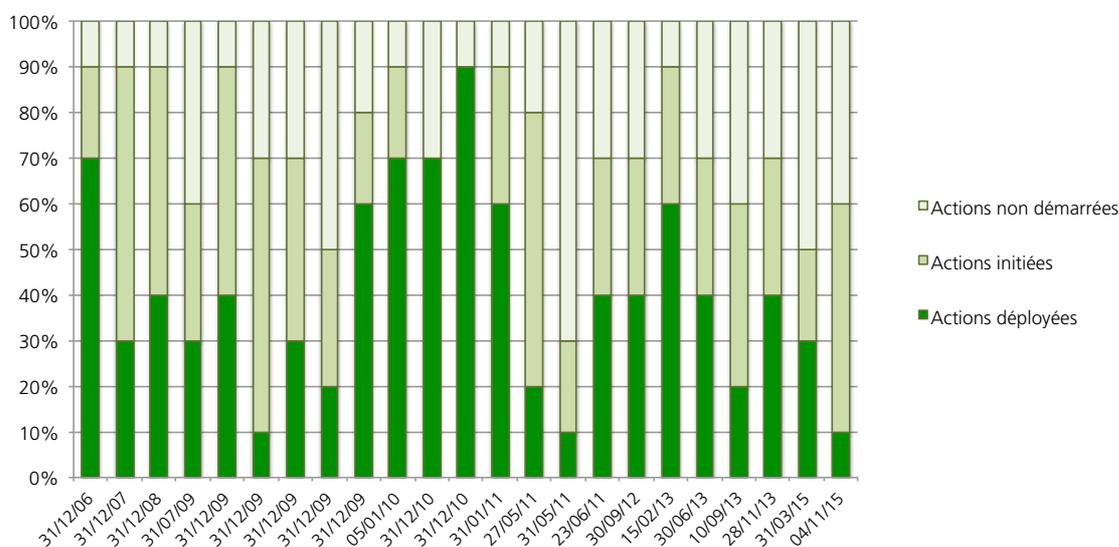
L'enquête permet de mettre en évidence trois tendances. Les intercommunalités mettent progressivement en place des actions climat-air-énergie et des actions d'aménagement coordonnées. Dans le même temps, les dispositifs de planification (PC(A)ET, PLU, SCoT, PLH, PDU...) s'articulent peu à peu du point de vue institutionnel. Dans l'ensemble, les acteurs de l'énergie et ceux de l'aménagement partagent de plus en plus sur le terrain des idées et des connaissances.

1.1 La mise en œuvre d'actions communes est progressive et inégale

2.1.1 Le déploiement des actions n'est pas corrélé à l'ancienneté du PC(A)ET

Si la mise en œuvre des actions demande du temps, la proportion d'actions déployées - c'est à dire mises en œuvre sur le périmètre complet¹⁷ - n'est pas directement proportionnelle à l'ancienneté du PC(A)ET. La figure ci-dessous montre que la part d'actions déployées n'est pas corrélée avec l'ancienneté de la démarche. Une des raisons est que les plans englobent dès leur lancement des actions déjà en rythme de croisière et conçues hors PC(A)ET.

Figure 9 : Proportion d'actions démarrées et déployées selon la date de délibération de lancement du PC(A)ET



Ainsi, le PCET de l'agglomération du Grand Poitiers comporte déjà 60% d'actions déployées alors qu'il n'a été engagé que le 15/2/2013. Mais en réalité, l'action de la CA en matière d'énergie et de climat a commencé bien avant cette date, notamment dans le cadre de l'Agenda 21.

De plus, les animateurs d'un premier PC(A)ET composent souvent un programme d'action dont la première qualité est d'être réaliste et cohérent avec les moyens humains mobilisables

¹⁷ Voir Annexe 1. Questionnaire. Question 12.

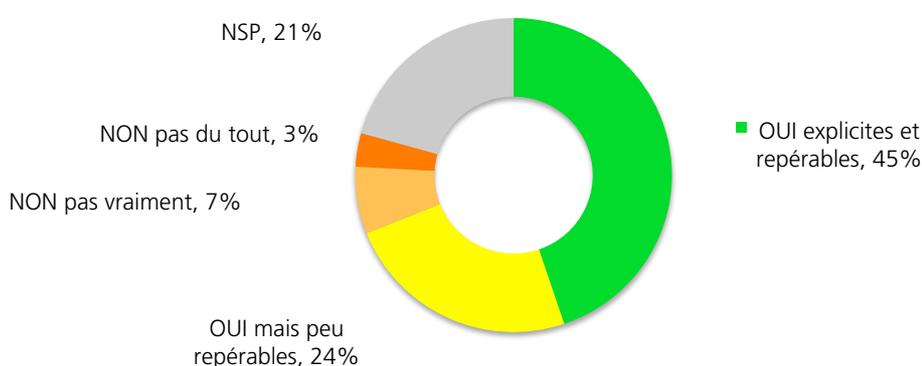
comme cela a déjà été mis en avant dans une enquête AMORCE récente¹⁸. Les objectifs sont dimensionnés pour être atteignables et mobilisateurs, quitte à les réévaluer lors du second plan. Ainsi, le PCET de la CA de Bourg-en-Bresse comprenait une forte proportion d'actions définies « sur mesure » de façon à permettre une mobilisation de presque tous les services avec de bonne chance de concrétisation, alors que le nouveau PC(A)ET repose d'avantage sur des priorisations liées aux critères énergie ou carbone.

2.1.2 Présence d'actions communes dans la moitié des intercommunalités

La très grande majorité des territoires interrogés considèrent que leur PC(A)ET contient des actions présentes simultanément dans un des autres plans (PLU, PDU, PLH)¹⁹. Dans près de la moitié des cas, ces actions sont « explicites et repérables ». A titre d'exemple, le PLH et le PCET de la CA de Plaine Commune reprennent tous deux des actions de requalification de l'habitat privé et social.

Pour un quart des cas, les actions se croisent mais sont « peu repérables » : les témoignages mentionnent notamment certaines actions publiques en matière de déplacement qui bien souvent « sortent du radar » du PC(A)ET ou ne sont pas labellisées climat-énergie alors que leur contribution est indiscutable.

Figure 10 : Actions présentes dans le PC(A)ET et dans le SCoT, PLU, PDU.



Sans surprise, il y a d'avantage d'actions communes dans les intercommunalités dotées des compétences les plus larges, c'est à dire les métropoles et communautés urbaines. Ces dernières disposent de compétences en matière d'habitat et d'aménagement étendues et parfois très anciennes. Un facteur historique entre en ligne de compte.

¹⁸ AMORCE, « Enquête :Quels critères de choix et quels indicateurs de suivis pour les actions des Plans Climat Énergie Territoire ? », Energie Série Technique, 2013, 17.

¹⁹ Voir Annexe 1. Questionnaire. Question 28.

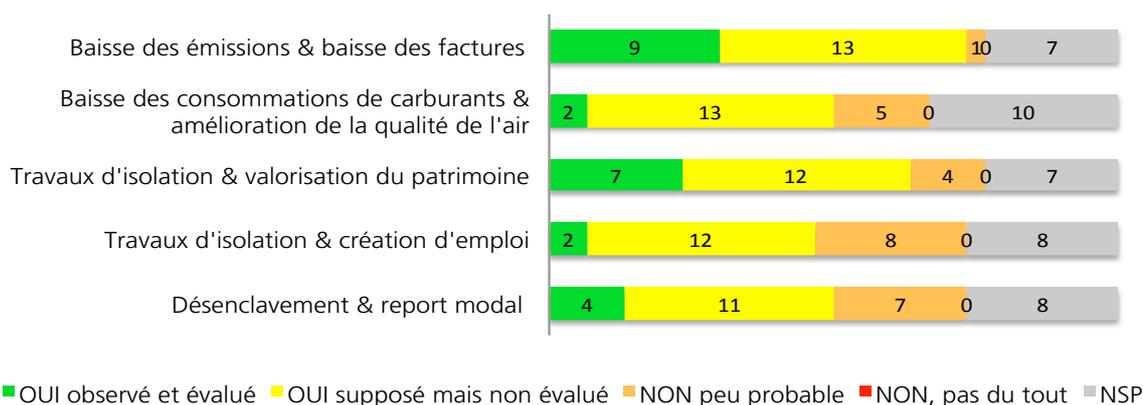
2.1.3 Des actions à double-bénéfice espérées mais rarement évaluées

En théorie, les politiques climat-air-énergie et les politiques d'aménagement peuvent trouver un intérêt commun lors de la conduite d'actions bénéfiques pour les deux domaines. Par exemple :

- La diminution des consommations d'énergie fossile dans l'habitat et chez les entreprises induit simultanément une baisse des émissions de GES et une baisse (ou non-augmentation) de la facture énergétique.
- La réduction des déplacements motorisés individuels induit une baisse des consommations de carburants et une réduction des émissions de NOx et de particules fines.
- Les travaux d'isolation de l'habitat génèrent un gain de confort immédiat et peuvent contribuer à une revalorisation du bien immobilier notamment en cas d'amélioration de la classe de performance énergétique.
- L'amélioration de l'enveloppe implique des travaux à forte mobilisation de main d'œuvre, ce qui a conduit à établir des projections sur la création d'emplois induite par la rénovation facteur 4 du parc français.
- Enfin, la mise en place de lignes de transport en commun à haut niveau de service contribue à des objectifs de cohésion et d'équité sociale (accès à l'emploi et aux services) et contribue, par le report modal, à limiter les déplacements motorisés individuels.

L'enquête montre²⁰ que ces doubles bénéfiques sont souvent espérés par les collectivités. Dans la pratique, ils sont observés et quantifiés principalement pour le domaine du bâtiment. Plusieurs collectivités mettent notamment en avant le rôle très positif des Certificats d'Economie d'Énergie dans les opérations d'amélioration du parc public ou de l'habitat privé.

Figure 11 : Perception des actions à double-bénéfice par les intercommunalités

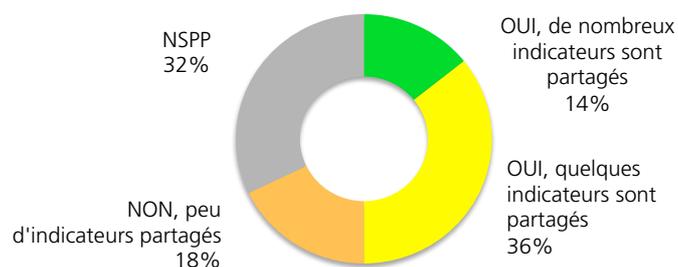


²⁰ Voir Annexe 1. Questionnaire. Question 29.

2.1.4 Peu d'indicateurs partagés

Les collectivités consultées ont identifié peu d'indicateurs de suivi communs aux actions énergie-climat et aux actions d'habitat, aménagement ou déplacement²¹. Il s'agit souvent du nombre de logements rénovés et d'une quantification de la mobilité douce, indicateurs déjà repérés par AMORCE dans des études antérieures²².

Figure 12 : Présence d'indicateurs partagés



Cette situation est peu favorable à l'articulation des deux familles d'action publique. Toutefois, il faut garder en tête que la présence d'indicateurs est encore minoritaire dans les politiques publiques des collectivités françaises comme le souligne également l'ADCF.

- A l'échelon opérationnel, il y a pour l'instant encore peu de recoupement entre les actions climat-air-énergie et les actions d'aménagement.
- Deux facteurs semblent jouer : d'une part, les actions climat-air-énergie n'ont pas fini de se déployer – y compris pour certains territoires ayant un PCET ancien- et, d'autre part, le suivi-évaluation d'actions ayant des intérêts communs est rarement en place.
- Pour autant, cette faible articulation opérationnelle ne veut pas dire que les deux stratégies se tournent le dos. On verra que les dispositifs de programmation et de planification ont déjà engagé un premier mouvement de convergence.

²¹ Voir Annexe 1. Questionnaire. Question 32.

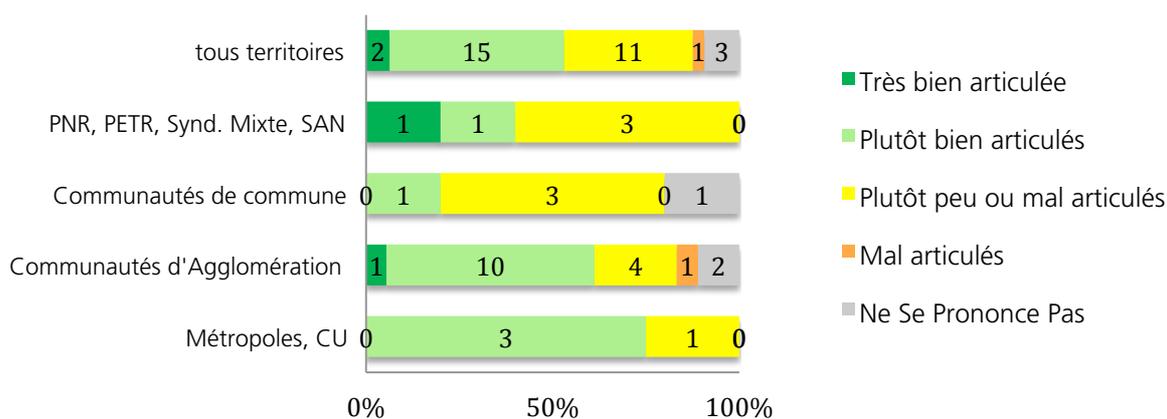
²² AMORCE, « Enquête : Quels critères de choix et quels indicateurs de suivis pour les actions des Plans Climat Énergie Territoire ? », 13.

2.2 Les dispositifs de planification convergent lentement

2.2.1 L'articulation est perçue comme meilleure dans les intercommunalités les plus intégrées

Les acteurs ont exprimé leur perception de l'articulation entre planification climat-air-énergie et les planifications de l'aménagement. L'articulation apparaît satisfaisante dans les intercommunalités très intégrées (métropoles, CU, CA).

Figure 13 : Perception du niveau d'articulation selon le type d'intercommunalité



2.2.2 Les recouvrements sont très inégaux selon les territoires

L'enquête a collecté les situations de recouvrement entre les acteurs ou documents liés au domaine climat-air-énergie et ceux de l'habitat, de l'urbanisme et de la mobilité.

La visualisation (figure 14) montre des recouvrements beaucoup plus larges pour les métropoles, CU, CA.

2.2.3 PLH et PC(A)ET présentent les meilleures conditions de recouvrements

Dans les territoires de notre panel, les PLH et les PC(A)ET apparaissent comme les dispositifs les plus proches (figure 14 c).

Les témoignages montrent que la politique habitat et la politique énergie-climat présentent des terrains communs :

- Les PLH organisent depuis de nombreuses années la réhabilitation du parc social et du parc privé ; cette dernière comporte un volet énergétique désormais bien établi parmi les différents objectifs sociaux et urbains.
- Le PC(A)ET et le PLH ont en commun d'être des documents de programmation
- Les périmètres de ces deux plans sont souvent identiques

Figure 14 : Recouvrements entre PC(A)ET et autres planifications

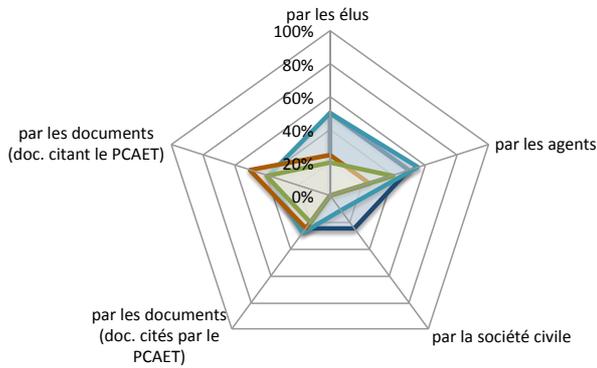


Figure 14 a :
Recouvrements du PC(A)ET avec le SCoT

- Métropoles, Communautés Urbaines
- Communautés d'Agglomération
- Communautés de Communes
- Autres intercommunalités

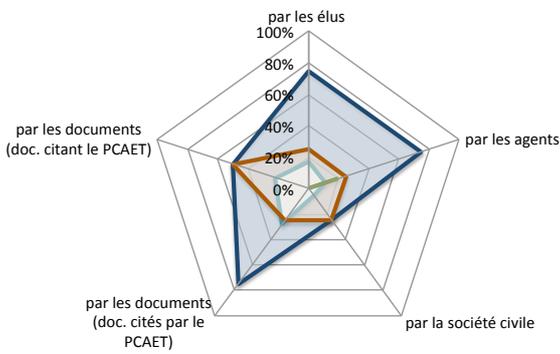


Figure 14 b :
Recouvrements du PC(A)ET avec le PLU

- Métropoles, Communautés Urbaines
- Communautés d'Agglomération
- Communautés de Communes
- Autres intercommunalités

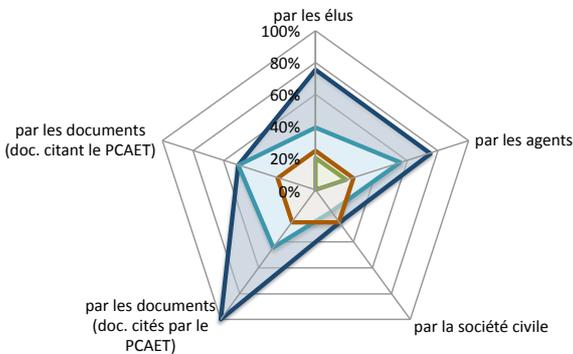


Figure 14 c :
Recouvrements du PC(A)ET avec le PLH

- Métropoles, Communautés Urbaines
- Communautés d'Agglomération
- Communautés de Communes
- Autres intercommunalités

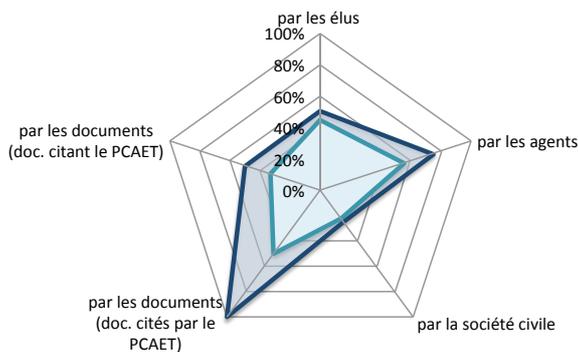


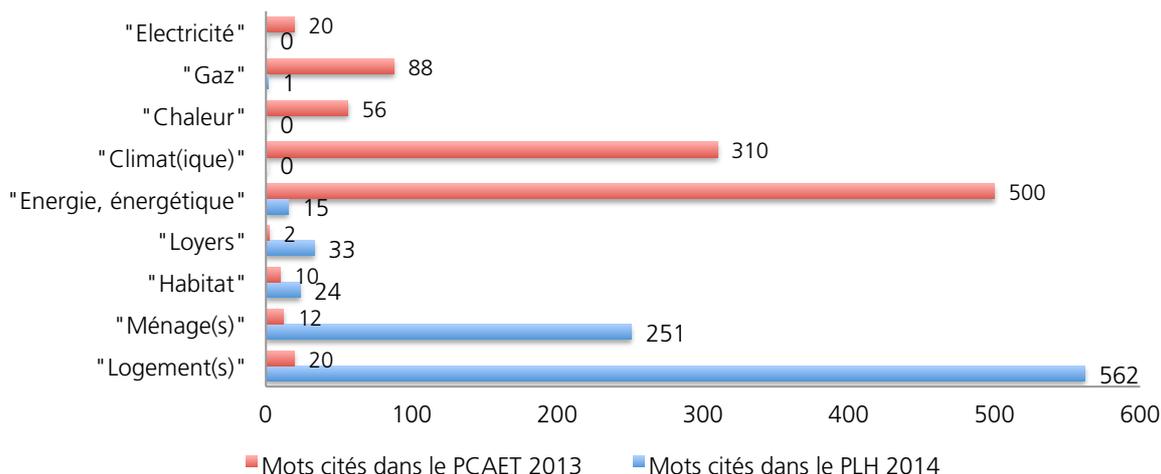
Figure 14 d :
Recouvrements PC(A)ET avec le PDU

- Métropoles, Communautés Urbaines
- Communautés d'Agglomération
- Communautés de Communes
- Autres intercommunalités

2.2.4 Chaque dispositif est focalisé sur sa problématique

Pour autant, ces deux documents restent très spécialisés sur leurs domaines respectifs. Une analyse textuelle des documents d'une agglomération de 127 000 habitants montre que le PLH parle de logement sans quasiment parler d'énergie et que le PCAET parle d'énergie en parlant très ponctuellement de logement.

Figure 15 : De quoi parlent le PCAET et le PLH d'une Communauté d'Agglomération ? Occurrences des termes caractéristiques de l'énergie-climat et de l'habitat (rapportées à 100 pages).



(source : Analyse AMORCE 2015 d'un PLH et d'un PCAET d'une Communauté d'Agglomération)

2.2.5 Mais le rapprochement culturel entre professionnels de l'urbanisme et de l'énergie s'accélère.

Les entretiens indiquent que chez les professionnels de l'aménagement, la problématique énergie-climat n'est plus une idée nouvelle.

De leur côté, les professionnels de l'énergie intègrent d'avantage d'enjeux économiques, sociaux et sanitaires ayant compris que « les enjeux énergétiques paraissent encore trop souvent comme des chiffres abstraits ».

- Les PC(A)ET et les planifications de l'aménagement, se rapprochent dans un mouvement très progressif.
- Les contraintes techniques, juridiques, temporelles propres à chaque domaine contribuent au cloisonnement et rendent l'articulation complexe.
- Bien que les enjeux climat-énergie aient maintenant « droit de cité », la place qui leur est dévolue reste modeste et, dans les faits, « les lignes bougent très lentement ».
- Les incertitudes relatives aux évolutions de périmètres, de compétence d'EPCI peuvent être utilisées comme argument pour différer la coordination des politiques d'aménagement et des politiques climat-air-énergie.
- **Néanmoins, ce contexte n'empêche pas d'agir car des difficultés anticipées peuvent être contournées. On peut identifier dans l'action de collectivités des éléments utiles aux intercommunalités qui s'engagent actuellement dans un PCAET et s'interrogent sur la coordination des politiques climat-air-énergie et des politiques d'aménagement.**

3 ENSEIGNEMENTS UTILES AUX INTERCOMMUNALITES EN DEMARCHE DE PC(A)ET

L'exemple des intercommunalités impliquées depuis 5 ou 10 ans dans des démarches climat-énergie est riche d'enseignements pour les EPCI nouvellement engagés. Pour ce qui concerne l'articulation des politiques énergie et aménagement, l'analyse des difficultés et de leurs résolutions nous amène à deux recommandations : démarrer sans attendre de maîtriser le contexte et organiser la présence de moyens politiques et humains.

3.1 Démarrer sans attendre de maîtriser le contexte

Les analyses ont montré que le premier PCET a souvent été imparfait mais qu'il a permis un apprentissage relativement rapide des enjeux énergie-climat. Il est donc judicieux de bénéficier de cet apprentissage le plus tôt possible.

- Intégrer l'incertitude et agir dans un environnement incertain
- Avancer avec et malgré les recompositions territoriales
- Interagir en continu avec ses partenaires publics ou privés

L'exemple de la Communauté d'Agglomération de Bourg-en-Bresse montre qu'il est possible de démarrer malgré les incertitudes et de structurer progressivement son action.

Un PCET 2010-2014 sous le signe d'une mobilisation progressive

La Communauté d'Agglomération, 70 000 habitants, a animé un premier PCET 2010-2014 et s'apprête à adopter un PCAET en 2016. Le premier plan a été conçu pour impliquer un maximum d'acteurs de l'institution intercommunale. Cela s'est traduit par un grand nombre (88) d'actions, assez hétérogènes et pas toujours quantifiables du point de vue des consommations d'énergie ou des émissions de GES. La quasi-totalité des actions ont été conçues par le service en charge du PCET. Les services ont « laissé faire » mais sans soutien ni engagement fort, ce qui a contribué à l'annulation ou au non-lancement de 30% des actions initialement prévues. Depuis, les enjeux climat-énergie semblent beaucoup mieux connus ou compris et le mouvement s'inverse : les initiatives et propositions pour le PCAET 2016 proviennent de plus en plus des services eux-mêmes.

Une articulation gênée par des périmètres et des calendriers en décalage

L'articulation de la stratégie climat-énergie avec les stratégies d'aménagement est jugée satisfaisante. L' élu en charge du PC(A)ET est membre des instances de décision du PLH et du PDU (en fait Schéma de Déplacement) et l'agent en charge du PCET est membre des instances d'élaboration du PLH, du PDU et du SCOT. Même si les porteurs du PCET n'arrivent pas toujours à s'y faire entendre, ces instances favorisent un niveau correct de l'information. Un point de difficulté concerne le PLU. En l'absence de PLU intercommunal, les PLU communaux se mettent en phase avec le SCoT institué à l'échelle d'un syndicat de 77 communes. Ce SCoT est perçu comme peu volontariste du point de vue énergie-climat.

Mais le frein le plus actif est la recomposition territoriale en cours : la CA s'apprête à s'étendre de 15 à 77 communes au 01/01/2017 passant de 70 000 à 130 000 habitants. Cette évolution vers un nouveau périmètre est susceptible de régler une partie des problèmes de cohérence évoqués plus haut mais alimente un très fort attentisme. L'exécutif sera remodelé en 2017 et

des agents pensent qu'ils risquent de devoir attendre les élections municipales de 2020 avant de pouvoir s'appuyer sur une feuille de route bien assise.

Une action volontariste sur les champs de moindre incertitude

Ce manque de visibilité n'empêche pas l'action et les équipes de la CA avancent dès qu'un champ semble dégagé. Maîtrisant le PLH et le PCAET, l'intercommunalité a mis en place des dispositifs entièrement intégrés d'action pour l'amélioration énergétique de l'habitat débordant largement du cadre classique des OPAH ou OPAH énergie.

La CA appuie également la réalisation d'un schéma de développement des réseaux de chaleur élaboré en première étape sur la ville-centre et qui aura ensuite vocation à s'étendre.

En matière de déplacement, le passage à 130 000 habitants entraînera l'obligation de réaliser un PDU. Pendant ce temps, l'intercommunalité poursuit ses actions en faveur de la mobilité durable en s'efforçant notamment de renforcer la transversalité : ainsi, le Plan de Protection à l'Exposition aux Bruits a été l'occasion de réexaminer la question des flux motorisés sous un angle complémentaire à l'approche climat-énergie.

3.2 Organiser la présence de moyens politiques et humains

Dans les enquêtes consacrées à l'action climat-énergie, l'insuffisance des moyens humains est régulièrement citée comme facteur limitant et une insuffisance du portage politique ou un « manque d'ambition politique » sont souvent mis en avant par les agents en charge de ces questions. Le problème des ressources humaines et politique est banal dans les politiques publiques mais pour, les politiques climat-air-énergie, il mérite l'attention car ces dernières sont naissantes et encore mal consolidées.

Des collectivités ont été expérimentés avec succès des voies permettant de réduire ou contourner ce problème :

- La distribution optimale des délégations politiques
- Stimuler l'émergence d'une politique par la présence de moyens
- Construire pas à pas un capital de savoir-faire

3.2.1 Optimisation politique et institutionnelle : l'exemple de la CU du Grand Nancy

Des outils et dispositifs techniques construits pas à pas

Le PCET de cette communauté urbaine de 270 000 habitants est relativement récent (adopté en 2012) mais il s'inscrit dans un processus de construction sur 10 ans de la capacité d'action en matière d'énergie : création d'un Espace Info Energie (EIE) en 2002, contrat d'Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique (ATEnEE) en 2003, création d'une ALE en 2007 (devenue ALEC en 2015), création d'une Maison de l'Habitat et du Développement Durable en 2009.

Une Direction de l'Énergie et du Climat a été créée en 2014 et comporte 6 agents affectés sur des fonctions spécialisées : électro-mobilité, qualité de l'air, marchés du gaz et de l'électricité, Certificats d'Économie d'Énergie, concession gaz & électricité, travaux de maîtrise de l'énergie, Plan Climat Air Énergie Territorial. Parallèlement à la montée en expertise, la problématique de l'énergie et du climat fait l'objet d'une prise en charge de plus en plus globale (technique, financier, économique, social, sanitaire...) qui l'amène à se rapprocher des

politiques d'aménagement, mouvement favorisé par l'intégration de la Direction de l'Energie au sein d'un pôle Territoire regroupant mobilité, énergie, habitat, urbanisme et cohésion sociale.

Une articulation politique optimale

La bonne coordination entre services et celle entre la communauté et ses satellites associatifs ne font pas tout. La cohérence est favorisée par une articulation politique de premier plan : sur l'agglomération nancéenne, le vice-président délégué à l'économie, à l'énergie, au développement durable et aux partenariats territoriaux, Jean-François HUSSON est également président de l'agence d'urbanisme, président de l'ALEC et président du SCoT. Dans cette configuration, les éventuelles contradictions entre stratégies énergie-climat et les stratégies d'aménagement sont rapidement identifiées et arbitrées.

Des perspectives d'intégration encore plus poussées ...

Le passage au statut de métropole devrait, après une période de recalage, faciliter la poursuite de la construction d'une stratégie climat-énergie de plus en plus intégrée à la stratégie urbaine. Les professionnels de l'énergie ont le sentiment que l'enjeu énergétique est devenu familier et légitime chez les urbanistes ce qui, même s'il peut « glisser en bas de la pile » permet des échanges, des coopérations beaucoup plus fluides.

Visant un double-bénéfice, des actions communes se mettent en place et commencent à avoir des effets mesurables. La plus emblématique concerne un dispositif local d'habilitation d'artisans, de certification des gains énergétiques (par DPE amont et aval), valorisation des CEE et aide financière aux occupants. <http://www.grand-nancy.org/vie-quotidienne/environnement/economie-denergie/> Disposant de la délégation de compétence pour l'attribution des aides à la pierre, le Grand Nancy a conduit deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), ainsi que le programme d'intérêt général (PIG) "Habiter mieux dans le Grand Nancy". Dans ce cadre, 1 152 logements ont été réhabilités au titre de la performance énergétique, de la lutte contre l'habitat indigne et de l'adaptation à la perte d'autonomie. Grâce à ces deux dispositifs, 25 millions d'euros ont été investis pour les travaux, bénéficiant directement aux entreprises locales, tout en améliorant le logement de plusieurs centaines de Grands Nancéiens.

Ce dispositif qui, à bien des égards, est une contribution exemplaire à la transition énergétique pour la croissance verte, ne s'est pas développé par hasard mais a bénéficié de :

- la forte culture d'intervention dans le domaine de l'habitat (5^{ème} PLH)
- la présence de moyens humains dédiés à l'énergie
- des institutions et des pratiques intercommunales rodées
- la concentration du pouvoir de décision politique

3.2.2 Stimuler l'émergence d'une politique par la présence de moyens

La sagesse recommande de « ne pas mettre la charrue avant les bœufs » et une forme de rationalité dans les politiques publiques considère que les moyens humains, juridiques et techniques doivent être mobilisés en réponse à des décisions prises par les élus dûment éclairés par des diagnostics pertinents.

Or, il semble que le schéma connaissance-stratégie-actions-moyens est de moins en moins opérant pour intervenir sur des problèmes publics mouvants et transversaux. Comme le développement économique ou l'urbanisme, le défi climat-énergie entre dans cette catégorie.

Des territoires choisissent donc d'engager l'action ou de mobiliser des moyens non pour appliquer une politique mais pour susciter le débat politique qui débouchera sur l'émergence d'une stratégie.

Un PNR de 23000 habitants donne un bon exemple. La direction du parc, en lien avec sa fédération nationale, avait engagé une démarche en lien avec l'énergie et le climat qui s'est traduite par un diagnostic territoire en 2008, puis un Contrat d'Objectif Territorial Energie Climat (COTEC) avec l'ADEME qui a permis la présence d'un chargé de mission. Ces moyens humains ont permis de monter techniquement un dossier de candidature TEPCV peu soutenu par la direction et peu connu des élus. Alors que la candidature avait été autorisée « pour voir », la sélection par le ministère en 2015 a mis le sujet énergie-climat sous les projecteurs et a déclenché le débat politique sur ces enjeux. Des compétences en urbanisme parmi les membres de l'équipe du PNR lui permettent de s'impliquer dans l'élaboration de PLU et de SCoT sur son secteur²³. Ce cas illustre bien comment l'implication politique, les moyens humains et la structuration institutionnelle peuvent avancer de front.

3.2.3 Construire et valoriser un capital de savoir-faire : l'exemple du SIPHEM

Une structure initialement spécialisée sur l'habitat rural

Situé dans la Gironde, peuplé de 47 800 habitants et regroupant 101 communes de 4 communautés de communes, le Syndicat Mixte Inter-territorial du Pays du Haut Entre deux Mers (SIPHEM) a été créé en 1987 pour intervenir sur l'habitat rural. Aujourd'hui ses compétences sont : la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat ; la maîtrise des consommations énergétiques dans tous les logements et bâtiments ; le développement des énergies renouvelables. Il élabore et met en œuvre un Schéma Territorial de l'Habitat qui coordonne les 4 PLH en vigueur sur les communautés de communes. Sans surprise l'action climat-énergie est centrée sur la maîtrise de la demande en énergie (MDE) avec notamment une *OPAH de Transition Énergétique (lancée en 2015 suite à deux OPAH depuis 2004)* et un programme d'animation Bois-Energie. Au cours de ces dix dernières années, le SIPHEM a développé un rôle de facilitateur de développement de réseaux de chaleur alimentés en bois-énergie. Ces projets découlent souvent de démarches de réduction des consommations d'énergie et de réduction des émissions de GES sur le parc de bâtiments municipaux.

Si la question de l'articulation de l'action énergétique avec les 4 PLH est résolue, celle avec les PLU reste épineuse car deux communautés de communes élaborent des PLU intercommunaux tandis que deux autres restent sans documents. Par ailleurs, le périmètre du syndicat englobe la moitié du territoire du SCoT qui a lui-même élaboré un Schéma énergétique Territorial. On retrouve ici le problème d'enchevêtrement de périmètres.

Des moyens financiers très limités

Mais le problème spécifique de la structure est financier ; il s'agit du principal frein à l'action climat-énergie et de l'unique point pour lequel des frictions ou conflits avec les autres politiques publiques sont signalés. L'équipe du syndicat compte 11 agents avec plusieurs postes spécialisés sur l'énergie : chargé de mission TEPOS-TEPCV, chargé de mission MDE bâtiment publics et 2,8 personnes dédiées à la MDE dans les bâtiments privés. Faciliter la transition énergétique du territoire demanderait des accompagnements plus nombreux mais

²³ Qui comprend deux communautés de communes avec PLU et une avec des cartes communales.

les collectivités membres ne semblent pas en mesure d'augmenter leurs capacités de contribution.

Un capital de savoir-faire et de reconnaissance institutionnelle qui permet de lever des fonds

Le territoire a contourné son handicap économique en constituant année après année un capital de savoir-faire reposant sur une équipe de salariés permanents. A la différence de la prestation d'étude ou d'animation, le travail en régie permet d'accumuler la connaissance territoriale et de s'adapter continuellement au contexte. De plus, le président, qui est un ancien professionnel de l'énergie, dispose de compétences techniques lui permettant d'agir à toutes les étapes de la chaîne de décision et d'arbitrage. Globalement, cette configuration contribue à une grande autonomie et maturité technique de la structure. 100% des actions sont ainsi évaluées.

A côté de la capitalisation de savoir-faire, le temps a construit une légitimité fondée non sur la simple antériorité mais sur les relations de confiance nouées entre professionnels ou entre institutions au cours de plus de 25 années d'actions partenariales. Ce capital technique et ce capital de confiance ont aidé le syndicat à être lauréat de nombreux appels à projets. Ainsi la labellisation TEPOS par la Région en 2012 a cautionné le sérieux de la démarche et, mieux encore, a financé un poste de chargé de mission et une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). La reconnaissance TEPCV accordée en février 2015 par le MEDDE apporte également une légitimation et des financements.

Autre exemple, le programme Bois énergie lancé en 2004 pour créer une filière économique locale, liée à la valorisation énergétique du bois et de la biomasse a été reconnu en décembre 2006 « Pôle d'Excellence Rural Biomasse énergie et chimie verte » ce qui a permis de créer depuis 2007 au sein du service énergie du Syndicat une activité d'animation dédiée au développement des énergies renouvelables et aux conseils en énergie auprès des collectivités. Ce programme est soutenu financièrement par l'ADEME, le Conseil Régional, le Conseil Général depuis 2007 et par l'Europe (Feder) depuis 2010. Le syndicat est également lauréat 2015 de l'appel à projet Plateforme de Rénovation énergétique de l'Habitat Privé lancé par l'ADEME. Le réseau serré de relations partenariales que le syndicat a mis en place et qu'il entretient l'aide également à mieux faire face aux aléas actuels liés aux recompositions territoriales et à la redistribution des rôles entre acteurs locaux. Son expérience du travail en réseau multi-niveaux l'aide également à s'adapter à des périmètres ou à des calendriers multiples.

4 CONCLUSION

Cette enquête montre que l'articulation opérationnelle des stratégies climat-air-énergie et des stratégies d'aménagement est encore très partielle mais relève un mouvement de convergence des dispositifs (PCAET, PLU, SCoT, PLH, PDU) et des acteurs qui les portent ou les animent.

Ce rapprochement est lent mais semble profond. Les communautés urbaines ou métropoles, dotées des compétences d'urbanisme-aménagement depuis les années 1970-1980 et engagées dans l'action air-énergie climat depuis au moins dix ans, ont construit pas à pas des stratégies plus intégrées, en mobilisant des moyens humains relativement limités par rapport à leur effectif total d'agents mais avec un portage politique souvent élevé. Cette intégration permet d'actionner des leviers ayant un impact climat-énergie très important sur le long terme (transport, forme urbaine...)

Adopter cette démarche de construction progressive est une méthode à suivre par les intercommunalités engagées récemment dans l'action climat-énergie à titre volontaire ou réglementaire. Mais les délais ne sont plus les mêmes : ce qui résulte d'une maturation développée sur quinze ou vingt ans doit être réalisé par une mutation beaucoup plus rapide, compatible avec les engagements climat-énergie de 2020 et 2030.

Pour les intercommunalités souhaitant construire une stratégie climat-air-énergie visant des impacts forts sur le territoire, AMORCE retient 7 recommandations :

- ❶ Démarrez sans attendre la stabilisation complète du paysage territorial en généralisant les actions réglementaires et exemplaires sur le patrimoine ;
- ❷ Connectez-vous aux réseaux de collectivités pour accélérer votre apprentissage et identifier toutes les ressources disponibles (méthodologie, outils, financements...);
- ❸ Organisez votre action air-énergie-climat (interne et externe) en vous appuyant sur un ou deux outils bien choisis et compris par les acteurs hors du champ climat-air-énergie ;
- ❹ Affectez des moyens humains spécialisés pour valoriser les ressources informationnelles gratuites (produites par le SRCAE, les observatoires régionaux, les données en accès public...) et pour accélérer l'émergence d'une stratégie ;
- ❺ Favorisez la constitution d'un pilotage politique du climat-air-énergie disposant d'un haut niveau d'information et d'interaction avec les entreprises, les habitants et les institutions et coordonnez-le avec le pilotage politique habitat-urbanisme-déplacement.
- ❻ Mutualisez les travaux d'études ou de concertation pour l'action climat-air-énergie avec ceux liés à l'habitat-urbanisme-déplacement ;
- ❼ A chaque révision de document, renforcez l'articulation du PCAET avec le SCoT, le PLU, le PLH et le PDU.

GLOSSAIRE

AEU : Analyse Environnementale de l'Urbanisme
ALE : Agence Locale de l'Energie
AMO : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
CCSPL : Commission Consultative des Services Publics Locaux
CEE : Certificat d'Economie d'Energie
CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DNTE : Débat national sur la Transition Energétique
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DSP : Délégation de Service Public
EIE : Espace Info Energie
EnR : Energie Renouvelable
ERDF : Électricité Réseau Distribution France
GES : Gaz à Effet de Serre
GRDF : Gaz Réseau Distribution France
TECV : Transition Energétique pour la Croissance Verte
MDE : Maîtrise de la Demande en Energie
MEDDE : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Energie.
OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial
PCET : Plan Climat Energie Territorial
PETR : Pôle d'Equilibre Territorial Rural
PDU : Plan de Déplacement Urbain
PIG : Programme d'Intérêt Général
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PNR : Parc Naturel Régional
RT : Réglementation Thermique
SCoT : Schéma de Cohérence territoriale
SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie

5 BIBLIOGRAPHIE

- ADCF, *Les communautés au coeur des politiques locales d'énergie*, 2011.
- ADEME, *Concevoir et mettre en oeuvre un PCET*. Guide méthodologique, 2009.
- ADEME. *Planification et programmation énergétique territoriale. Guide de réalisation technique*. 2016.
- ADEME, *Comment et pourquoi évaluer mon PCET ?* Guide méthodologique, 2014.
- ADEME. "Une nouvelle approche de l'urbanisme". *Ademe & Vous n°68*. 2013.
- ADHUME, et CAUE63. « urbanisme et énergie. Les enjeux énergie-climat dans les documents d'urbanisme », 2012.
- Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, et ALEC Agglo bordelaise et Gironde. « Planification énergétique « Facteur 4 » de l'agglomération bordelaise », 2011.
- ALEC Agglomération Grenobloise. « Energie et Urbanisme. Dossier de l'ALEC n°7 », 2011.
- AMORCE. *Enquête : Quels critères de choix et quels indicateurs de suivis pour les actions des Plans Climat Énergie Territoire ?* Energie Série Technique, 2013.
- AMORCE. « La chaleur renouvelable : un levier prioritaire de la lutte contre le dérèglement climatique ! Communiqué de presse du 02 déc 2015. », 2015.
- AMORCE. *L'élu, l'énergie et le climat. L'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir.*, 2014.
- AMORCE. *Les Collectivités territoriales au cœur de la transition énergétique* . 2013.
- AMORCE. *Moyens humains employés par les collectivités dans le domaine de l'énergie* . Energie Série Politique, 2014.
- AMORCE. *Schéma directeur d'un réseau de chaleur ou de froid. Guide de réalisation*. Série Politique, 2015.
- Conseil National du DNTE. « Rapport du groupe de travail du conseil national. Groupe 5. Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'Etat et les collectivités ? » CNDNTE, 2013.
- DGCL. « L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2015 ». *Bulletin d'information statistique de la DGCL*. DGCL, mars 2015.
- Energy Cities, Energy Center-CREM. *Guide de la planification énergétique territoriale*, 2012.
- FNAU. « CLIMAT/iser LA PLANIFICATION ». *Les dossiers FNAU*, n°37- Octobre 2015.
- FNAU. « PLU facteur 4 ». *Les dossiers FNAU*, n°33 - Jan 2015.
- HESPUL. *Prise en compte de l'énergie dans les projets d'aménagement*, 2014.
- MIES. *Plans Climat Territoriaux : des territoires en action. 21 collectivités engagées dans le relèvement du défi climatique*. 2007.
- « Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France ». Conseil National du DNTE., 2013. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dnte_synthese_web_bat_28-8.pdf.
- RAEE, *Planification énergétique durable : vers une gouvernance multi-niveaux – Actions collaboratives entre collectivités locales et régionales*, 2015.

6 LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Effectif dédié à la politique énergie-climat	8
Tableau 2 : Présence d'un plan d'action climat-énergie.....	16

7 LISTE DES FIGURES

• Figure 1 : L'imbrication des différentes coordinations (gouvernances)	7
• Figure 2 : Les outils climat-énergie vus par les décideurs territoriaux	8
• Figure 3: Dispositifs climat-air-énergie et autres dispositifs territoriaux	10
• Figure 4 : Liens juridiques entre PCAET et autres documents,	12
• Figure 5 : Diagnostic 2014 des futurs territoires "obligés" en Rhône-Alpes	13
• Figure 6 : Elus ou agents communs aux deux politiques.....	14
• Figure 7 : Recoupements et renvois entre documents.....	14
• Figure 8 : Répartition des réponses par type de structures.....	15
• Figure 9 : Proportion d'actions démarrées et déployées selon la date de délibération de lancement du PC(A)ET	17
• Figure 10 : Actions présentes dans le PC(A)ET et dans le SCoT, PLU, PLU, PDU.	18
• Figure 11 : Perception des actions à double-bénéfice par les intercommunalités	19
• Figure 12 : Présence d'indicateurs partagés.....	20
• Figure 13 : Perception du niveau d'articulation selon le type d'intercommunalité.....	21
• Figure 14 : Recoupements entre PC(A)ET et autres planifications	22
• Figure 15 : De quoi parlent le PCAET et le PLH d'une Communauté d'Agglomération ? Occurrences des termes caractéristiques de l'énergie-climat et de l'habitat (rapportées à 100 pages).	23



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – **Fax** : 04.72.74.03.32 – **Mail** : amorce@amorce.asso.fr

www.amorce.asso.fr -  **@AMORCE**