



AMORCE

Enquête

SRADDET & PCAET :  
Quelles synergies entre les  
planifications air-énergie-climat  
des régions et des  
intercommunalités ?

Série politique

Réf. AMORCE ENP 51

Mars 2018



Energie  
et Climat

Avec le soutien technique  
et financier de l'ADEME



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](http://www.amorce.asso.fr) -  @AMORCE

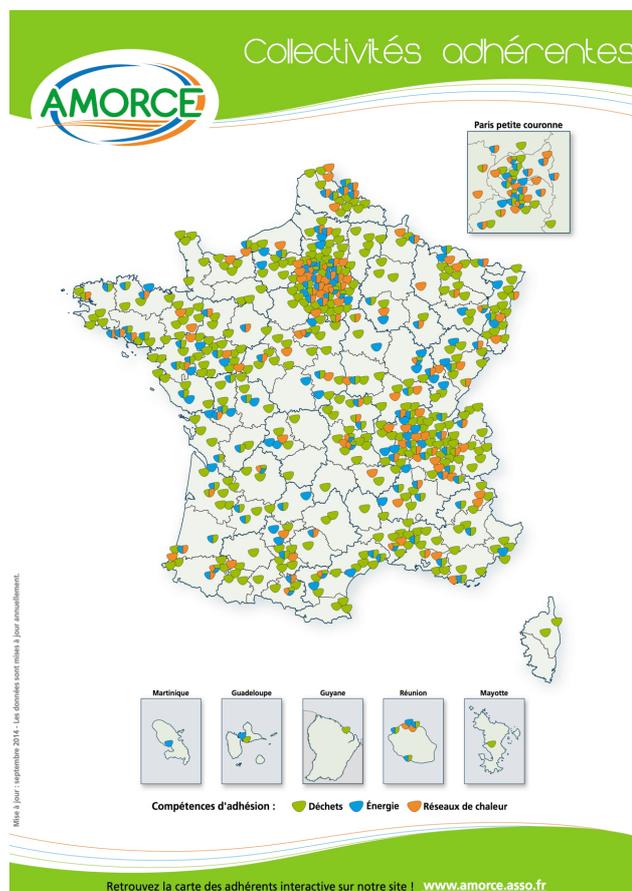
## PRÉSENTATION D'AMORCE

Rassemblant plus de 880 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de transition énergétique (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets).

**Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (ministères, agences d'État et du Parlement, AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique et l'économie circulaire.** Partenaire privilégiée des autres associations

représentatives des collectivités, des fédérations professionnelles et des organisations non gouvernementales, elle a joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

**Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures** (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du Fonds Chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création de nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grande consommation, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation des logements énergivores, réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc...).



Déchets



Énergie  
et Climat



Réseaux  
de chaleur

## PRÉSENTATION 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'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

**Contact pour ce guide** : Philippe ROBERT

### **ADEME**

20, avenue du Grésillé  
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01  
Tel : 02 41 20 41 20  
[www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)

AMORCE / ADEME – Mars 2018

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

## **REMERCIEMENTS**

---

Nous remercions l'ensemble des collectivités ayant participé à notre travail, et en particulier les régions qui ont participé à la relecture et qui ont accepté de nous faire part de leur expérience.

## **RÉDACTEURS**

---

**Fabien MOUDILENO, Florent COSNIER, Delphine MAZABRARD**

### **Relecture :**

Thomas DUFFES, AMORCE (02/03/2018)

Camille ALLÉ, AdCF (08/03/2018)

Eléonore GENDRY, AdCF (08/03/2018)

Valentin LYANT, Région PACA.(07/03/2018)

Geneviève CAMINADE, Région Bourgogne-Franche Comté (07/03/2018)

Christine PEPPOLONI Région Grand Est (14/03/2018)

François-Mathieu POUPEAU, CNRS (Université Paris Est) (07/03/2018)

Philippe ROBERT, ADEME;

## **MENTIONS LÉGALES**

---

©AMORCE – mars 2018

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

# SOMMAIRE

---

PRÉSENTATION D'AMORCE .....	2
PRÉSENTATION DE L'ADEME .....	3
REMERCIEMENTS .....	4
RÉDACTEURS .....	4
MENTIONS LÉGALES.....	4
SOMMAIRE .....	5
INTRODUCTION .....	7
1 RAPPEL : LE CADRE JURIDIQUE DES PCAET ET DES SRADDET .....	8
<b>1.1 Le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) .....</b>	<b>8</b>
1.1.1 Qui doit élaborer un PCAET ? .....	8
1.1.2 Le contenu du PCAET.....	8
<b>1.2 Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).....</b>	<b>9</b>
1.2.1 Qui doit élaborer un SRADDET ? .....	9
1.2.2 Quelles sont les échéances ?.....	10
1.2.3 Le SRADDET se substitue à 6 schémas ou plans régionaux.....	10
<b>1.3 Le contenu du SRADDET.....</b>	<b>10</b>
<b>1.4 Articulation du SRADDET avec les autres documents de planification .....</b>	<b>11</b>
2 OÙ EN EST LE DEPLOIEMENT DES SRADDET ET DES PCAET EN 2018 ? .....	12
<b>2.1 Panorama des SRADDET : l'échéance de 2019 sera globalement respectée .....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Vue synoptique des calendriers SRADDET de 10 régions en février 2018 .....	12
2.1.2 La construction du volet énergie du SRADDET rencontre peu de difficultés techniques.....	14
2.1.3 La reprise du SRCAE dans le volet énergie du SRADDET est variable.....	15
2.1.4 L'évaluation environnementale des SRADDET reste une épée de Damoclès.....	16
2.1.5 Synthèse : les points durs sont à l'articulation du politique et du juridique .....	16
<b>2.2 Panorama des PCAET : une progression en demi-teinte.....</b>	<b>17</b>
2.2.1 Un portrait statistique de la « France des PCAET » .....	17
2.2.2 Une dynamique de fond est engagée ... ..	18
2.2.3 ...mais les retards s'accumulent.....	19
2.2.4 Si l'on suit cette tendance, moins de 250 PCAET seront approuvés à l'échéance du 31 décembre 2018	19
3 DES ATTENTES RECIPROQUES FORTES.....	20
<b>3.1 Les intercommunalités demandent des appuis régionaux.....</b>	<b>20</b>
3.1.1 Les territoires se structurent et mobilisent des partenaires locaux Les territoires .....	20
3.1.2 Les appuis issus du conseil régional sont clairement pointés.....	21
3.1.3 Les attentes des intercommunalités balancent entre prescriptivité des SRADDET et libertés locales	21
<b>3.2 Les régions en quête de validation et de relais par les partenaires infrarégionaux.....</b>	<b>22</b>
3.2.1 Les régions sollicitent les EPCI pour une remontée d'information de terrain et pour un relais dans la mise en œuvre des politiques régionales .....	22
3.2.2 Les régions ont besoin des EPCI pour vérifier que les règles sont acceptables.....	25
4 DES SYNERGIES EN COURS ET APPELEES A SE RENFORCER.....	27
<b>4.1 Un échiquier complexe et en pleine recomposition .....</b>	<b>27</b>
4.1.1 La loi confie la gouvernance territoriale de la transition énergétique au binôme régions-intercommunalités .....	27

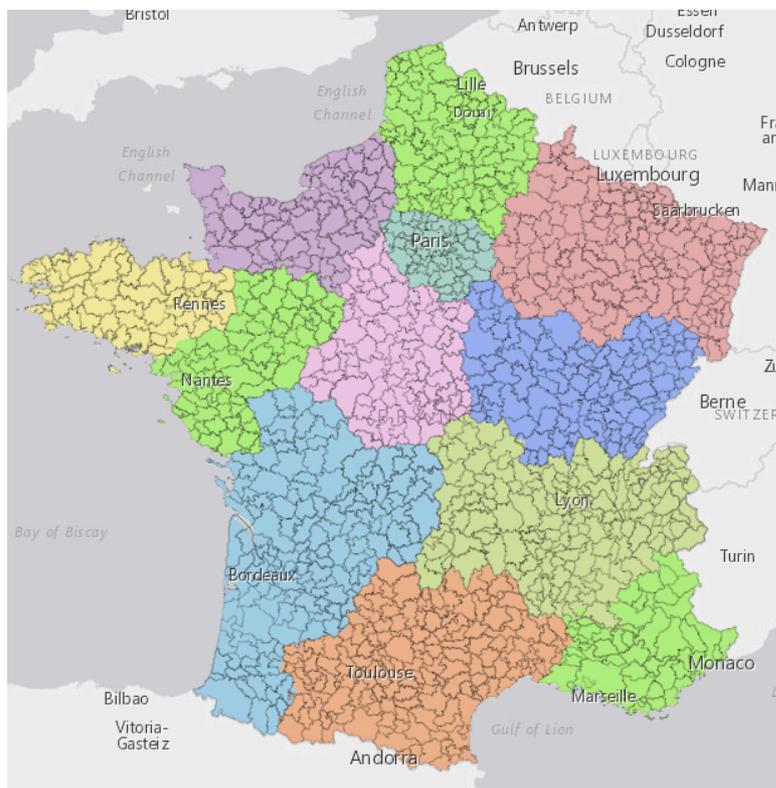
4.1.2	Aux côtés de ce binôme, de nombreux autres acteurs jouent également un rôle en matière de transition énergétique .....	29
4.2	<b>Des synergies en cours mais qui doivent aller plus loin .....</b>	<b>31</b>
4.2.1	Les dispositifs de coopération ne manquent pas .....	31
4.2.2	Trouver un niveau de prescriptivité conciliant efficacité et sécurité .....	34
4.2.3	Le tryptique « règles-mesures d’accompagnement-conventions » .....	36
4.2.4	Finalement, les synergies entre collectivités sont tributaires de conditions financières sous contrôle de l’Etat .....	37
5	<b>NOS PREMIERES CONCLUSIONS :</b> .....	<b>39</b>
5.1	<b>Constats .....</b>	<b>39</b>
5.2	<b>Commentaires.....</b>	<b>39</b>
5.3	<b>Propositions.....</b>	<b>40</b>
6	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>41</b>
7	<b>TABLE DES FIGURES.....</b>	<b>42</b>
8	<b>TABLE DES TABLEAUX .....</b>	<b>42</b>
9	<b>ANNEXES .....</b>	<b>43</b>
9.1	<b>Annexe 1 : méthodologie de l’Enquête / Régions .....</b>	<b>43</b>
9.2	<b>Annexe 2 : Calendrier des SRADDET en mars 2017 .....</b>	<b>44</b>
9.3	<b>Annexe 3 : Détail de la situation selon les régions.....</b>	<b>45</b>
9.4	<b>Annexe 4 : Appuis du Conseil Régional cités par les EPCI en juillet 2017 .....</b>	<b>46</b>
9.5	<b>Annexe – Fiches d’entretien avec les régions .....</b>	<b>48</b>
9.5.1	Région 1 – Synthèse de l’entretien du 11 mars 2017.....	48
9.5.2	Région 2 – Synthèse de l’entretien du 21 mars 2017.....	50
9.5.3	Région 3 – Synthèse de l’entretien du 22 mars 2017 et 15 mars 2018 .....	52
9.5.4	Région 4 – Synthèse de l’entretien du 24 mars 2017.....	56
9.5.5	Région 5 – Synthèse de l’entretien du 29 mars 2017.....	58
9.5.6	Région 6 – Synthèse de l’entretien (à reporter).....	59
9.5.7	Région 7– Synthèse de l’entretien du 13/02/2018.....	60
9.5.8	Région 8– Synthèse de l’entretien du 22 février 2018.....	62
9.5.9	Région 9– Synthèse de l’entretien du 26/02/2018.....	64

## INTRODUCTION

---

La France compte 1220 EPCI à fiscalité propre dont 730 regroupent plus de 20 000 habitants et sont donc soumis à l'obligation d'élaborer un PCAET.

Dans le même temps, 11 régions sont en train d'élaborer leur SRADDET pour mi-juillet 2019 en réponse à la loi NOTRe.



« Sur le papier », les complémentarités sont manifestes. Des synergies importantes sont donc espérées par les acteurs des agglomérations et des Conseils Régionaux ainsi que par les nombreux autres acteurs de la transition énergétique (communes, syndicats intercommunaux, associations, entreprises privées...).

Mais ces synergies semblent encore peu visibles et l'articulation de ces deux niveaux de planification soulève encore de nombreuses questions. Pour contribuer à apporter des réponses, AMORCE a interrogé les acteurs locaux et animé des réunions d'échanges entre mars 2017 et février 2018. Le présent document fait la synthèse de ce travail.

# 1 Rappel : le cadre juridique des PCAET et des SRADDET

---

La région a vu son rôle de planificateur conforté par la loi NOTRe via un nouvel outil : le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). En parallèle, la loi relative à la transition énergétique a confié aux intercommunalités la charge d'un outil de planification transversal en matière d'air-climat-énergie : le plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

Cette première partie rappelle le cadre juridique dans lequel s'inscrivent ces deux outils de planification. Le format est volontairement réduit, les détails étant disponibles dans nos précédentes publications<sup>1</sup>.

## 1.1 Le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET)

Créés par l'article 188 de la loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (TECV) d'août 2015, les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET) se sont imposés comme le dispositif de référence de l'action air-énergie-climat du bloc communal.

### 1.1.1 Qui doit élaborer un PCAET ?

Les collectivités soumises à l'obligation d'adopter un PCAET sont (art. 229-26 du C. env.), les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants (au nombre de 731 au 1er janvier 2017) et la Métropole de Lyon.

### 1.1.2 Le contenu du PCAET

Le contenu des PCAET est actuellement défini par le décret PCAET du 26 juin 2016<sup>2</sup>. Celui-ci confirme la transition vers des plans d'actions plus transversaux, touchant un plus large éventail de domaines, dont 4 nouveaux :

- a) Réduction des émissions de gaz à effet de serre
- b) Renforcement du stockage de carbone sur le territoire (dans la végétation, les sols, les bâtiments, etc.) *[Nouveau]*
- c) Maîtrise de la consommation d'énergie
- d) Production et consommation des énergies renouvelables, valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage
- e) Livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur
- f) Productions bio-sourcées à usages autres qu'alimentaires *[Nouveau]*
- g) Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration *[Nouveau]*
- h) Développement coordonné des réseaux énergétiques
- i) Adaptation au changement climatique *[Nouveau]*

Les PCAET sont désormais plus partenariaux. Ils sont aussi plus opérationnels puisque les objectifs seront désormais chiffrés dans des unités prescrites par le décret du 26 juin 2016 et soumis à une évaluation quantifiée et publiée tous les deux ans. Une présentation synthétique

---

<sup>1</sup> AMORCE 2017, ENP 47 « Élaborer le volet énergie - climat du SRADDET » (volet 1) ; AMORCE 2016, Memento des planifications air-énergie-climat

<sup>2</sup> Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial

figure dans un mémento publié par AMORCE<sup>3</sup> et de nombreuses ressources juridiques et méthodologiques sont mentionnées dans les deux guides publiés par l'ADEME fin 2016<sup>4</sup>.

## 1.2 Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Véritable schéma intégrateur, le SRADDET va agréger un ensemble de documents de planification élaborés à l'échelle régionale. Il prend la place du schéma régional d'aménagement et de développement des territoires<sup>5</sup> (SRADT). Une ordonnance<sup>6</sup> et un décret<sup>7</sup> de juillet 2016 viennent fixer le contenu de ce « document de planification majeur »<sup>8</sup>, ainsi que la procédure de son élaboration.

### 1.2.1 Qui doit élaborer un SRADDET ?

La loi précise que les régions à l'exception de la région Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités à statut particulier exerçant les compétences d'une région<sup>9</sup> doivent élaborer un SRADDET<sup>10</sup>. En 2018, 11 régions sont ainsi concernées<sup>11</sup>

- Auvergne Rhône-Alpes
- Bourgogne Franche-Comté
- Bretagne
- Centre Val de Loire
- Grand Est
- Hauts-de-France
- Ile-de-France
- Normandie
- Nouvelle Aquitaine
- Occitanie
- Pays de Loire
- Provence-Alpes-Côte d'Azur

Les régions Ile-de-France et la Collectivité Territoriale de Corse, qui sont dotées de schémas régionaux spécifiques (schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse), ne sont pas soumises à l'obligation d'adopter un SRADDET.

---

<sup>3</sup> AMORCE 2016, Memento des planifications air-énergie-climat

<sup>4</sup> ADEME, et MEEM, 2016. PCAET : Comprendre, construire et mettre en oeuvre. Clés pour agir.

ADEME 2016 : Elus, l'essentiel à connaître sur les PCAET

<sup>5</sup> Schéma qui avait été mis en place par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 dite « *loi Defferre* » relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983, p. 215.

<sup>6</sup> Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>7</sup> Décret n°2016-1017 du 3 août 2016 relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, JO du 5 août 2016.

<sup>8</sup> Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi n°636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, p.11.

<sup>9</sup> Article L. 4251-1 du CGCT.

<sup>10</sup> Ainsi, les régions non soumises à cette obligation seront toujours couvertes par des SRCAE.

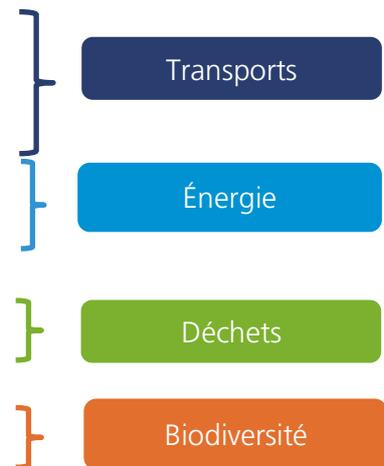
## 1.2.2 Quelles sont les échéances ?

L'article 10 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 42151-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), précise que le schéma est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement des conseils régionaux. Une ordonnance, datée du 27 juillet 2016<sup>12</sup>, a modifié ce point de départ et stipule que le premier SRADEET devra être adopté dans les trois années à compter de la publication de l'ordonnance<sup>13</sup>, soit une adoption au plus tard **au 29 juillet 2019**.

## 1.2.3 Le SRADEET se substitue à 6 schémas ou plans régionaux

L'article 13 de la loi NOTRe précise clairement que plusieurs schémas vont être absorbés par le SRADEET, confirmant ainsi son rôle de schéma intérateur :

- le schéma régional des infrastructures et des transports<sup>14</sup> ;
- le schéma régional de l'intermodalité<sup>15</sup> ;
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie<sup>16</sup> (dont le Schéma Régional Éolien (SRE)) ;
- le plan régional de prévention des déchets<sup>17</sup> ;
- le schéma régional de cohérence écologique<sup>18</sup>.



## 1.3 Le contenu du SRADEET

Ce schéma a vocation à fixer des objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région en matière de « maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air » (article L. 4251-1 du CGCT).

Afin d'atteindre les objectifs, la région énonce des règles générales, règles qui peuvent varier entre les différents territoires.

Le SRADEET est composé des éléments suivants :

- *Un rapport ;*
- *Un fascicule de règles générales ;*
- *Des annexes.*

<sup>12</sup> Article 33 de l'ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaire par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, JO du 28 juillet 2016.

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Article L. 1213-1 du code des transports.

<sup>15</sup> Article L. 1213-3-1 du code des transports.

<sup>16</sup> Article L. 222-1 du code de l'environnement.

<sup>17</sup> Article L. 541-13 du code de l'environnement.

<sup>18</sup> Article L. 371-3 du code de l'environnement.

## 1.4 Articulation du SRADDET avec les autres documents de planification

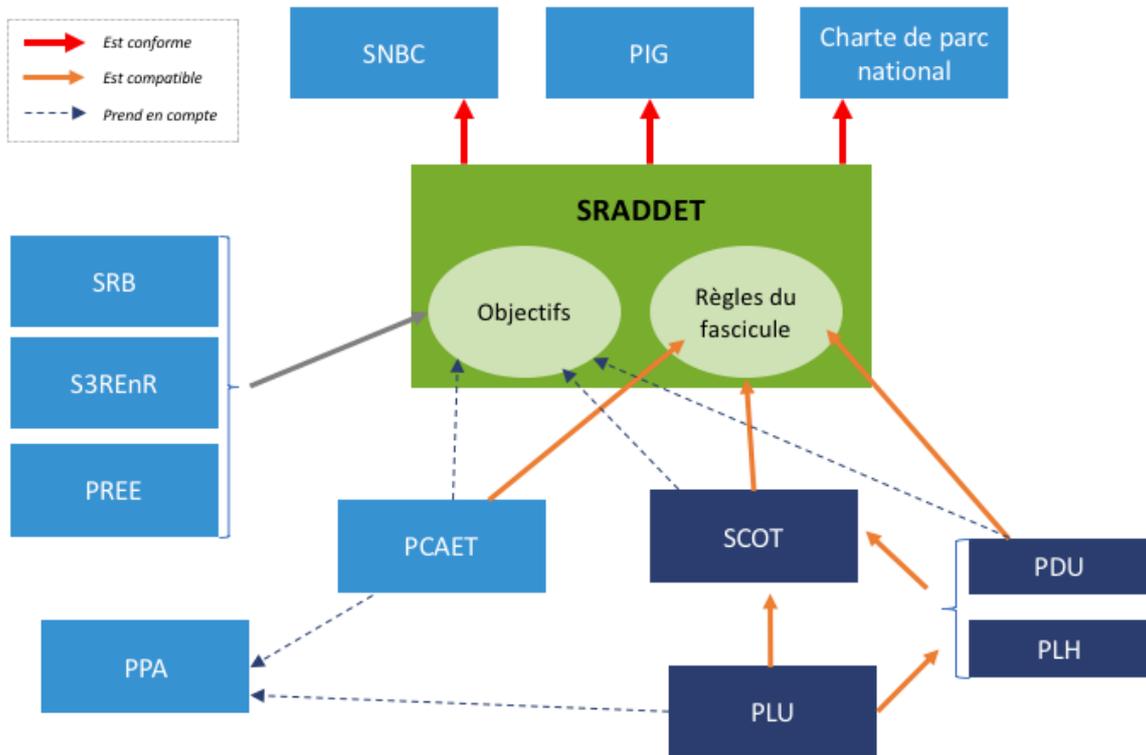


Figure 1 : Liens juridiques entre documents

Pour plus de détails, on se référera à la publication AMORCE 2017, ENP 47 « Élaborer le volet énergie - climat du SRADDET » (volet 1) et notamment aux développements qui concernent l'effectivité juridique du document, ses évolutions et ses conséquences pour les territoires.

## 2 Où en est le déploiement des SRADDET et des PCAET en 2018 ?

Cette partie fait le point sur le déploiement en France métropolitaine des outils air-énergie-climat avec un panorama 1) des SRADDET (§2.1) (qui permet d'apprécier la progression au regard de l'échéance de juillet 2019), 2) des PCAET (§2.2) (au regard de l'échéance de décembre 2018).

### 2.1 Panorama des SRADDET : l'échéance de 2019 sera globalement respectée

Ce panorama offre d'abord une vue d'ensemble grâce à un synoptique des calendriers SRADDET de 10 régions (§2.1.1). Il explique pourquoi la construction du volet énergie du SRADDET ne présente pas de difficultés techniques (§2.1.2), montre en quoi le SRCAE est repris dans le SRADDET (§2.1.3) avant d'alerter sur l'Évaluation environnementale des SRADDET (§2.1.4).

#### 2.1.1 Vue synoptique des calendriers SRADDET de 10 régions en février 2018

Dans le cadre d'un travail exploratoire mené en 2016-2017, AMORCE avait réalisé début 2017 une première enquête auprès de 5 régions métropolitaines sur le développement des stratégies régionales air-énergie-climat. Ce travail, qui a permis de bien cerner le cadre réglementaire et d'avoir un aperçu des pratiques en cours au sein des Conseils Régionaux pour répondre aux obligations légales, est présenté dans la publication ENP47<sup>19</sup>.

Sur l'échantillon de cinq régions, AMORCE constatait que les acteurs régionaux s'étaient emparés du sujet et avaient mis en place des processus devant, sauf imprévu, leur permettre de remplir « à peu près » les obligations assignées par l'Etat pour 2019, l'approximation concernant les délais, l'ampleur des concertations et les modalités de l'évaluation des SRCAE. Une seule région avait annoncé comme probable l'adoption de délibérations au-delà de l'échéance légale du 29 juillet 2019. Comme le montrait le calendrier synoptique (voir annexe 2), on pouvait, sur la base de cet échantillon, résumer l'avancement des régions par la formule « *des SRADDET pour fin 2019* ».

Ce premier panorama a été mis à jour en février 2018 et complété par 5 autres régions. Le degré d'avancement de 10 SRADDET sur les 11 en cours a donc été analysé<sup>20</sup>, ce qui donne une vision beaucoup plus complète de la situation. Le tableau ci-dessous rend compte des démarches d'élaboration des SRADDET dans 10 régions, (nommées de R1 à R10).

Deux constats s'imposent :

- Les **calendriers sont assez similaires sauf pour ce qui concerne l'évaluation des SRCAE** qui a fait l'objet d'un traitement très dépendant du contexte local.
- Un léger glissement vers 2020 est visible mais, globalement, les **régions respecteront à quelques mois près le calendrier fixé par les textes**. Une exception notable doit être signalée : une région a demandé une dérogation à l'Etat suite à la décision de ce dernier d'annuler un projet public structurant en termes d'aménagement du territoire<sup>21</sup> (région 5).

<sup>19</sup> AMORCE 2017, ENP 47 « Élaborer le volet énergie - climat du SRADDET » (volet 1)

<sup>20</sup> Voir la note méthodologique en annexe 1

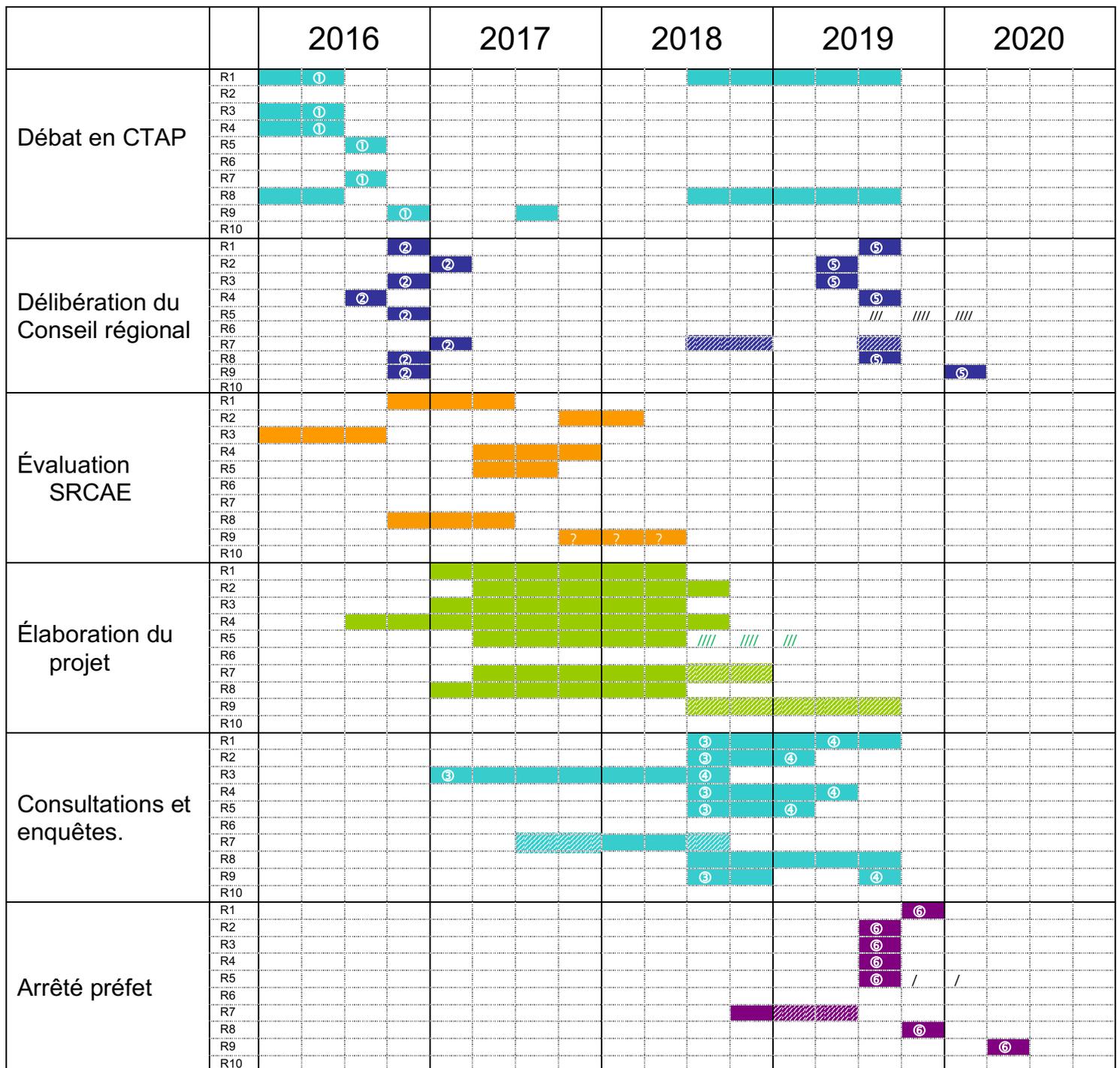


Figure 2 : Vues synoptique des calendriers des SRADEET en février 2018  
 Le graphe ci-dessus rend compte de l'avancement des grandes phases des SRADEET dans 10 régions, nommées de R1 à R10.

Ce retard doit être relativisé car des retards plus importants avaient été observés pour certains documents tels que les SRCAE ou les Schémas Régionaux Biomasse. Compte-tenu de la forte transversalité des SRADEET, les délais de réalisation sont une performance à mettre au crédit des régions.

## 2.1.2 La construction du volet énergie du SRADDET rencontre peu de difficultés techniques

### 2.1.2.1 La transversalité ne pose pas de problème majeur

La transversalité ne semble pas avoir posé de problèmes techniques ou administratifs majeurs.

Les services des régions se sont organisés pour désigner un (voire deux) agents en charge du SRADDET ainsi que des référents dans les services ou directions. La segmentation en plusieurs thématiques découle généralement faite de la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET. Dans certaines régions, cette segmentation est encore en cours, mais ce point n'inquiète pas les chargés de mission.

La segmentation du SRADDET a été anticipée dans les modalités d'élaboration du SRADDET fixées dans les délibérations de lancement qui selon les régions, ont été prises entre mi-2016 et début 2017.

Les thématiques sont le plus souvent traitées séparément dans les phases de diagnostic (ou d'évaluation) et d'état des lieux, avant d'être confrontées au moment de la définition d'enjeux communs. Globalement, les agents indiquent que la transversalité du SRADDET ne leur pose pas de problème technique ou administratif qu'ils ne sauraient résoudre car « *articuler ou mettre en relation des politiques territoriales fait partie du métier des agents du Conseil Régional* ».

Dans de nombreux cas, plusieurs schémas seront annexés au SRADDET, indépendamment des obligations légales : le Schéma Régional Biomasse (SRB), le Programme Régional d'Efficacité Energétique (PREE) et un schéma directeur des infrastructures de recharges des véhicules gaz et électriques.

### 2.1.2.2 Les services disposent des informations et méthodologiques et techniques nécessaires

La majorité des agents déclarent ne rencontrer aucune difficulté méthodologique ou de manque de savoir-faire pour procéder à l'élaboration du SRADDET qui leur est demandé, même si des besoins ponctuels sont exprimés. Ainsi, des agents indiquent qu'un appui juridique pourrait s'avérer pertinent, de même qu'un travail sur les méthodologies de scénarisation et les outils de territorialisation ; d'autres expriment un besoin de soutien à l'écriture des règles générales du fascicule et à la cartographie.

Très peu d'agents interrogés font état d'un manque de ressources au niveau des savoir-faire ou de la méthodologie. Le recours à des assistances à maîtrise d'ouvrage semble être évité autant que faire se peut et trois régions déclarent travailler sans AMO<sup>22</sup>.

Le problème majeur mis en avant par les agents n'est pas l'articulation entre thématiques mais plutôt l'articulation entre les niveaux : à quelle maille territoriale le schéma doit-il descendre ? Au sein de la Région, certains font la promotion d'objectifs précis, par exemple à l'échelon de l'EPCI, alors que d'autres sont partisans d'objectifs globaux. Ce débat rejoint directement celui du degré de "prescriptivité" du SRADDET abordé plus loin (§3.1.3).

---

<sup>22</sup> Il y a une exception à ce souci d'autonomie : l'évaluation environnementale stratégique qui fait l'objet d'un paragraphe spécifique (§ 2.1.4)

### 2.1.3 La reprise du SRCAE dans le volet énergie du SRADEET est variable

La reprise par le SRADEET des éléments du SRCAE est l'aspect pour lequel on observe la plus grande disparité entre les régions. Cela concerne aussi bien le mode d'évaluation des SRCAE (§2.1.3.1) que la continuité politique et technique entre les deux schémas (§2.1.3.2).

#### 2.1.3.1 Le mode d'évaluation du SRCAE varie beaucoup selon les régions

L'évaluation des SRCAE que les régions doivent faire dans les six mois suivant la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADEET est appréhendée de manière très différenciée. Certains considèrent que la chose est faite (région 3), d'autres estiment qu'elle sera difficile ou impossible si l'échéance du 29 juillet 2017 doit être tenue (région 5). Une majorité de régions envisagent plutôt de réaliser cette évaluation en interne (région 1) ou dans le cadre de l'AMO SRADEET en lien fort avec les équipes des partenaires Région-Ademe-DREAL-ATMO Grand Est et sur la base des données de l'observatoire régional climat air énergie (animé par Atmo Grand Est) (région 4). Certaines n'avaient pas tranché en mars 2017 (région 2)

La plupart des services en charge du SRCAE n'ont pas prévu de refaire des études complémentaires. Pour certains, il s'agira simplement d'une mise à jour de données jugées anciennes (région 2). Certaines régions n'hésitent pas à renoncer à la mise à jour du diagnostic ou de la stratégie du SRCAE pour se concentrer en priorité sur la progression vers les objectifs.

#### 2.1.3.2 La continuité politique et technique entre SRCAE et SRADEET est variable

Le volet énergie du SRADEET est-il la continuation du SRCAE ou s'agit-il d'une reconstruction ? On observe une grande disparité de pratiques entre les régions.

Si certains évoquent le risque d'une « perte de visibilité et de consistance » (région 1), beaucoup de régions indiquent une reprise des contenus du ou des SRCAE préexistant(s).

Plusieurs régions considèrent le SRCAE comme le « noyau » minimum : *« La dimension énergétique du SRADEET sera a minima celle du SRCAE : il s'agit d'intégrer tout le travail effectué par la région sur l'énergie »* (région 5).

L'héritage du SRCAE concerne aussi la gouvernance. Indépendamment de sa portée juridique (qui peut avoir été annulée), l'élaboration du SRCAE et son suivi ont permis la mise en place d'une gouvernance air-énergie-climat à l'échelon régional. Ainsi, une région (région 8) a directement transformé son Comité de suivi du SRCAE, qui réunissait entre 80 et 100 personnes (expert et technique), en un Comité Climat air Energie. Cette instance a démarré ses travaux en novembre 2017, avec un examen de l'évaluation du SRCAE. Elle se réunira à nouveau en avril 2018 .

D'autres régions, notamment celles issues de fusions, affichent une logique de reconstruction : *« Le schéma unique ne devait pas représenter une compilation des anciens schémas mais devait être une illustration de cette appartenance nouvelle à cette nouvelle unité régionale »* (région 4).

## 2.1.4 L'évaluation environnementale des SRADDET reste une épée de Damoclès

Après les annulations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) de 11 anciennes régions (Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Ile-de-France, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire et Auvergne), celui de la région Languedoc-Roussillon a été lui aussi annulé fin 2017, la Cour administrative d'appel de Marseille ayant, par une décision du 10 novembre 2017, déclaré irrégulière la procédure d'élaboration de ce document régional de planification énergétique, en raison de l'absence d'évaluation environnementale.

Cette série d'annulations pour vice dans la procédure vient d'être confirmée par le Conseil d'Etat. Dans deux arrêts datés du 18 décembre 2017, le juge administratif suprême a rejeté le pourvoi de la ministre de l'Environnement, qui contestait les décisions de cours administratives d'appel ayant annulé les arrêtés préfectoraux d'approbation des SRCAE et des schémas régionaux éoliens (SRE) qui leur étaient annexés pour défaut d'évaluation environnementale. Selon le Conseil d'Etat, ces schémas auraient bien dû faire l'objet d'une évaluation environnementale, et ce "sans qu'il fût nécessaire qu'un texte réglementaire le prescrivît." Ils étaient donc tenus de le faire même si aucun texte réglementaire ne le prévoyait au moment où ils ont été attaqués.

L'évaluation environnementale aura donc été le véritable talon d'Achille des SRCAE et des SRE. Cela encourage les régions à redoubler de prudence dans l'élaboration des SRADDET actuellement en cours. Alors que le contenu doit être plus transversal et la concertation plus large, le risque juridique incite donc à écarter toute précipitation. Sur ce point, il est symptomatique que certaines régions ne prennent **pas d'AMO, sauf pour l'évaluation environnementale stratégique** (exemple de la région 5).

Pour les régions qui auraient engagé la démarche tardivement, notamment en raison de fusion, les contraintes liées à l'évaluation environnementale stratégique semblent peu compatibles avec l'atteinte de l'objectif d'approbation du SRADDET pour juillet 2019, comme le demande la loi NOTRe et ses textes d'application. Afin que les schémas régionaux soient pertinents et solides, AMORCE suggère à l'Etat d'adopter une approche pragmatique du calendrier.

## 2.1.5 Synthèse : les points durs sont à l'articulation du politique et du juridique

En guise de synthèse, le tableau ci-dessous reprend les points qui précèdent.

**Tableau 1 : Synthèse de la situation pour les points-clefs**

*Dans ce tableau, les réponses des 10 régions ont été notées de +2 pour OUI à -2 pour NON, avec des échelons intermédiaires. Plus le chiffre est élevé, plus la réponse est affirmative. Les détails par régions figurent en annexe 3.*

POINTS-CLEFS	SITUATION GLOBALE	
La trajectoire est-elle compatible avec le calendrier légal ?	OUI en majorité	0,9
La transversalité du SRADDET est correctement gérée ?	OUI	1,4
Les besoins en information, méthode, techniques sont-ils couverts ?	OUI, avec des exceptions sur juridique	1,4
L'évaluation du SRCAE est-elle satisfaisante ?	Très hétérogène	0,6
Le volet énergie est-il construit sur la base du SRCAE ?	Très hétérogène	1,2
L'évaluation environnementale du SRADDET est-elle résolue ?	NON, a priori	-2,0
Les arbitrages politiques sur la prescriptivité sont-ils faits ?	NON, globalement	-0,7
Les questions juridiques sur la prescriptivité sont-elles réglées ?	NON	-1,3

Il apparaît clairement que les problèmes ne sont pas du côté organisationnel, méthodologique ou technique.

Les points durs sont à l'articulation du politique et du juridique avec le **choix d'une ambition et d'une position de la région en tant que chef-de-file** et la question de **la forme et solidité juridique des règles prescriptives**.

## 2.2 Panorama des PCAET : une progression en demi-teinte

Nous nous proposons ici de dresser tout d'abord un portrait statistique de la « France des PCAET » à partir d'une enquête d'AMORCE (§ 2.2.1). Celle-ci montre qu'une dynamique de fond est engagée (§2.2.2) mais que les retards s'accumulent (§2.2.3 ), ce qui conduira à un nombre insuffisant de PCAET à l'échéance légale (§ 2.2.4)

### 2.2.1 Un portrait statistique de la « France des PCAET »

Compte tenu des enjeux, AMORCE a conduit une enquête visant à réunir les informations complémentaires et actualisées permettant d'évaluer cette trajectoire des collectivités vers l'objectif de décembre 2018.

Dans le cadre de cette enquête conduite de juin à août 2017, 188 collectivités ont répondu à un questionnaire en ligne de 30 questions. Après élimination des réponses incomplètes et/ou provenant de quelques collectivités de moins de 20 000 habitants, un corpus de 106 réponses a été constitué. Ce chiffre correspond à 14% des 731 collectivités soumises à obligation, ce qui est solide du point de vue statistique.

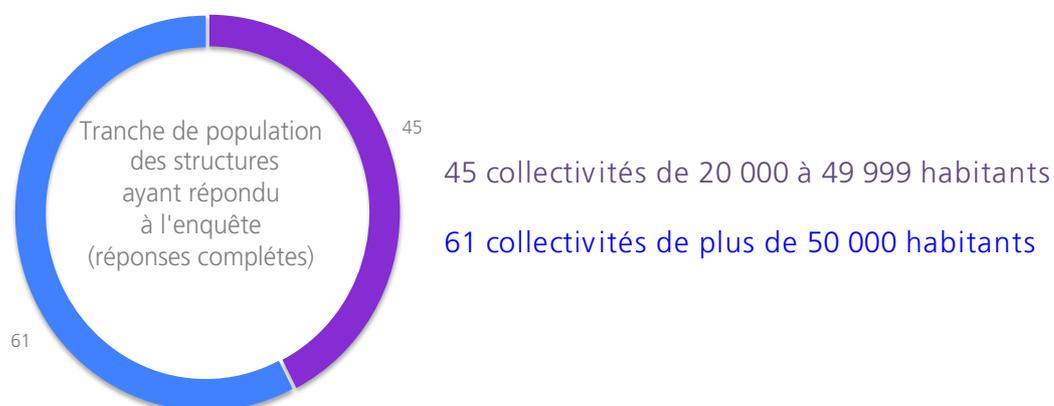


Figure 3 : répartition des répondants selon la population

Un questionnaire en ligne ouvert de mi-juin à mi-août 2017 a permis de recueillir des réponses de collectivités présentant une diversité de statuts satisfaisante. Celles de plus de 50 000 habitants sont légèrement sur-représentées, ce qui reflète certainement le fait que les agents

spécialisés sur les questions air-énergie climat<sup>23</sup> sont plus nombreux dans les intercommunalités les plus importantes<sup>24</sup>.

**Tableau 2 : Statut des collectivités**

(Réponses à la question G3 « Quel est le statut de votre collectivité ? »).

	20 000 à 50 000	plus de 50 000	ENS.
Métropole	0	13	13
Communauté urbaine	0	5	5
Communauté d'agglomération	4	41	45
Communauté de communes	39	1	40
autre (syndicat mixte de Scot, ... )	2	1	3
Sans réponse	0	0	0
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>61</b>	<b>106</b>

Pour approfondissement, les résultats question par question sont disponibles en annexe et sont repérés dans le texte par leur code (☒ lettre-chiffre).

L'enquête met d'abord en évidence une dynamique de structuration des collectivités en matière de PCAET. Nous verrons ensuite dans quelle mesure l'évolution en cours permet d'espérer ou non l'atteinte des objectifs, et pour quelles raisons.

## 2.2.2 Une dynamique de fond est engagée ...

### 2.2.2.1 Le PCAET est un outil mieux connu

Le PCAET est de mieux en mieux connu. Son cadre légal, c'est-à-dire l'article 188 de la loi TECV, le décret du 28 juin 2016 et l'arrêté du 04 août 2016, sont maintenant familiers dans 9 cas sur 10 : 29% des personnes interrogées en ont repéré le contenu et 58% affirment être capable de l'expliquer à un tiers.

<sup>23</sup> Les répondants sont en majorité des structures adhérentes d'AMORCE.

<sup>24</sup> Dans le panel de l'enquête de l'AdCF de 2015, 57% des réponses provenaient de collectivités de plus de 50 000 habitants (AdCF 2015, p 15).

**Tableau 3 : Connaissance du cadre légal**

(Réponses à la question A3 : Connaissez-vous le cadre légal du PCAET qui s'impose aux EPCI (art. 188 de la loi TECV, décret du 28/06/2016, arrêté du 04/08/2016) ? »).

	20 000 à 50 000	plus de 50 000	ENS.
oui, je saurais les expliquer à un tiers	49%	66%	58%
oui, j'ai repéré leur contenu	29%	30%	29%
plus ou moins	18%	5%	10%
non, pas vraiment	2%	0%	1%
non, pas du tout	2%	0%	1%
Sans réponse	0%	0%	0%

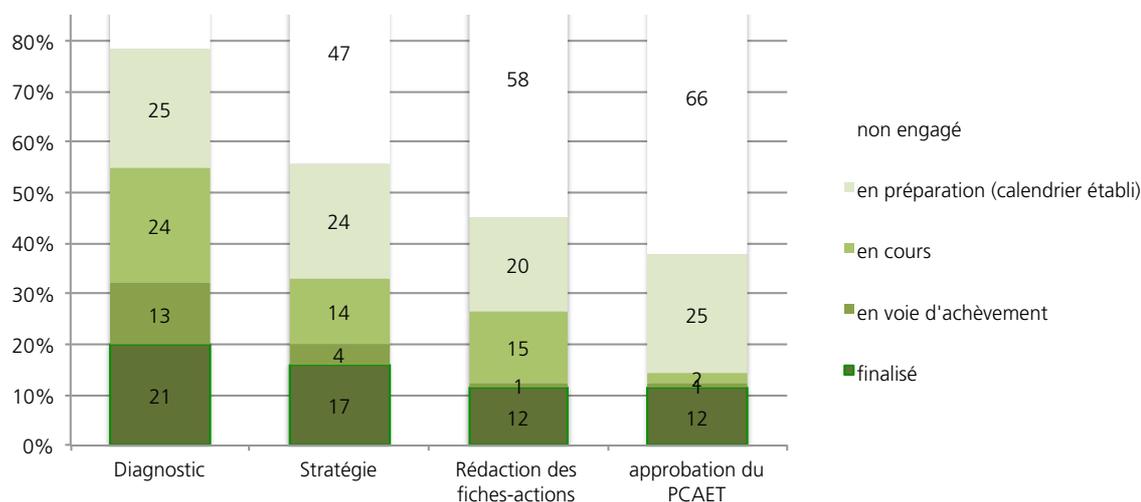
## 2.2.3 ...mais les retards s'accumulent

### 2.2.3.1 Les deux-tiers des collectivités ne sont pas sur la trajectoire

Si une intercommunalité sur cinq seulement reconnaît être en difficulté [question A4], un examen attentif montre qu'en réalité 70% des structures interrogées ne sont pas sur la trajectoire pour être au rendez-vous de décembre 2018, n'ayant pas encore finalisé les diagnostics ou n'ayant pas engagé la rédaction de leur plan d'actions [question A2].

**Figure 4 : Etat d'avancement des différents blocs de tâches du PCAET**

(Réponses à la question A2 « Quel est selon vous l'état d'avancement de votre PCAET ? »).



Les modifications de périmètre ou de compétences des EPCI (loi NOTRe) sont souvent citées comme élément ayant contribué à retarder, parfois très fortement, l'organisation de la politique air-énergie-climat. Mais il y a d'autres facteurs moins conjoncturels.

### 2.2.4 Si l'on suit cette tendance, moins de 250 PCAET seront approuvés à l'échéance du 31 décembre 2018

Le panel de 106 collectivités correspond à 14% des 736 collectivités soumises à obligation, ce qui nous autorise à extrapoler. Sur la base des réponses, AMORCE estime que la part des collectivités susceptibles de respecter l'échéance du 31 décembre 2018 est de 25% pour les EPCI de moins de 50 000 habitants et de 50% pour les EPCI de plus de 50 000 habitants.

**Tableau 4 : Extrapolation à l'ensemble des EPCI**

	moins de 50 000	plus de 50 000	ENS.
Le diagnostic du PCAET est finalisé, en voie d'achèvement ou en cours (question A2-1)	35%	69%	55%
La stratégie est finalisée ou en voie d'achèvement ou en cours (question A2-2)	11%	49%	33%
La rédaction des fiches-actions est finalisée, en voie d'achèvement, en cours ou planifiée (question A2-3)	25%	61%	45%
Part des démarches PCAET considérées par AMORCE comme étant sur la trajectoire	<b>25%</b>	<b>50%</b>	
Nombre de PCAET théoriques	488	248	736
<b>Nombre de PCAET tendanciels au 31 décembre 2018 selon AMORCE</b>	<b>122</b>	<b>124</b>	<b>246</b>

Selon la tendance actuelle, AMORCE prévoit donc moins de 250 PCAET approuvés au 31 décembre 2018 sur les 736 prescrits.

### 3 Des attentes réciproques fortes

#### 3.1 Les intercommunalités demandent des appuis régionaux

##### 3.1.1 Les territoires se structurent et mobilisent des partenaires locaux Les territoires

Les EPCI à fiscalité propre s'organisent et mobilisent leurs partenaires (autres collectivités, intercommunalités et agences). Le nouveau cadre légal n'a pas bouleversé l'échiquier local puisque 50% des EPCI déclarent ne pas avoir modifié leurs partenariats [question B1].

Lorsque des changements sont signalés, ils concernent principalement les syndicats d'énergie, les agences agréées de surveillance de la qualité de l'air et les Régions [question B2].

Les appuis mobilisés du côté du conseil départemental semblent moins nombreux : 68% des EPCI de plus de 50 000 habitants et 44% de ceux de 20 000 à 5000 indiquent que le PCAET ne s'appuie pas spécialement sur des initiatives du conseil départemental [question B5]. Toutefois, une vingtaine de témoignages [question B6] indiquent des apports ponctuels et précis (habitat et précarité énergétique).

**Tableau 5 : Modifications des partenariats liés au PCAET**

*Réponses à la question B2: Quelles sont les institutions les plus directement concernées par ces changements de relations.?*

Réponse	20 000 à 50 000	plus de 50 000	ENS.
Conseil Régional	11%	21%	17%
Conseil Départemental	0%	7%	4%
PETR, Pays	18%	3%	9%
Pôle Métropolitain	2%	5%	4%
Syndicat d'Energie	29%	30%	29%
Syndicat de Transport	2%	0%	1%
Syndicat de SCoT	13%	10%	11%
A.A.S.Q.A	7%	39%	25%
Agence Régionale de l'Energie (ARE)	7%	2%	4%
Agence Locale de l'Energie (ALE)	9%	16%	13%
CAUE	0%	2%	1%

### 3.1.2 Les appuis issus du conseil régional sont clairement pointés

Pour la quasi-totalité, les collectivités s'appuient sur le conseil régional et citent en particulier les stratégies et orientations énoncées dans le SRCAE ou le SRADDET ainsi que les études ou diagnostics régionaux [question B3].

**Tableau 6 : Appuis du Conseil Régional**  
(Réponses à la question B3 « En quoi votre PCAET s'appuie-t-il sur le Conseil Régional ? »)

(Plusieurs réponses possibles)	20 000 à 50 000	plus de 50 000	ENS.
Le PCAET s'appuie sur des études ou diagnostics du SRCAE	31%	46%	40%
Le PCAET s'appuie sur des orientations ou stratégies du SRCAE (ou du SRADDET en cours d'élaboration)	49%	54%	52%
Le PCAET s'appuie sur des études ou orientations d'autres schémas ou programmes régionaux	11%	20%	16%
Le PCAET s'appuie sur des programmes, actions, services proposés par le conseil régional	22%	30%	26%
Le PCAET ne s'appuie pas spécialement sur des initiatives du conseil régional	7%	8%	8%
autres	7%	7%	7%

Pour mémoire une étude réalisée en 2016 par l'AdCF montrait que les trois principaux partenaires financiers des PCET étaient l'ADEME, suivie du Conseil Régional et de et l'ANAH.<sup>25</sup>

### 3.1.3 Les attentes des intercommunalités balancent entre prescriptivité des SRADDET et libertés locales

Les techniciens en charge de l'énergie et du climat sont souvent favorables à la prescriptivité

Ces acteurs savent qu'au rythme actuel de rénovation des logements ou de développement des installations de production d'énergies renouvelables, le territoire régional et les territoires intercommunaux n'atteindront pas les objectifs air-énergie-climat de la loi TECV. Ils considèrent que sans mesures contraignantes, l'évolution tendancielle bien que positive sera insuffisante. Le SRADDET vient alors justifier et appuyer des mesures ou actions décidées à l'échelle de l'EPCI. La règle venant du niveau supra peut alors devenir une protection face au risque toujours présent de remise en cause des actions pour des raisons de coût ou d'impopularité.

<sup>25</sup> AdCF, 2016. Du Bilan des PCET à l'élaboration des PCAET, Outils et pratiques des communautés en faveur de la transition énergétique

Dans la même logique, lors de nos groupes d'échange AMORCE dédiés à la planification énergétique, les techniciens en charge des PCET ou des PCAET expriment être plutôt favorables à des SRCAE « forts », ces documents étant utilisés comme un élément venant renforcer la démarche de plan climat tant du point de vue politique que juridique. Pour cette raison, les annulations de SRCAE ont été dans l'ensemble accueillies comme une mauvaise nouvelle par les animateurs des PCET.

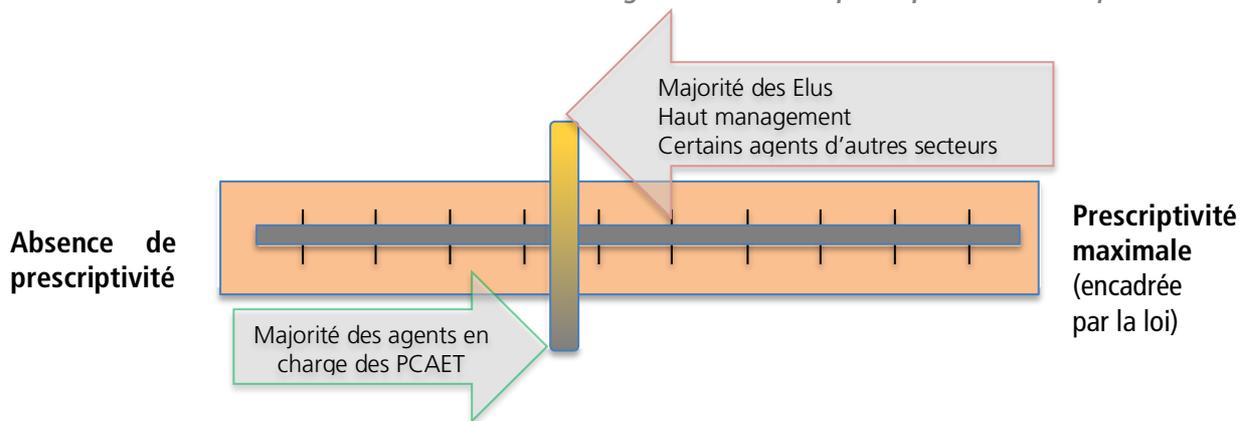
Les élus et certains services hors énergie-climat souhaitent éviter une contrainte énergie-climat énoncée à l'échelon régional

A l'inverse, d'après les échanges avec les agents d'EPCI, les élus des intercommunalités sont souvent réticents, voire opposés à la présence de règles issues de l'échelon régional. Il peut s'agir d'une position institutionnelle (la collectivité ne doit pas perdre de liberté ou de marge de manœuvre) ou plus politique (le développement durable ne justifie pas que l'on supporte des mesures contraignantes). Selon un chargé de mission régional (région 3), le haut management et les élus des EPCI seraient les plus défavorables à la présence de règles prescriptives, parfois pour des raisons partisans (s'opposer à l'exécutif régional actuel) mais le plus souvent pour défendre les prérogatives de l'institution intercommunale, comme mentionné plus haut.

L'opposition à des mesures contraignantes peut aussi provenir de techniciens en charge d'autres projets ou politiques. Par exemple, des agents en charge des PLUi, qui doivent déjà s'assurer de la conformité avec le SCoT, ne voient pas forcément d'un bon œil l'arrivée de règles supplémentaires par les SRADDET, dont il faudra alors maîtriser les subtilités.

Au final, des EPCI plutôt défavorables à des SRADDET très prescriptifs

Figure 5 : Niveau de prescriptivité souhaité par le EPCI



### 3.2 Les régions en quête de validation et de relais par les partenaires infrarégionaux

Dans l'ensemble, les régions indiquent avoir besoin des EPCI de deux manières : pour alimenter le SRADDET (§3.2.1) et pour vérifier que les règles envisagées sont acceptables (§3.2.2).

#### 3.2.1 Les régions sollicitent les EPCI pour une remontée d'information de terrain et pour un relais dans la mise en œuvre des politiques régionales

##### 3.2.1.1 Besoin de relais proche du terrain

Les régions indiquent avoir besoin des collectivités infra en raison de leur proximité avec le territoire.

*« La région considère qu'elle n'est pas la mieux placée pour faire émerger ou pour accélérer les projets les plus pertinents du point de vue de la contribution à la transition énergétique. Pour faire émerger ces projets, avoir la connaissance du terrain et la proximité avec les citoyens, usagers, entreprises est indispensable, ce qui selon la région interrogée est le cas des EPCI .*

*La région souhaite bien voir des idées et des stratégies d'actions présentes dans les PCAET, mais surtout, la région attend que les idées soient transformées en projets. » (Région n°3)*

Pour exercer leur **chef-de-filât** c'est à dire coordonner l'action des collectivités infra-régionales sans exercer de tutelle, la région s'appuie sur une animation du réseau des acteurs publics de la transition énergétique des territoires. La participation et la collaboration des EPCI sont des facteurs de réussite essentiels.

Les régions souhaitent également une intégration des enjeux Air-Energie-Climat dans les principaux **document de planification infra-régionaux** (SCOT, PLUI ,PLH, charte de PNR) dans le respect du SRADDET.

Le secteur pour lequel les régions ont le plus besoins de la collaboration des EPCI est celui des **bâtiments publics** : le bloc communal (et notamment les communes) étant propriétaire et gestionnaire de la plus grosse part du parc de bâtiments publics, l'enjeu est maximal.

Concernant les **bâtiments privés**, les régions sont en mesure d'élaborer des programmes régionaux pour l'efficacité énergétique (PREE) mais ont besoin de l'implication des EPCI pour que les plateformes de rénovation énergétique (PTRE) se mettent en place et fonctionnent.

### 3.2.1.2 Selon les domaines d'action de la région, des synergies inégales avec les EPCI

En première approche, les régions considèrent que les synergies ne sont pas encore installées. Elles regrettent notamment une faible synergie sur deux secteurs à fort enjeu que sont l'amélioration énergétique des bâtiments publics et l'animation des PTRE. Des oppositions sont signalées sur plusieurs politiques ou projets d'aménagement : qualité de l'air, préservation des terres agricoles, rénovation de bâtiments historiques.

Le tableau suivant, discuté lors du GE du 9/3 fait la synthèse de cette perception des synergies par les régions. Le découpage en 7 grandes thématiques (résidentiel-tertiaire, aménagement, énergie, industrie hors-énergie et global) avec une subdivision en 14 familles d'action est un choix d'AMORCE.

**Tableau 7 : Attentes des régions sur les appuis venant des EPCI**

	Secteurs		Familles d'action d'échelon régional	Appui des EPCI attendus par les régions. (0= attente très faible. 5 =attente très forte)	Appréciation des synergies en cours. ( 0 = inexistante. 5=très bonne)
RESIDENTIEL - TERTIAIRE	Bâtiments publics	1	Mise en place d'une stratégie d'efficacité énergétique Patrimoine et Service au sein des collectivités : Audit, diagnostic, management de l'énergie	5	1,5
		2	Production d'EnR sur les bâtiments et patrimoines publics	3	2
	Autres bâtiments	3	Elaboration et mise en œuvre du Programme régional d'Efficacité Énergétique (PREE)	2	2
		4	Déploiement des PTRE à l'échelon des EPCI, mise en réseau des acteurs	4,5	2
		5	Evolution des formations initiales aux métiers du bâtiment dans le sens de la bonne adéquation entre l'offre et les besoins des entreprises	1	4
AMENAGEMENT	Transport, Mobilité, Espaces aménagés, Espaces agricoles, Espaces naturels, cycle de l'eau,	6	Intégration des enjeux Air-Energie-Climat dans les principaux document de planification infra-régionaux (SCOT, PLUI, PLH, charte de PNR)	4,5	2
ENERGIE	Production durable d'énergie renouvelable; Système de distribution d'électricité et de gaz; Système de distribution de chaleur	7	Elaboration, animation, mise en oeuvre des stratégies régionales en matière d'énergie renouvelable : schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables S3REnR), Schéma Régional Eolien (SRE), Elaboration et animation du Schéma Régional Biomasse (SRB)	2,5	2
IND. HORS ENERGIE	Système de production de biens et de services	8	Intégration des enjeux air-énergie-climat dans les politiques de développement économique (Schéma Régional de Développement Economique, de l'Innovation et de l'Internationalisation (SRDEII))	1,5	1
		9	Animation et accompagnement d'une stratégie de transition énergétique auprès des structures consulaires ou organisations professionnelles (CCI, Ch. de Métiers et de l'artisanat, Ch. d'Agriculture...): information et conseil auprès des entreprises;	2,5	2
	Système de consommation de biens et de services	10	Diffusion d'information en direction des particuliers et entreprises et d'animation y compris via des relais publics, privés ou associatifs.	3	2,5
GLOBAL	Actions Transversales	11	Contribution des politiques locales à la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)	4	0,5
		12	Dans le cadre du chef-de-filât (Coordination de l'action des collectivités infra-régionales), animation du réseau des acteurs publics de la transition énergétique des territoires	4	2,5
		13	Production et diffusion de données et d'information y compris via observatoire, agence régionale énergie environnement...	3	3
		14	Sensibilisation grand public : Education au développement durable, promotion des actions en matière d'efficacité énergétique du bâtiment, de mobilité durable, de consommation durable.	3,5	2,5

## 3.2.2 Les régions ont besoin des EPCI pour vérifier que les règles sont acceptables

### 3.2.2.1 Une forme de prudence face aux effets potentiels de l'outil

Toutes les régions affichent une volonté de concertation avec les collectivités infra et insistent sur le fait que le chef de filât n'est pas une tutelle. Dans l'ensemble, des précautions sont prises pour que ce schéma ne soit pas perçu comme « *tentaculaire, technocratique ou trop descendant* » mais reste à l'écoute du « *terrain* ». Des agents relatent une réticence causée par le sentiment d'hégémonie excessive que le SRADDET inspire à certains élus.

Face à ce nouvel outil, potentiellement très puissant, les régions font aujourd'hui preuve de prudence et de circonspection. La majorité des agents indiquent que leurs élus estiment que la prescriptivité ne pourra être acceptée par les territoires infra que si ceux-ci participent à l'établissement des enjeux et à la définition des règles. La concertation avec les acteurs du territoire est aujourd'hui clairement affichée et pour la plupart déjà mise en place par les régions. Certaines ont même mis en place une gouvernance plus large que ce qu'imposait la loi ou encore multiplient les messages affirmant que le schéma régional obéit aux territoires et non l'inverse.

Comment trouver le juste milieu entre le respect du principe de non tutelle entre les collectivités et la volonté d'impacter positivement les territoires ? Une partie de la légitimité du statut de chef de file des régions est en jeu. Dans l'ensemble, le rôle du conseil régional n'est pas complètement défini et n'est pas consensuel, ce qui n'est pas surprenant puisque les débats ne font que commencer. Nombre de décideurs ne savent pas encore s'ils veulent ou non que le conseil régional exerce sur les collectivités infra une influence décisive en matière d'aménagement durable.

### 3.2.2.2 A la recherche du « juste niveau de prescriptivité »

Logiquement, ces interrogations et débats se concentrent particulièrement sur la nature et le degré de prescriptivité. Pour que le SRADDET soit à la fois accepté et efficient, élus et techniciens se demandent quel est le « juste niveau de prescriptivité » ?

La prescriptivité est bornée par la loi. Le législateur a bien pris soin de rappeler que les règles « *ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente* », manière de rappeler qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre collectivité en s'imposant à elle. Il en est bien entendu tout autrement si les collectivités s'accordent via une convention<sup>26</sup>.

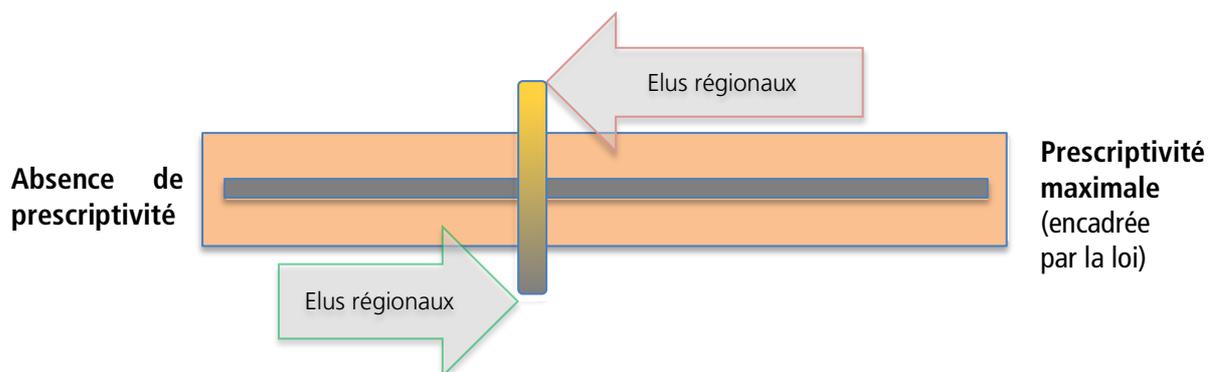
Aucune des régions interrogées n'a indiqué que la prescriptivité permise par la loi était trop limitée. Et la plupart des agents considèrent que leur région n'utilisera probablement pas toutes les possibilités offertes par la loi.

Le niveau de prescriptivité sera donc politique : les élus du conseil régional s'apprêtent à « régler le curseur » au niveau qui leur semble pertinent compte tenu des avis, propositions, revendications émises par les autres acteurs (les élus du bloc communal, associations, entreprises...).

---

<sup>26</sup> Article L. 4251-8 du code général des collectivités territoriales.

Figure 6 : Ajustement du niveau de prescriptivité



De nombreux élus s'interrogent et souhaitent que les concertations en cours permettent de préciser les choses : « *Des questions de prescriptivité se posent. La position de la région à ce jour n'est pas arrêtée. Il s'agit de savoir quel degré de prescriptivité peut être atteint tout en restant dans son rôle régional* » (région 5). D'autres ont déjà pris position : « *les règles du SRADDET doivent être incitatives et ne pas être contraignantes* » (région 3), « *Le SRADDET sera un schéma non-coercitif* » (région 2).

Les premiers éléments indiquent que **le discours dominant des régions n'est pas favorable à la présence de règles prescriptives.**

## 4 Des synergies en cours et appelées à se renforcer

Dans ce qui précède, les régions ont indiqué qu'elles ne peuvent à elles seules agir efficacement pour la transition énergétique à l'échelon local et les EPCI nous disent... la même chose.

La bonne nouvelle est donc que les deux échelons désignés semblent convaincus de la nécessité d'agir en synergie. Mais au-delà de cet accord de principe, quelles sont ces synergies ? On verra dans un premier temps en quoi l'échiquier est complexe et en pleine recomposition (§4.1), puis quelles sont les synergies en cours et celles qui doivent aller plus loin (§4.2).

### 4.1 Un échiquier complexe et en pleine recomposition

#### 4.1.1 La loi confie la gouvernance territoriale de la transition énergétique au binôme régions-intercommunalités

Objet d'une réflexion déjà ancienne<sup>27</sup>, la répartition des compétences climat-énergie a été modifiée par les lois récentes (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 et LTECV du 17 août 2015), à la fois entre niveaux de collectivités territoriales – communes, départements, régions – et au sein du bloc communal – communes et leurs groupements (voir tableau ci-dessous). Elles ont également étoffé les compétences énergie-climat des collectivités.

Le tableau ci-dessous synthétise la répartition des compétences énergie-climat entre les collectivités. La publication AMORCE – ENJ06 – « Réforme territoriale : l'exercice des compétences énergie dans les territoires » de novembre 2016 permet de rentrer davantage dans le détail.

Tableau 8 : répartition des compétences énergie-climat entre les collectivités

		REGION	DEPARTEMENT	BLOC COMMUNAL
		<i>Chef de file « Climat, qualité de l'air et énergie »</i>	<i>Chef de file « Action sociale et précarité énergétique »</i>	
Planification énergétique	<b>SRADDET</b>	<b>Compétence</b> (SRCAE en Île-de-France et en Corse)	<b>Pas de compétence</b> Association de plein droit à l'élaboration pour les aspects voirie et infrastructure numérique	<b>Pas de compétence</b> Association facultative à la mise en œuvre par convention Association de plein droit à l'élaboration pour certains EPCI
	<b>PCAET</b>	<b>Pas de compétence</b> Consultée pour avis	<b>Pas de compétence</b>	<b>Compétence</b>
Distribution d'énergie	Réseaux de chaleur	<b>Pas de compétence</b>	<b>Pas de compétence</b>	<b>Compétence</b>
	Distribution gaz et électricité	<b>Pas de compétence</b>	<b>Pas de compétence</b> (sauf Loiret et Sarthe)	<b>Compétence</b>

<sup>27</sup> Voir publication AMORCE, « [Compétences énergie-climat des collectivités : analyse et réflexions sur la répartition des rôles](#) », 2010

	Production d'énergie renouvelable	Compétence	Compétence	Compétence
	Prise de capital au sein de sociétés de production d'EnR	Compétence	Compétence	Compétence
Maîtrise de l'énergie	Maîtrise de l'énergie	Compétence de coordination	Pas de compétence	Compétence
	Plateforme territoriale de la rénovation énergétique		Compétence	Compétence
	Habitat et action sociale	Compétence	Compétence	Compétence

Dans une perspective d'efficacité de l'action publique et pour éviter une superposition ou une compétition des niveaux de collectivité, le législateur a rationalisé leur répartition au profit des régions et des intercommunalités.

En termes de rationalisation, la loi NOTRe supprime la clause de compétence générale des départements et des régions, ce qui a pour effet de limiter leur champ d'action aux compétences d'attribution explicitement confiées par la loi.

Ensuite, le dispositif de « chef-de-filât » permet de désigner une collectivité pour assurer la coordination de l'intervention des différents niveaux de collectivités auxquels la loi a attribué ladite compétence. Ainsi, l'article L. 1111-9 du CGCT désigne la région comme chef-de-file pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le climat, la qualité de l'air et l'énergie. Le département est en charge de la coordination sur la question de la résorption de la précarité énergétique.

Ensuite, la LTECV de 2015 fait émerger un binôme région/intercommunalité central dans la mise en œuvre de la transition énergétique.

D'un côté, la région se voit confier une mission de planification transversale via l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET. L'article 188 de la LTECV lui confie également une mission de coordination : elle est désignée comme l'échelon pertinent pour « coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique. Elle favorise, à l'échelon des EPCI, l'implantation de PTRE. »

De l'autre, l'échelon communal et en particulier le niveau intercommunal est celui qui a incontestablement le plus grand nombre de compétences en matière d'énergie<sup>28</sup>. Par ailleurs, l'article 188 de la LTECV les charge de l'élaboration des PCAET et les désigne comme « coordinateurs de la transition énergétique » sur leur territoire.

En conséquence, les niveaux régional et intercommunal deviennent les échelons en charge de la gouvernance de la transition énergétique via leur rôle de planification (SRADDET, PCAET) et de coordination. Les intercommunalités, selon le type d'EPCI, peuvent aussi se voir transférer de

<sup>28</sup> Voir en annexes le tableau de répartition des compétences « énergie » au sein du bloc communal

nombreuses compétences opérationnelles (réseaux de chaleur et de froid, distribution de gaz et d'électricité, production d'énergies renouvelables, maîtrise de la demande d'énergie, etc.).

#### **4.1.2 Aux côtés de ce binôme, de nombreux autres acteurs jouent également un rôle en matière de transition énergétique**

Au-delà des autres niveaux de collectivités, qui conservent une légitimité à agir dans certains domaines, de nombreux acteurs sont parties prenantes des politiques climat-énergie (voir également la publication [AMORCE ENP39 « Articulation des plans climat-air-énergie avec les planifications habitat-urbanisme-mobilité »](#) de mars 2016).

##### 4.1.2.1 Communes

Face à la montée en compétence des intercommunalités, si les communes ne sont plus au centre de la gouvernance de la transition énergétique, elles conservent un rôle moteur dans les politiques climat-énergie et peuvent lancer des initiatives via les intercommunalités.

Elles peuvent d'abord choisir de conserver certaines compétences lorsqu'elles sont membres de communautés d'agglomération ou de communes, comme par exemple le soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ou les réseaux de chaleur/froid. Elles peuvent également prendre en charge la production d'énergies renouvelables et jouent un rôle important en matière de précarité énergétique via les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS).

Ensuite, les communes ont conservé leur clause de compétence générale et peuvent intervenir à ce titre au nom de l'intérêt communal.

Enfin, elles peuvent contribuer à la maîtrise de la demande d'énergie en agissant soit directement sur leur patrimoine par des réhabilitations énergétiques soit sur les services publics qu'elles gèrent comme l'éclairage public.

##### 4.1.2.2 Syndicats mixtes

Les loi MAPTAM et NOTRe ont cherché à rationaliser le nombre de syndicats intercommunaux, au profit des EPCI à fiscalité propre, en étendant les hypothèses de retrait des communes suite au transfert de compétences à leurs groupements<sup>29</sup>.

Cependant, les syndicats restent des acteurs incontournables des territoires et notamment en milieu rural via leur ingénierie et leurs capitaux. Ainsi, les syndicats d'énergie, de gestion des déchets, d'eau ou d'aménagement numérique contribuent à doter les territoires d'infrastructures, de réseaux ou d'équipements et à gérer certaines activités structurantes.

Ensuite, les syndicats de projet (parcs naturels régionaux, pays, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux) sont également des parties prenantes des politiques climat-énergie car ils visent explicitement à organiser le développement des territoires. Ainsi, par des démarches volontaristes, ces « territoires de projet » ont pu faire émerger des initiatives en matière de climat comme les Territoires à Énergie POSitives (TEPOS).

---

<sup>29</sup> Voir la publication AMORCE – ENJ06 – Réforme territoriale : l'exercice des compétences énergie dans les territoires – nov. 2016

#### 4.1.2.3 Départements

Si les départements n'ont plus de clause de compétence générale depuis la loi NOTRe de 2015, ils restent la collectivité chef-de-file en matière de résorption de la précarité énergétique (article L. 1111-9, III du CGCT). Leur rôle est donc de coordonner l'action des autres collectivités et de mener les actions suivantes :

- Participation au financement du logement (L. 312-2-1 du code de la construction et de l'habitat – CCH) ;
- Rédaction du plan départemental de l'habitat et du PLALHPD (art. L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles et L. 302-10 du CCH) ;
- Gestion du fonds de solidarité pour le logement (articles 6 et suivant de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 modifiée).

Si les départements sont amenés à se désengager voire à disparaître des territoires des métropoles, en leur confiant de compétences par convention<sup>30</sup>, leur compétence en matière de solidarité territoriale leur permet d'intervenir en milieu rural. Ils peuvent ainsi apporter une assistance technique aux communes et aux EPCI n'ayant pas de moyens suffisants, notamment sur les questions d'aménagement et d'habitat (article L. 3232-1-1 CGCT). Ils peuvent dès lors être amenés à accompagner les EPCI dans la rédaction de leur PCAET.

#### 4.1.2.4 Réseaux associatifs

En parallèle et en soutien aux politiques énergie-climat des personnes publiques compétentes, plusieurs réseaux associatifs mènent des actions de sensibilisation et d'animation dans les territoires :

- Les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA, fédérées par le réseau ATMO France) : au titre de leurs missions, confiées par la loi<sup>31</sup>, de mise en œuvre de la surveillance de la qualité de l'air et l'information du public, elles collectent de nombreuses données qui peuvent être utiles pour fixer les objectifs et les indicateurs du SRADDET ;
- Les Agences Régionales de l'Énergie et de l'environnement (fédérées par le RARE)<sup>32</sup> : à l'échelle des régions, les agences mènent des actions de sensibilisation, d'animation, d'évaluation et d'observation orientées vers le public et les acteurs locaux ;
- Les Agences Locales de l'Énergie et du Climat<sup>33</sup> (ALEC, fédérées par le réseau FLAME) mettent en œuvre des actions de lutte contre la précarité énergétique et de sensibilisation à la rénovation énergétique auprès des particuliers, des collectivités et des professionnels du bâtiment.

Les réseaux associatifs sont des acteurs importants des territoires, où ils jouent un rôle d'interface entre les collectivités et les citoyens via des actions de sensibilisation et d'appui technique qui contribuent au déploiement des politiques publiques.

Dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, pour fixer leurs objectifs et construire leurs indicateurs, les régions s'appuient souvent sur le savoir-faire et sur les données que ces associations collectent.

---

<sup>30</sup> Sauf Métropole de Lyon où il s'agit d'un effacement pur et simple.

<sup>31</sup> Article 3 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

<sup>32</sup> Article 191 de la LTECV

<sup>33</sup> Article 192 de la LTECV

« Concernant le volet énergie, la Région envisage de s'appuyer sur l'agence régionale de l'énergie (réseau RARE) et sur l'AASQA qui co-animent l'observatoire régional de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre » (Région 2).

« Concernant le volet énergie, beaucoup de données sont apportées par l'observatoire régional climat-air-énergie porté par l'AASQA et par une association locale experte en énergie. » (Région 1).

#### 4.1.2.5 Entreprises

Les entreprises sont des interlocuteurs incontournables des politiques climat-énergie. Sources de la majorité des activités humaines, elles sont les acteurs qui exercent les plus fortes pressions sur l'environnement : en 2012, selon l'ADEME<sup>34</sup>, elles représentaient 59% de la consommation finale d'énergie française et généraient 313 millions de tonnes de déchets, soit 91% de la production globale française. Les entreprises sont également des acteurs majeurs de la transition énergétique, en tant que premiers financeurs de la protection de l'environnement, avec 19 milliards d'euros dépensés en 2012, soit 40% des dépenses. La localisation des entreprises sur les territoires est enfin un élément structurant et guide le développement des infrastructures.

En raison de leur poids dans la transition énergétique, les entreprises doivent être associées aux politiques climat-énergie, en particulier celles des secteurs de la construction et de l'énergie. Elles peuvent d'abord l'être directement : la Région 3 a mis en place une « *Conférence Régionale pour la Transition Énergétique* », « *qui n'est pas un lieu de validation mais de communication* » et au sein de laquelle peuvent intervenir des entreprises. De même, une région a créé un Conseil permanent de la transition énergétique et du climat (COPTec)<sup>35</sup> auquel peuvent participer les entreprises. Les entreprises sont également représentées au sein du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de chaque région qui comporte un collège des acteurs économiques. Les entreprises sont enfin associées via leurs réseaux ou les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

## 4.2 Des synergies en cours mais qui doivent aller plus loin

Si les régions et les intercommunalités disposent déjà de plusieurs dispositifs de coopération et de coordination de leur gouvernance territoriale (3.2.1.), des synergies doivent se mettre en place au niveau opérationnel dans une logique de subsidiarité, en jouant sur le degré de prescriptivité des dispositions du SRADDET (3.2.2.) et une territorialisation de ses règles (3.2.3.). L'efficacité des actions mises en œuvre dépendra également largement des décisions prises par l'État en matière de finances locales (3.2.4.).

### 4.2.1 Les dispositifs de coopération ne manquent pas

Pour échanger des informations, se coordonner ou prendre des engagements, les acteurs locaux disposent déjà de plusieurs instances. Il peut s'agir de structures de coopération intercommunale (pôle métropolitain, PETR), d'instances liées à des instruments de planification (SCoT, PCAET, SRADDET), d'instances spécifiquement dédiées à la coordination entre acteurs publics (CTAP) ou même d'interfaces avec la société civile.

Le tableau ci-dessous, issu d'un repérage rapide, montre que les régions et EPCI peuvent se croiser dans plusieurs instances créées directement par le législateur :

<sup>34</sup> Entreprises : chiffres clés, ADEME, 2016 (<http://www.ademe.fr/entreprises-chiffres-cles>)

<sup>35</sup> <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/grands-projets/conseil-permanent-transition-energetique-climat-coptec.html>

Tableau 9 : Instances et dispositifs de coopération

	Région	EPCI Métropole de Lyon	Départements	Communes	Réseaux associatifs	Entreprises
<b>Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)</b>	X	X	X	X		
<b>Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)</b>	X				X	X
Pôles métropolitains	O	X	O			
Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)		X		X		

X : participation obligatoire  
O : participation facultative

En premier lieu, dans chaque région, la **conférence territoriale de l'action publique** (CTAP) (article L. 1111-9-1 du CGCT) « est chargée de **favoriser un exercice concerté des compétences** des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ». Ses membres sont :

- Le président du conseil régional ;
- Les présidents des conseils départementaux ;
- Les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants (ou des établissements publics territoriaux dans la région Île-de-France) ;
- Un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants ;
- Un représentant pour chaque catégorie de communes : plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants).

Cette instance obligatoire facilite la coordination de l'ensemble des collectivités locales d'une région et notamment sur les politiques climat-énergie. Toutes les régions interrogées ont saisi une ou plusieurs fois la CTAP pour débattre du SRADDET.

En second lieu, deux instances facultatives peuvent permettre une concertation entre les intercommunalités et la région.

D'abord, des EPCI peuvent décider de mettre en place un **pôle métropolitain**<sup>36</sup>. Ce sont des établissements publics constitués en vue d'**actions d'intérêt métropolitain** en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'**aménagement de l'espace** par la coordination des SCOT, de **développement des infrastructures** et des services de transport **afin de promouvoir un modèle de développement durable** et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire.

<sup>36</sup> Articles L. 5731-1 à -3 du CGCT

Un pôle métropolitain regroupe des EPCI dont un doit compter plus de 100 000 habitants. Il peut également compter, à la demande de son conseil syndical, le département et la région du siège de l'EPCI dont la population est la plus importante.

Si cet outil a d'abord été pensé pour favoriser la coordination entre les pôles urbains, la possibilité d'une participation des régions ouverte par la loi MAPTAM permet également une concertation entre régions et métropoles.

Ensuite, des EPCI peuvent également décider de créer un **pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)**<sup>37</sup>. Ce sont des établissements publics constitués au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Ils sont dotés de deux organes : une conférence des maires et un conseil de développement territorial constitué des représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle. Dans les douze mois suivant sa mise en place, le PETR élabore un **projet de territoire** auquel les **conseils départementaux et régionaux intéressés peuvent être associés**.

Les régions ne peuvent pas directement adhérer aux PETR. Cependant, une coordination peut se mettre en place à travers l'élaboration du projet de pays. Par ailleurs, les régions peuvent conclure des conventions avec les PETR pour adapter le SRADDET aux territoires (voir ci-dessous).

Enfin, certaines régions ont directement créé des **instances de concertation ad hoc** spécifiques aux sujets de transition énergétique et notamment pour le suivi des plans. Ainsi, la Région 3 a mis en place une « **Conférence régionale pour la transition énergétique (CRTE)** », composée de l'ensemble des parties prenantes, afin de communiquer sur les objectifs régionaux. En parallèle, une région a mis en place un **Conseil permanent de la transition énergétique et du climat (COPTec)**<sup>38</sup> réunissant l'ensemble des parties prenantes et chargé de co-construire le SRADDET via des séminaires thématiques et transversaux.

Par ailleurs, la loi NOTRe de 2015 a créé un **Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER)**. Ils ne sont pas composés de collectivités mais d'**acteurs associatifs** et de **personnalités qualifiées**<sup>39</sup> :

- Des représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ;
- Des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable ;
- Des représentants âgés de moins de 30 ans d'associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Le CESER a une mission d'information et d'évaluation des politiques régionales. Ils évaluent leurs enjeux et conséquences économiques, sociales et environnementales.<sup>40</sup>

Régions et intercommunalités disposent donc de nombreux dispositifs pour développer les synergies de gouvernance et se coordonner. Cependant, les synergies opérationnelles ne sont pas encore mises en place.

---

<sup>37</sup> Articles L. 5741-1 à -5 du CGCT ; créés par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014

<sup>38</sup> Voir <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/grands-projets/conseil-permanent-transition-energetique-climat-coptec.html>

<sup>39</sup> Article L. 4134-2 du CGCT

<sup>40</sup> Article L. 4134-1 du CGCT

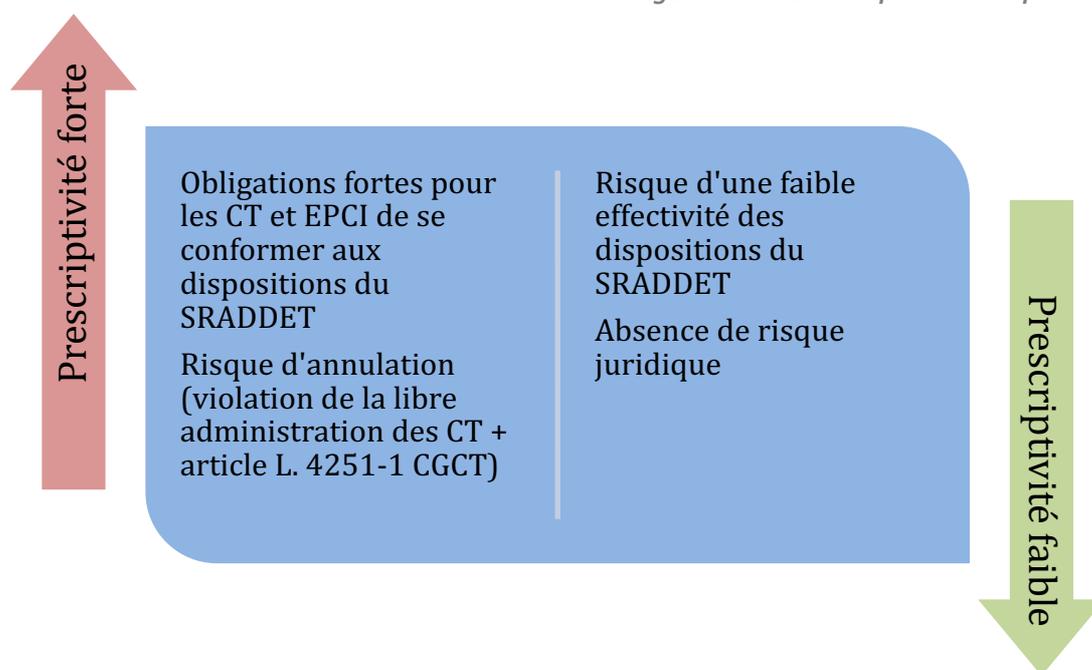
#### 4.2.2 Trouver un niveau de prescriptivité conciliant efficacité et sécurité

L'efficacité d'un SRADDET dépendra en partie du niveau des règles et objectifs fixés ainsi que du degré de prescriptivité choisi : ses dispositions devront à la fois être positionnées au bon niveau, dans une **logique de subsidiarité** avec les autres territoires et les autres documents de référence, et être rédigées de manière à infléchir les politiques locales tout en n'empiétant pas sur leur contenu.

Si une prescriptivité trop faible empêcherait toute effectivité du SRADDET, une prescriptivité trop forte risquerait de nuire à l'acceptation des règles par les territoires et entraînerait un risque juridique d'annulation. En effet, l'article L. 4251-1 du CGCT dispose explicitement que le SRADDET doit énoncer des règles générales « *sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales* ». Elles ne doivent pas non plus avoir « *pour conséquence directe [...] la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente* » pour les collectivités et les EPCI (même article).

Les régions, dans la rédaction des objectifs et des règles du SRADDET, doivent ainsi trouver le **point d'équilibre** en jouant sur la rédaction et le niveau d'application des règles.

Figure 7 : Gains et risques liés à la prescriptivité



S'agissant du niveau d'application, le législateur indique que le SRADDET doit contenir des « *règles générales* » qui « *peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional* » (art. L. 4251-1 CGCT). On peut déduire de ces dispositions que les règles ne pourront être édictées au niveau d'une collectivité ou même d'un EPCI. En revanche, des règles spécifiques peuvent être édictées :

- Pour des territoires à enjeu régional ;
- Pour des catégories d'espaces : espaces ruraux, naturels, forestiers, communes littorales, zones de montagne, etc. ;
- Pour des sites à enjeu ou d'intérêt régional, comme des grands équipements (aéroports, centre de congrès, etc.), ayant des fonctions structurantes pour l'aménagement de la région.

Ensuite, s'agissant du degré de prescriptivité, la première question doit être celle du niveau légitime et pertinent de la règle dans une logique de subsidiarité, la limite étant la libre administration des autres collectivités territoriales et le libre exercice de leurs compétences.

Plusieurs approches de rédaction sont envisageables<sup>41</sup> :

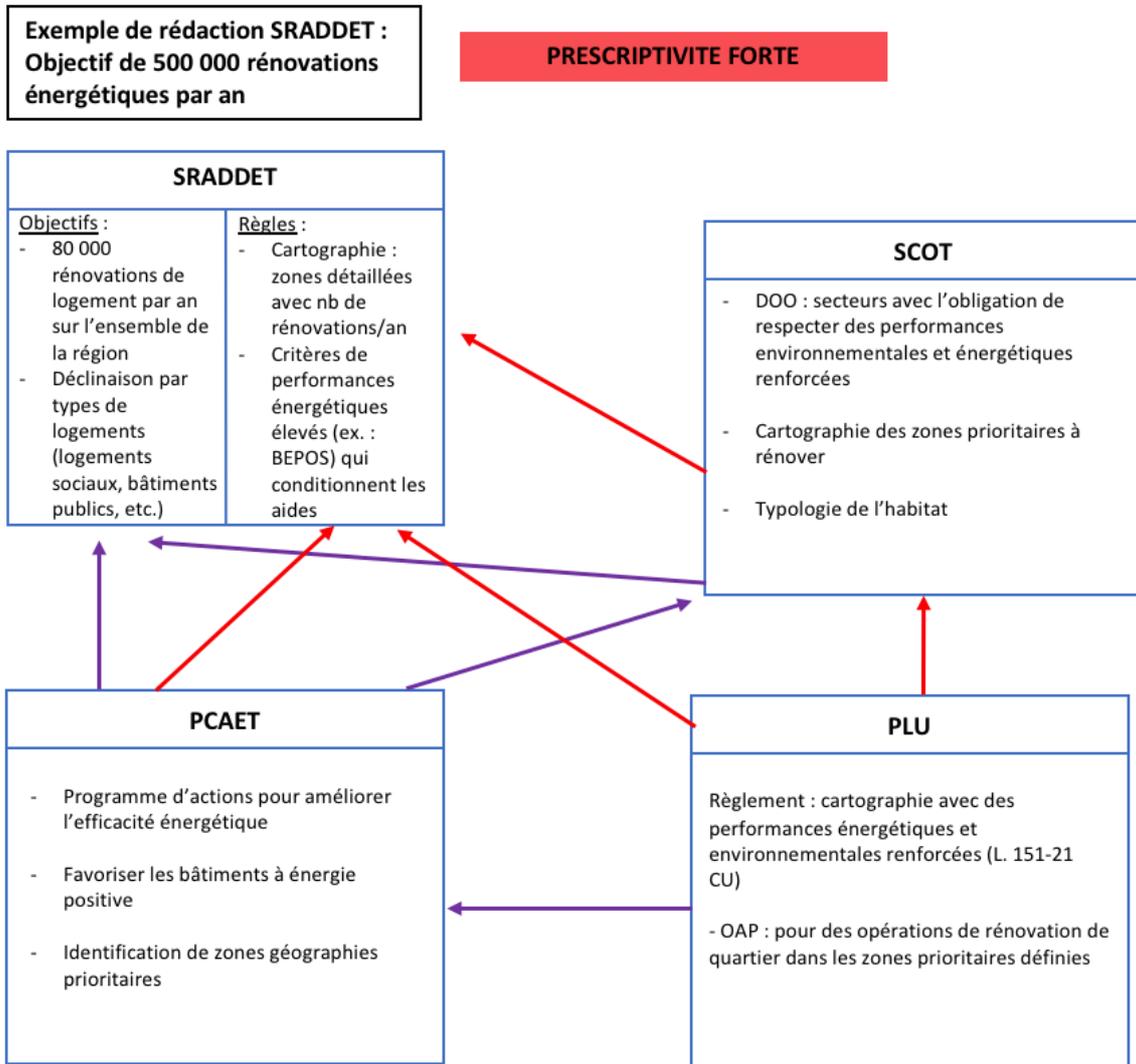
Figure 8 : Exemple de rédaction de SRADDET

SRADDET	
OBJECTIFS	REGLES
<p><b>Exemples de rédaction SRADDET : Objectif de 500 000 rénovations énergétiques par an au national</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Objectif global à l'échelle de la région</u> :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80 000 rénovations par an</li> </ul> </li> <li>● <u>Objectifs détaillés</u> :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Par typologie de logement (logement social, bâtiment public, etc.) ;</li> <li>- Par année de construction ;</li> <li>- Par niveau de performance du parc (ensemble à RT2012 à horizon 2030...)</li> </ul> </li> </ul>	<p><u>Règles qualitatives</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formulation d'orientations : donner la priorité à la rénovation des passoires thermiques</li> <li>● Localisation préférentielle : quartiers prioritaires, types de logement, etc.</li> <li>● Cartographie : zones détaillées avec nb de rénovations/an</li> </ul> <p><u>Obligations de moyens/résultat</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Obligation d'engager une étude sur performances énergétiques lorsque travaux</li> <li>● Obligations d'atteindre un certain niveau de performances énergétiques (ex. : RT2012 -20%, BEPOS)</li> </ul> <p><u>Conditionnalité qualitative ou principes d'intervention</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Niveaux d'aide de la région qui correspondent à certains niveaux de performance énergétique</li> <li>● Obligation de s'engager sur un nombre de rénovations par an pour bénéficier de certaines aides</li> </ul>

Selon le type de rédaction choisi et son degré de prescriptivité, le SRADDET aura des conséquences différentes sur les autres documents de planification : plus le degré de prescriptivité sera fort, plus les documents devront prendre en compte les règles et objectifs fixés au niveau régional.

<sup>41</sup> Voir la [note de problématique](#) « Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Partenariat région PACA – Agences d'urbanisme, 2015

Figure 9 : Exemple de rédaction de SRADDET (prescriptivité forte)



Si le choix du type de rédaction et du niveau de prescriptivité impactera directement le contenu des autres documents de planification (SCoT, PLU, PCAET), son déploiement dans les territoires et l'émergence de projets ambitieux pour atteindre ses objectifs nécessiteront une adaptation territoriale via un conventionnement avec les territoires.

#### 4.2.3 Le tryptique « règles-mesures d'accompagnement-conventions »

Bien que le contenu du SRADDET fasse l'objet d'une concertation large avec l'ensemble des parties prenantes et notamment les autres niveaux de collectivités locales, les territoires ne pourront s'en saisir et il ne pourra déployer ses effets que s'il fait l'objet d'une « **territorialisation** » avec des mesures d'accompagnement adaptées.

Le I de l'article L. 4251-8 du CGCT autorise les régions à conclure des conventions avec « *un ou plusieurs EPCI, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier* » dans le but de préciser les « conditions d'application du schéma ».

Ces conventions permettront d'adapter les dispositions du SRADDET au territoire et de **définir précisément l'accompagnement opérationnel** – technique ou financier – de la région sur les

actions des intercommunalités. Elles donneront un cadre d'action clair et une visibilité à long terme qui encourageront les décideurs locaux à se saisir des enjeux de transition énergétique.

Afin d'aboutir à un maillage territorial complet et pour améliorer les synergies entre SRADDET et PCAET, il semble pertinent d'encourager une contractualisation systématique **entre la région et les territoires porteurs de démarches énergie climat (pays, EPCI en charge d'un PCAET, etc.)**.

*« Il y a une approbation globale d'agir pour la transition énergétique mais des désaccords nombreux sur la maîtrise d'ouvrage et sur le « qui paie quoi ». Pour cette raison, la région mise sur la contractualisation : dans le cadre de contrats régionaux d'équilibre territoriaux, la région s'engage sur 5 ans à soutenir des actions des intercommunalités. Il s'agit d'actions multithématiques et les projets non énergétiques peuvent faire l'objet de conditions de performance énergie-climat (éco-conditionnalité). » Région 3*

*« Il faut avoir en tête que la contractualisation de la Région avec les territoires se fait essentiellement avec les syndicats mixtes de Pays. » Région 7*

#### **4.2.4 Finalement, les synergies entre collectivités sont tributaires de conditions financières sous contrôle de l'Etat**

L'évolution du binôme intercommunalités-région dépend de ressorts maîtrisés par l'État. L'État, en confiant par la loi ce nouveau rôle de planificateur aux régions, les invite à se doter d'une vision stratégique de l'aménagement de leur territoire et à organiser de manière intégrée des politiques publiques qui étaient conduites jusque-là dans le cadre de schémas distincts.

Comme mentionné plus haut, les régions sont conscientes de la puissance de l'outil mis à leur disposition et les élus vont positionner le curseur en intégrant les différentes variables politiques. Mais l'ambition que les régions vont se donner en matière de transition énergétique dépend aussi des moyens qu'elles peuvent espérer mobiliser. Le SRADDET inspire une méfiance qui est aussi alimentée par le « *doute sur la présence des moyens permettant d'exercer ce chef-de-filât dans de bonnes conditions* » (région n°3).

En effet, la perspective d'une ressource financière pérenne :

- Encourage un engagement politique fort et durable, avec notamment une prise de risque politique sur des règles prescriptives permettant d'atteindre des objectifs.
- Finance des mesures d'accompagnement de ces règles, choix pragmatique pour qu'elles se généralisent rapidement.
- Finance des actions de collectivités exemplaires susceptibles d'inspirer des engagements volontaires d'entreprises et de ménages
- Permet la contrepartie incitative indispensable des contractualisations région – territoires (subvention, appui en ingénierie...)

Il existe de nombreux financements des actions locales pour la transition énergétique, comme le montre le dernier mémento d'AMORCE<sup>42</sup>. Mais ces financements ne sont pas pérennes, raison pour laquelle AMORCE revendique l'attribution de ressources dédiées, par exemple sous forme d'une dotation climat énergie<sup>43</sup>, cette proposition étant partagée par de nombreuses associations de collectivités.

Ce financement est fondamental pour **mettre en mouvement simultanément les deux échelons de collectivités**. Non seulement les régions veulent des moyens financiers pour elles-mêmes mais elles considèrent que pour les EPCI soient des partenaires efficaces, ils doivent eux aussi être capables d'investir.

*« Un plan climat sans budget n'est pas très utile. Je pense donc qu'il est bon que les EPCI bénéficie d'une dotation climat-énergie pour mettre en œuvre leur PCAET. » (Région 7)*

La capacité effective des régions à agir pour la transition énergétique via le SRADDET, celles des intercommunalités à agir pour la transition énergétique via le PCAET et la synergie entre les deux sont donc en fin de compte très largement dépendants de la situation financière de ces deux collectivités. Autrement dit, **à travers les règles budgétaires et fiscales qu'il exerce et les aides ou dotations qu'il apporte, l'Etat dispose de leviers puissants pour permettre la mise en œuvre des politiques air-énergie-climat régionales et locales.**

---

<sup>42</sup> AMORCE, 2016. Mémento des financements air-énergie-climat 2016-2017 à l'attention des collectivités et de leurs groupements.

<sup>43</sup> Communiqué de presse du 11 septembre 2017 : Loi de finances pour 2018: l'heure de vérité pour la transition écologique des territoires !!

## Nos premières conclusions :

---

### 5.1 Constats

- Les SRADDET et les PCAET se déploient de manière parallèle. Un retard est observable dans les deux déploiements (comme pour beaucoup de plans ou schémas prescrits par des textes nationaux) mais les trajectoires sont globalement encourageantes.
- SRADDET et PCET sont deux planifications clairement perçues comme complémentaires par les régions et par les EPCI, l'une étant stratégique et à grande maille, la seconde étant stratégique, programmatique et à maille plus fine.
- En matière de compétences énergie-climat, régions et intercommunalités à fiscalité propre possèdent les prérogatives les plus structurantes et les plus transversales. Aux côtés de ce duo d'acteurs, d'autres intercommunalités jouent un rôle majeur. En particulier, les syndicats d'énergie assurent, bien au delà de leur compétence historique de distribution d'énergie, des missions importantes pour le compte de leurs membres.
- Les synergies entre les deux planifications se développent mais sont insuffisantes par rapport aux objectifs (de transformation du parc de bâtiment, des transports...) de la Transition Énergétique.
- La grande interrogation des élus et des agents est le niveau de prescriptivité des règles du SRADDET.
- Dans des cadres réglementaires et libres, toutes les régions sont actuellement en échange avec les collectivités infrarégionales dans l'objectif de parvenir à des règles co-construites, que celles-ci soient fortes ou faibles.
- Une majorité de régions inscrivent le SRADDET dans une démarche mixte comprenant des règles, des mesures d'accompagnement, des engagements contractualisés, et des engagements libres.

### 5.2 Commentaires

- L'inquiétude sur le décalage de calendrier qui existait du fait de la loi (31 décembre 2018 pour les PCAET et 29 juillet 2019 pour les SRADDET) est obsolète puisque les calendriers réels de déploiement sont globalement convergents.
- En 2019, une majorité de régions seront dotées d'un SRADDET et une majorité des intercommunalités (obligées) dotées d'un PCAET. La quasi-totalité de la population couverte par un doublet « SRADDET + PCAET » en 2020
- Avec la SNBC 2019-2023 et la PPE 2019-2023, l'année 2019 sera l'heure de vérité puisque que toute la mécanique sera en place

### 5.3 Propositions

- Il est indispensable que cette nouvelle architecture, complexe et difficilement simplifiable, soit connue et comprise des décideurs publics et privés.
- Pour des schémas régionaux pertinents et solides, AMORCE suggère à l'Etat d'adopter une approche pragmatique des exigences liées à l'évaluation environnementale stratégique.
- Pour qu'il y ait passage à l'acte, la première inconnue à lever rapidement est celle du niveau de prescriptivité des règles du SRADDET. Il s'agit d'un choix à enjeux politique, institutionnel et juridique.
- La seconde inconnue à lever rapidement pour 2019 est celle des ressources financières attribuées aux collectivités pour la transition énergétique des territoires. En effet, la perspective d'une ressource financière (revendication d'association de collectivités, portée par AMORCE) encourage un engagement politique fort et durable, permet des mesures d'accompagnement de ces règles, favorise des actions de collectivité exemplaire susceptibles d'inspirer des engagements volontaires d'entreprise et de ménages et instaure la « carotte » indispensable des contractualisations région – territoires.

## 6 BIBLIOGRAPHIE

---

- AdCF, 2016. Du Bilan des PCET à l'élaboration des PCAET, Outils et pratiques des communautés en faveur de la transition énergétique.
- ADEME, et MEEM, 2016. PCAET : Comprendre, construire et mettre en oeuvre. Clés pour agir.
- ADEME 2016 : Elus, l'essentiel à connaître sur les PCAET
- AMORCE, 2016. Réforme territoriale : l'exercice des compétences énergie dans les territoires
- AMORCE, 2016. Mémento des planifications climat-air-énergie 2016, à l'attention des communes et intercommunalités
- AMORCE, 2016. Mémento des financements air-énergie-climat 2016-2017 à l'attention des collectivités et de leurs groupements.
- AMORCE, 2016. Articulation des plans air-énergie-climat avec les planifications habitat-urbanisme-mobilité. 2016. Energie Série Politique. ENP 39.
- AMORCE, 2014. L'élu, l'énergie et le climat. L'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir.
- CGEDD 2013, Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux « Climat – Air – Énergie » (SRCAE), Conseil général de l'environnement et du développement durable, mars 2013, 87 pages.
- France Urbaine 2016, Tout savoir sur le SradDET, 12 pages
- Poupeau François-Mathieu, 2013. « Les schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Paris, Le Moniteur, pages 183-193.
- Poupeau, François-Mathieu, 2013, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et Management Public*, vol. 30, n°4, pages 443-472.
- Poupeau François-Mathieu, 2016, « Piloter la transition énergétique par les démarches stratégiques : usine à gaz ou atout pour l'action publique ? », *Le Quatre-pages PUCA*, n°29.
- Arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial, Pub. L. No. NOR : DEVR1622619A (s. d.).
- Décret no 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial, Pub. L. No. NOR : DEVR1603758D (s. d.).
- LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Note du 6 janvier 2017 relative au plan climat-air-énergie territorial », NOR : DEVR1633517

## 7 Table des figures

---

• Figure 1 : Liens juridiques entre documents .....	11
• Figure 2 : Vues synoptique des calendriers des SRADDET en février 2018 .....	13
• Figure 3 : répartition des répondants selon la population.....	17
• Figure 4 : Etat d'avancement des différents blocs de tâches du PCAET .....	19
• Figure 5 : Niveau de prescriptivité souhaité par le EPCI .....	22
• Figure 6 : Ajustement du niveau de prescriptivité .....	26
• Figure 7 : Gains et risques liés à la prescriptivité .....	34
• Figure 8 : Exemple de rédaction de SRADDET .....	35
• Figure 9 : Exemple de rédaction de SRADDET (prescriptivité forte).....	36

## 8 Table des tableaux

---

• Tableau 1 : Synthèse de la situation pour les points-clefs.....	16
• Tableau 2 : Statut des collectivités.....	18
• Tableau 3 : Connaissance du cadre légal .....	19
• Tableau 4 : Extrapolation à l'ensemble des EPCI.....	20
• Tableau 5 : Modifications des partenariats liés au PCAET.....	20
• Tableau 6 : Appuis du Conseil Régional.....	21
• Tableau 7 : Attentes des régions sur les appuis venant des EPCI.....	24
• Tableau 8 : répartition des compétences énergie-climat entre les collectivités .....	27
• Tableau 9 : Instances et dispositifs de coopération .....	32

## 9 ANNEXES

### 9.1 Annexe 1 : méthodologie de l'Enquête / Régions

En mars 2017 AMORCE a interrogé les agents en charge du SRCAE et/ou du volet air-énergie-climat du SRADDET de 5 régions de métropole.

En fév 2018 AMORCE a ré-interrogé certains de ces 5 acteurs pour mise à jour et a étendu l'enquête à 5 autres régions de métropole.

Appellation	Evolution	Agent(s) interviewé(s)
Région 1	Fusion de régions	Chargé.e de mission SRADDET Chef.ffe de service énergie renouvelable, en charge du SRCAE Entretien du 11 mars 2017
Région 2	Fusion de régions	Chargé.e de mission de la direction énergie-environnement, référent SRADDET pour sa direction Entretien du 21 mars 2017
Région 3	Région inchangée	Chargé.e de mission du service transition énergétique Entretien du 22 mars 2017 et 15 mars 2018
Région 4	Fusion de régions	Chargé.e de mission planification climat-énergie Entretien du 24 mars 2017
Région 5	Région inchangée	En charge du projet SRADDET Entretien du 29 mars 2017

Région 6	Région inchangée	Chargé.e des politiques territoriales Climat-Energie et Chargé.e de mission planification régionale et SRADDET Entretien de février 2018
Région 7	Fusion de régions	Chargé.e de mission stratégie climat-énergie, Entretien du 13/02/2018
Région 8	Fusion de régions	Chargé.e de mission transition énergétique Entretien du 22 février 2018
Région 9	Fusion de régions	Directeur.rice de projet SRADDET, Entretien du 26/02/2018
Région 10	Fusion de régions	En attente

Les entretiens étaient semi-directifs. Nous avons choisi l'anonymat pour privilégier une liberté de parole favorisant la remontée d'informations « éclairantes » et éviter les délais liés aux validations institutionnelles.

Le processus suivi a été le suivant : entretiens téléphoniques (env 30 mn), rédaction d'une synthèse d'environ 2 pages, relecture, échanges, corrections.

## 9.2 Annexe 2 : Calendrier des SRADDET en mars 2017

		2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	R1	①			
	R2				
	R3	①			
	R4	①			
	R5		①		
Délibération du conseil	R1				
	R2		②		
	R3		②		⑤
	R4	②	②		⑤
	R5		②		⑤
Evaluation SRCAE	R1				
	R2				
	R3				
	R4				
	R5				
Elaboration du projet	R1				
	R2				
	R3				
	R4				
	R5				
Consultations et enquêtes.	R1				
	R2				
	R3			③	④
	R4			③	④
	R5			③	④
Arrêté préfet	R1				
	R2				
	R3				⑥
	R4				⑥
	R5				⑥

### 9.3 Annexe 3 : Détail de la situation selon les régions

Tableau établi à partir des entretiens semi-directifs.  
Les positions non explicites ont été notées « ? »

POINT-CLEFS	DETAIL PAR REGION									
	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
La trajectoire est-elle compatible avec le calendrier légal ?	2	2	2	2	-2	1	0	2	-1	?
La transversalité du SRADDET est correctement gérée ?	1	1	2	2	1	2	1	1	?	?
Les besoins en information, méthode, techniques sont-ils couverts ?	1	1	2	1	2	2	?	1	?	?
L'évaluation du SRCAET est-elle satisfaisante ?	1	?	2	2	-1	-1	?	?	?	?
Le volet énergie est-il construit sur la base du SRCAE ?	2	-1	2	1	?	1	?	2	?	?
L'évaluation environnementale du SRADDET est-elle résolue ?	-2	?	?	?	?	?	?	?	?	?
Les arbitrages politiques sur la prescriptivité sont-ils faits ?	-2	-1	0	0	-2	1	-1	?	?	?
Les questions juridiques sur la prescriptivité sont-elles réglées ?	-2	?	-2	-1	-1	-1	-1	?	?	?

Légende :

2 : OUI

1 : plutôt OUI

0 : Mitigé

-1 : plutôt NON

-2 : NON

? : pas de réponse, pas de réponse explicite.

## 9.4 Annexe 4 : Appuis du Conseil Régional cités par les EPCI en juillet 2017

(Réponses à la question B4 «Pouvez-vous préciser la nature de ces appuis ? »).

Nature des appuis	Types d'intercommunalité
- Le diagnostic s'appuie sur les données de l'observatoire régional climat air énergie. - L'élaboration de la stratégie du PCAET se fait en lien avec le SRCAE + implication des services de la Région dans les COTECH "PCAET"	Métropole
- Aide à l'élaboration des diagnostics - Aide à la définition des objectifs - Aide financière	Communauté d'agglomération
appui sur des études réalisées par la région,	Métropole
appui sur l'observatoire de l'énergie	Communauté de communes
appuis réglementaires + données	Communauté de communes
Base de données régionale DROPEC	Communauté d'agglomération
Compatibilité des objectifs	Communauté d'agglomération
des appels à projet pour lancer des actions des données pour réaliser les diagnostics	Communauté d'agglomération
diagnostic	autre (syndicat mixte de Scot, ... )
documentation, diagnostic	Communauté de communes
Documents et orientations récentes de la Région	Communauté de communes
Dynamique de 3ème révolution industrielle Contrat d'objectifs pour l'accélération de la TRI (COTRI)	Communauté urbaine
Elaboration du SRADDET Actions financées par la Région	Communauté urbaine
En cours	Communauté d'agglomération
Il doit être compatible	Communauté de communes
Il s'agit notamment de travailler en concertation avec l'Agence Régionale d'Evaluation environnement et Climat (AREC) pour alimenter les données territoriales du diagnostic du PCAET.	Communauté d'agglomération
L'agglomération a été consultée pour avis sur l'élaboration du SRCAE. La région a financé le PCET.	Communauté d'agglomération
la région en partenariat avec l'ademe animent conjointement le réseau des PCAET alsaciens, qui se rencontre très régulièrement pour travailler sur des sujets communs et faire de l'échange d'infos et de documents. les réunions ont toujours lieu dans les locaux de la région (siège et antennes)	Communauté d'agglomération
La Région finance l'observatoire énergie climat qui nous fournit le profil énergétique du territoire.	Métropole
Le BE devra identifier les plans, programmes,...., pouvant permettre d'alimenter le PCAET.	Communauté d'agglomération

Le diagnostic et les objectifs fixés par le PCET 2013-2018 s'appuient sur les diagnostics et les objectifs locaux du SRCAE. Le SRADDET n'est pas encore en cours sur le territoire régional.	Métropole
le PCAET doit prendre en compte les objectifs du SRADDET	Communauté d'agglomération
Le PCAET doit répondre au futur SRADDET.	Communauté d'agglomération
Le PCAET prendra en compte les éléments du SRCAE.	Communauté de communes
Le SRADDET Grand Est ne sera adopté qu'en 2019, après notre PCAET. Nous allons donc avancer sur le PCAET à partir du SRCAE et intégreront au fur et à mesure les nouvelles orientations du SRADDET.	Métropole
Les objectifs TEPOS fixés par la collectivité pour son PCAET sont plus ambitieux que ceux du SRCAE. Par ailleurs, le Conseil régional, depuis la fusion, ne pas très actif en matière d'appui sur ces questions.	Communauté d'agglomération
Mise en cohérence	Communauté de communes
Observatoire	Métropole
Observatoire régional de l'environnement : énergie-air (syndicat mixte porté par la Région et l'Etat)	Communauté de communes
Organisation de la mise à disposition de donnée et suivi régulier de notre démarche pour cohérence avec le SRADDET en cours d'élaboration.	Communauté de communes
PCAET doit être compatible SRCAE	Métropole
PLUM / PDU / Agenda 21 / Cit'ergie	Métropole
Prise en compte des documents (SRCAE, SRADDET) et de la stratégie REPOS	Communauté de communes
Programme région à énergie positive	Communauté d'agglomération
programmes de financements régionaux et européens (FEDER, FEAMP)	Communauté de communes
Recherche de données, soutien technique et financier	Communauté d'agglomération
SRCAE existe, en cours de refonte dans le cadre de l'élaboration du SRADDET	Communauté d'agglomération

## 9.5 Annexe – Fiches d’entretien avec les régions

### 9.5.1 Région 1 – Synthèse de l’entretien du 11 mars 2017

#### 9.5.1.1 Repères :

Il s’agit d’une région issue de la fusion de deux régions.

Les acteurs interviewés sont la chargée de mission SRADDET et le chef du service énergie renouvelable (9 mars et 10 mars 2017).

#### 9.5.1.2 Trajectoire en cours vers l’adoption du SRADDET

Il est prévu de définir les contenus et les stratégies en 2017 avant de passer à la mise en forme réglementaire en 2018. Le calendrier est public depuis l’annonce faite lors d’un forum de lancement en février 2017. Les quatre principales étapes sont les suivantes :

- 2 février 2017 : Forum de lancement
- Printemps 2017 - Printemps 2018 : Concertation (ateliers de travail thématiques et territoriaux, outils participatifs en ligne, mobilisation d’étudiants et de lycéens)
- Juin 2018 : arrêt du projet de SRADDET par la Région
- Été 2018 - Été 2019 : consultations de la Métropole, des établissements porteurs de SCOT, des EPCI, du CESER, de l’Etat et de l’Autorité Environnementale ; débat de la Conférence Territoriale de l’Action Publique (CTAP) ; enquête publique.

La délibération par laquelle le CR fixe les modalités d’élaboration du SRADDET a été prise le 15/12/2016.

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

#### 9.5.1.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Le service en charge du SRADDET est un service qui a en charge les démarches transversales et partenariales. Deux chargées de mission SRADDET pilotent l’ensemble de la démarche à l’interne avec les directions régionales comme parties prenantes et à l’externe. La Région n’ayant pas d’AMO, le service est en charge de la gouvernance, des grands partenariats dans le cadre du SRADDET, organise la concertation et la consultation, pilote l’évaluation environnementale et a en charge l’ensemble du processus de réalisation du SRADDET (diagnostic, stratégie, règles, évaluation dont l’animation, la rédaction, la veille juridique, le planning du projet, la préparation des instances, les aspects partenariaux ...).

La communication institutionnelle met en avant le bien fondé d’un schéma unique opérant l’intégration de multiples schémas sectoriels. Mais des précautions sont prises pour que ce schéma ne soit pas perçu ou vécu comme tentaculaire et technocratique. Au niveau de la gouvernance, une concertation plus large que ce qu’imposait la loi est prévue : "ensemble des EPCI mais aussi le CESER, les chambres consulaires, les pôles métropolitains, les régions limitrophes, les associations départementales des Maires, les Parcs naturels régionaux ainsi que

les acteurs clés du territoire. Les citoyens seront également invités à contribuer à l'élaboration de ce schéma grâce des outils participatifs en ligne". Au niveau interne, les services en charge des anciens schémas restent maîtres de la proposition des contenus tandis que le service en charge du SRADDET se concentre sur la coordination des calendriers et les aspects juridiques.

#### 9.5.1.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Par commodité, les termes de « volets » sont souvent repris, mais comme le souligne la chargée de mission, ce ne sont pas les termes de la loi qui laisse les régions assez libres de l'organisation du document sur le fond, du moment que le SRADDET permette de « fixer des objectifs à moyen et long termes » en matière d'air, climat énergie.

L'agent interviewé indique qu'il ne dispose pas pour l'instant d'une vision claire de ce que sera le futur volet énergie du SRADDET. En lien avec le lancement très récent de la démarche et du fait que l'agent prend ses fonctions en étant originaire d'un autre domaine que l'énergie. Un point d'interrogation est mis en avant : il est clair que les SRCAE seront absorbés, mais seront-ils entièrement dissous dans le nouveau schéma intégrateur ou garderont-ils une certaine visibilité et consistance. Cette question sous-entend peut-être la crainte d'une perte de visibilité et, au passage, de disparition des ambitions air-énergie-climat. L'agent pense que cette incertitude devrait se résorber avant l'entrée dans le processus de consultation.

#### 9.5.1.5 Bilan des SRCAE

Les 2 SRCAE sont en vigueur depuis 2013. L'un s'appuie sur des données de 2005 et l'autre de 2009. Concernant leur convergence, la fusion des deux anciens SRCAE en un seul SRCAE était envisagée mais cette option a été écartée puisqu'il est finalement possible de maintenir les deux schémas jusqu'à l'entrée en vigueur du SRADDET.

Comment se passe l'évaluation des SRCAE ? Les services de la région ont commencé à réaliser en interne l'évaluation des deux SRCAE. Sauf problème imprévu, il n'y aura pas de prestation par un bureau d'étude. La raison invoquée est que le travail de maîtrise d'ouvrage (passer le marché, assembler les données, expliquer au prestataire, suivre et évaluer le travail...) risquerait de prendre plus de temps que de le faire soi-même. Le bilan des SRCAE est prévu pour être finalisé en juin 2017

Il n'est pas spécialement prévu de refaire des études complémentaires. Même si les données sont anciennes (2005 et 2009), la région ne prévoit pas de refaire de remettre à jour le diagnostic de l'état initial des SRCAE car la priorité affichée est de se concentrer sur le bilan de la progression vers les objectifs indiqués en 2013.

#### 9.5.1.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

La chargée de mission SRADDET mentionne qu'elle a déjà participé à des réunions du groupe SRADDET de l'Association des Régions de France sur l'habitat, puis sur l'égalité des territoire où "différents experts nationaux interviennent".

Concernant le volet énergie, beaucoup de données sont apportées par l'observatoire régional climat-air-énergie porté par l'AASQA et par une association locale experte en énergie.

Les agents interviewés ne font pas état d'un manque de ressources au niveau de la méthodologie.

Fabien MOUDILENO,  
AMORCE, 28 mars 2017

## 9.5.2 Région 2 – Synthèse de l’entretien du 21 mars 2017

### 9.5.2.1 Repères :

Il s’agit d’une région issue de la fusion de deux régions.

L’acteur interviewé (le 21 mars 2017) est un chargé de mission de la direction en charge de l’énergie et de l’environnement qui a été nommé référent SRADDET en février 2017.

### 9.5.2.2 Trajectoire en cours vers l’adoption du SRADDET

Le Conseil Régional vient de fixer les modalités d’élaboration du SRADDET par délibération votée début février 2017. L’objectif est soumettre au vote de l’assemblée plénière d’octobre 2017 les « Objectifs » et les « Règles » du SRADDET. Le Conseil Régional prévoit de recueillir les expressions des territoires entre avril et juin 2017 grâce à 11 réunions.

Le calendrier a été voulu comme « très serré » a indiqué le chargé de mission interrogé.

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP				
Délibération CR		②		⑤
Evaluation SRCAE			?	?
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

### 9.5.2.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Trois directions sont impliquées : la direction en charge de l’énergie et de l’environnement, la direction en charge des transports et la direction en charge de l’aménagement du territoire. Ces directions ont été mobilisées en février, dans la foulée du vote des modalités d’élaboration du SRADDET. Chacune doit désigner 1 ou 2 chargés de mission référent.

La façon de découper le SRADDET n’est pas encore entièrement définie ; une segmentation est nécessaire pour que les orientations ne soient pas abstraites mais un découpage trop fin mettrait en péril l’objectif d’un schéma « intégrateur ».

Un autre point non entièrement résolu est l’équilibre entre l’écoute du terrain et l’énoncé d’une vision stratégique par l’institution régionale. Ce débat entre les deux approches (bottom-up et top-down) est aussi en lien avec les préférences de la nouvelle majorité sur la finalité même du SRADDET : le nouvel exécutif l’envisagerait plutôt comme un schéma stratégique mais sur des horizons lointains 2030 et non coercitif. Au printemps, un arbitrage devrait être rendu sur le dosage entre « écouter et synthétiser la parole des territoires » et « proposer et faire réagir ».

### 9.5.2.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Pour l’instant, l’agent interrogé perçoit le contour du volet énergie du SRADDET comme à préciser et peu aisé à mener dans le contexte particulier de réorganisation interne et des débats mentionnés plus haut. Une certitude : en raison de la richesse de leur contenu, de nombreux éléments des SRCAE seront repris.

#### 9.5.2.5 Bilan des SRCAE

Les deux SRCAE ont été adoptés respectivement en 2012 et en 2014. Le bilan de la mise en œuvre n'est pas simple car les schémas ont été remis en cause dans leur rôle de document organisant les stratégies air-énergie-climat à l'échelle des deux anciennes régions.

Pour une des régions, la cour administrative d'appel a annulé le SRCAE pour irrégularité de procédure considérant une absence d'évaluation environnementale préalablement à l'approbation du SRCAE.

L'autre SRCAE avait été approuvé en 2014 en raison de désaccords politiques sur le niveau d'ambition ce qui a un peu émoussé la reconnaissance que lui avaient apporté les phases de concertation et la dynamique partenariale très positive. Ce SRCAE a également perdu une partie de son crédit lorsque certains objectifs sont apparus inatteignables et ont été décrits comme tels par des organisations professionnelles du bâtiment (cas des objectifs très ambitieux de rénovation énergétique de l'habitat). Le chargé de mission réfute le terme de discrédit car ce SRCAE reste un document auquel on se réfère mais admet que l'objectif chiffré sur les rénovations énergétiques fait l'objet d'une moindre considération.

Dans ce contexte peu favorable, la question de la convergence des deux SRCAE est nécessaire mais c'est bien l'évaluation d'un « SRCAE nouvelle Région » qui pose question compte tenu du statut des deux qui n'ont pas d'existence légale.

Ce travail d'évaluation des SRCAE ou d'une simple mise à jour des objectifs et ambitions est prévue pour être réalisée d'ici août-septembre 2017. La question du soutien d'un AMO reste posée.

#### 9.5.2.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Même si les données sont jugées anciennes (2007-2008), la région ne prévoit pas de refaire un diagnostic de l'état initial des SRCAE. Il s'agira d'une actualisation, réalisée en interne, sans AMO.

Concernant le volet énergie, la Région envisage de s'appuyer sur l'agence régionale de l'énergie (réseau RARE) et sur l'AASQA qui co-anime l'observatoire régional de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. Le soutien technique de la DR de l'ADEME et de la DREAL est également sollicité.

Fabien MOUDILENO, AMORCE,  
24 mars 2017

### 9.5.3 Région 3 – Synthèse de l’entretien du 22 mars 2017 et 15 mars 2018

#### 9.5.3.1 Repères :

Il s’agit d’une région dont le périmètre n’a pas évolué.  
L’acteur interviewé (le 22 mars 2017 et le 15 fév 2018) est chargé de mission au service Transition Energétique

#### 9.5.3.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

Le calendrier publié en décembre 2017 mentionne les étapes principales suivantes :

- nov 2016 : délibération fixant les modalités d’élaboration du SRADDET
- mars 2017 : ateliers de concertation
- été 2017 : rédaction du projet
- juillet 2018 : vote du projet SRADDET
- oct 2018 : passage en CTAP
- mars 2019 : Rapport d’enquête publique
- juillet 2019 : vote du SRADDET
- sept 2019 : arrêté du SRADDET par le Préfet

-	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibérations		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes.		③	④	
Arrêté préfet				⑥

La phase de consultation a commencé par des consultations restreintes dès le début 2017 et se terminera par les enquête publiques au 2<sup>ème</sup> semestre 2018.

En mars 2017, la Région envisageait de devancer l’échéance légale avec un SRADDET adopté fin 2018. Selon le chargé de mission, il s’agissait d’une volonté de l’équipe régionale, les élus souhaitant un SRADDET pleinement installé au cours du mandat. Mais le passage en assemblée plénière de l’hiver 2018/2019 semble non tenable compte-tenu de l’importance de réaliser une concertation satisfaisante avec la société civile ce qui a conduit au report à la plénière suivante qui est celle de l’été 2019.

#### 9.5.3.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

La segmentation du SRADDET a été anticipée dans les modalités d'élaboration du SRADDET fixées en novembre 2016 et les zones floues se précisent au fur et à mesure de l'avancement du projet.

Plusieurs schémas seront annexés au SRADDET indépendamment des obligations légales : le Schéma Régional Biomasse (SRB), le programme Régional d'Efficacité Energétique (PREE) et un schéma directeur des infrastructures de recharges des véhicules gaz et électriques.

Articuler ou mettre en relation des politiques territoriales fait partie du métier des agents du Conseil Régional ; pour ce qui le concerne, l'agent interviewé ne fait pas état d'un manque de ressources au niveau des savoir-faire ou de la méthodologie.

Le problème majeur mis en avant par l'agent interrogé n'est pas le découpage « vertical » mais « horizontal » : à quelle maille territoriale le schéma doit-il descendre ? Au sein de la Région, certains font la promotion d'objectifs précis par exemples à l'échelon de l'EPCI alors que d'autres sont partisans d'objectifs globaux. Ce débat rejoint directement celui de la prescriptivité du SRADDET.

#### 9.5.3.4 Bilan des SRCAE

Le SRCAE est en vigueur depuis 2013 et s'appuie sur des données de 2007. Ce schéma est plus ancien que la plupart des autres schémas de la Région. Il comporte 200 objectifs et utilise 200 indicateurs.

La progression de la mise en œuvre du SRCAE a été rendue publique à plusieurs reprises au sein d'une *Conférence Régionale pour la Transition Energétique* qui n'est pas un lieu de validation mais de communication. Comme cette réunion s'est reproduite cinq fois depuis 2014, en traversant une alternance politique régionale, elle s'est imposée dans le paysage et elle est maintenant « reconnue comme un rendez-vous incontournable ».

En 2016, soit 3 ans après son entrée en vigueur, le SRCAE a fait l'objet d'un bilan, réalisé en interne les principaux appuis étant les données apportées par l'observatoire régional de l'énergie.

Une mission de prospective y a été adjointe au deuxième semestre 2016 pour permettre une mise à jour des objectifs avant l'intégration au SRADDET. Les services considèrent que le SRCAE a été évalué ce qui met la Région en conformité avec les textes qui prévoient une évaluation dans les six mois suivants la délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET.

#### 9.5.3.5 SRADDET et politique régionale air-énergie-climat

Au deuxième semestre 2016, une mission de prospective a été ajoutée à l'évaluation du SRCAE pour permettre une mise à jour des objectifs avant l'intégration au SRADDET. Le bilan a été croisé avec les objectifs nationaux de la loi pour la Transition Energétique pour la Croissance Verte (TECV). Il en ressort un scénario « Objectifs Nationaux » et un scénario « volontariste régional ». Les scénarios ont été achevés en janvier 2017 et s'appuient sur les apports techniques de l'observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air ainsi que sur le réseau des acteurs air-énergie-climat des collectivités qui se réunit deux fois par an autour du Conseil régional, de

la direction régionale de l'ADEME et de la DREAL. En mars 2017, le chargé de mission indiquait qu'il s'agissait encore de scénarios techniques sans validation politique.

Depuis lors, la région a précisé sa politique et a voté son plan climat en décembre 2017. Il s'agit d'une démarche volontaire, les seuls plans climat obligatoires étant désormais ceux des EPCI de plus de 20 000 habitants<sup>44</sup>.

Ce document marque un changement de discours à la tête de l'exécutif régional, le président annonçant en préambule du plan climat vouloir faire de la région « *une région exemplaire en matière d'environnement* » avant de préciser que l'institution consacrerait à l'environnement « *20 % de son budget en 2018 (...) à travers les transports, la formation, les déchets, l'eau ou encore l'énergie.* »

#### 9.5.3.6 Synergie entre Région et EPCI

La région considère qu'elle n'est pas la mieux placée pour faire émerger ou pour accélérer les projets les plus pertinents du point de vue de la contribution à la transition énergétique.

Pour faire émerger ces projets, avoir la connaissance du terrain et la proximité avec les citoyens, usagers, entreprises est indispensable, ce qui selon la région interrogée est le cas des EPCI. La région souhaite bien voir des idées et des stratégies d'actions présentes dans les PCAET, mais surtout, la région attend que les idées soient transformées en projets.

Les synergies restent à construire en matière de rénovation des bâtiments publics. Tout le monde est d'accord sur le principe mais les actions sont encore limitées. Un opérateur de tiers-financement existe mais a été mis au ralenti depuis les élections régionales faute de consensus sur les principes et priorités de son intervention.

En matière d'efficacité énergétique dans l'habitat, les synergies sont minimales car le conseil régional n'a pas arbitré sa ligne de conduite sur le fait d'aider ou pas les propriétaires privés, qu'il s'agisse de particuliers ou de copropriétaires.

Concernant la production d'énergie renouvelable, il n'y a pas de souci sur le solaire mais beaucoup de désaccords sur le bois et l'éolien. Des projets de centrales biomasse sont désavouées par les représentants d'EPCI et une majorité d'élus d'EPCI sont défavorables à l'éolien.

En dehors de l'éolien, il y a une approbation globale d'agir pour la transition énergétique mais des désaccords nombreux sur la maîtrise d'ouvrage et sur le « qui paie quoi ». Pour cette raison, la région mise sur la contractualisation : dans le cadre de *contrat régionaux d'équilibre territoriaux*, la région s'engage sur 5 ans à soutenir des actions des intercommunalités. Il s'agit d'action multi-thématiques et les projets non énergétiques peuvent faire l'objet de conditions de performance énergie-climat (éco-conditionnalité).

Le témoignage du chargé de mission, donne le sentiment que les enjeux de synergie entre l'échelons régional et intercommunal sont au niveau opérationnel et non plus au niveau planification, peut-être parce que la légitimité du chef-de-filât régional et du SRADDET sont

---

<sup>44</sup> Et la métropole de Lyon. Art 188 de la loi TECV

désormais acquises grâce aux nombreux échanges entretenus depuis plusieurs années avec notamment :

- Une CTEC « climat-air-énergie » qui a impliqué, en premier cercle les 10 plus gros acteurs (Région, 6 Départements et 3 métropoles) au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2017 avant mise en sommeil.
- Un groupe des acteurs air-énergie-climat des collectivités qui se réunit deux fois par an autour du Conseil régional, de la direction régionale de l'ADEME et de la DREAL
- Une conférence régionale pour la transition énergétique qui se réunit deux fois par an depuis 2014

#### 9.5.3.7 La prescriptivité du SRADDET est-elle suffisante ?

La réponse est « oui et non » car selon le chargé de mission, le problème est que la loi n'est pas claire.

La loi définit le SRADDET comme prescriptif mais nous ne savons pas si cela veut dire que le Préfet peut s'appuyer sur ce document pour déclarer un acte illégal. Dans l'affirmative, les services instructeurs des autorisations d'urbanisme devraient se référer non seulement au PLUi et au SCoT mais également au SRADDET et l'appliquer dans l'exercice de leur compétence d'urbanisme réglementaire. Pour des raisons techniques et organisationnelles, cette perspective provoque l'hostilité des EPCI concernés.

Il s'ajoute à cela, une forme d'insécurité car un schéma régional prescriptif serait contraire au principe d'absence de tutelle entre collectivités et donc anticonstitutionnel ce qui pousse les juristes à la prudence.

Enfin, le projet de SRADDET n'utilisera probablement qu'une petite partie des possibilités de prescriptivité offertes par la loi. Certains services techniques avaient mis beaucoup d'espoir dans la possibilité de réglementer. Les techniciens (y compris parfois ceux des collectivités infra) voyaient le moyen de « sécuriser » un minimum d'engagement local. A l'inverse, le haut management et les élus (régionaux et du bloc communal) y sont plutôt défavorable avec des motifs variés : éviter de perdre des marges de manœuvre, défendre les prérogatives de l'institution intercommunale, contester l'action de l'exécutif régional actuel pour des raisons partisans. En forme d'arbitrage, les élus régionaux ont indiqué de manière explicite que « *Les règles du SRADDET doivent être incitatives et ne pas être contraignantes* ».

Bien que l'idée d'avoir une plus grande cohérence des actions publiques locales soit assez bien partagée, le principe de chef-de-filât de la Région en matière d'aménagement ne semble être complètement accepté ni par les élus régionaux ni par les élus du bloc communal.

Le SRADDET inspire une méfiance qui est alimentée à la fois par la crainte d'une puissance excessive de l'outil et par le doute sur la présences des moyens permettant d'exercer ce chef-de-filât dans de bonnes conditions.

Fabien MOUDILENO,  
AMORCE,  
15/02/2017

## 9.5.4 Région 4 – Synthèse de l'entretien du 24 mars 2017

### 9.5.4.1 Repères :

Il s'agit d'une région dont le périmètre a évolué.

L'acteur interviewé (le 24 mars 2017) est chargé de mission planification climat énergie.

### 9.5.4.2 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

L'objectif est d'avoir approuvé le SRADDET pour juillet 2019. Les étapes prévues sont les suivantes :

- pré-projet de rapport fin 2017
- projet de fascicule courant 2018
- projet de rapport complet pour juillet 2018
- lancement de l'évaluation environnementale et de la concertation réglementaire
- adoption pour juillet 2019

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération		②		⑤
Evaluation SRCAE				
Elaboration du projet				
Consultations et enquêtes			③	④
Arrêté préfet				⑥

### 9.5.4.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

Ce passage a été perçu par l'équipe politique comme une opportunité. L'ambition est de proposer un schéma très intégré, très lisible et fédérateur.

Le schéma unique devra donc être rationalisé (dans le nombre d'enjeux et de propositions retenus) et pragmatique.

Très rapidement, la région a estimé que le schéma unique ne devait pas représenter une compilation des anciens schémas mais devait être une illustration de cette appartenance nouvelle à cette nouvelle unité régionale.

Au niveau organisation, une équipe projet a été constituée autour d'une cheffe de projet assurant la transversalité, l'animation et l'harmonisation de la rédaction. Cette équipe est composée de plusieurs référents avec un lot thématique (climat-air-énergie / transport / biodiversité-eau / déchets). Les thématiques sont donc traitées séparément dans les phases de diagnostic (ou d'évaluation) et d'état des lieux. Toutefois, le travail des objectifs sera traité sous l'angle transversal avec une définition des enjeux transversaux. Des séminaires thématiques seront réalisés en juin, puis un séminaire politique et un séminaire transversal en octobre.

### 9.5.4.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

Le volet énergie sera centré sur les grands objectifs et sera réaliste. La région est en train de réfléchir aux outils de territorialisation pour rendre effectif le SRADDET dans les territoires infra.

Pour ce qui concerne le contenu technique et la coordination avec les différents acteurs publics, le Conseil Régional désire s'appuyer sur une réelle concertation avec les acteurs de terrain :

- Des correspondants régionaux ont été mis en place pour le volet aménagement (afin de faire des liens avec d'autres thématiques : agriculture, industrie...).
- Une réunion de lancement regroupant les acteurs a été réalisée.
- Des interactions régulières ont lieu.

#### 9.5.4.5 Bilan des SRCAE

Sur les SRCAE, un a été annulé. L'observatoire régional est en train de réaliser un inventaire harmonisé des trois schémas (compilation des jeux de données qui reste compliquée car les méthodes sont différentes). Néanmoins, les dernières évaluations datent de 2012/2013 ce qui permet de faciliter l'évaluation. L'évaluation sera centrée sur les grands enjeux (qualité de l'air, énergies renouvelables, efficacité énergétique, rénovation...) et sera pragmatique.

#### 9.5.4.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Les principaux appuis ont été les données apportées par l'observatoire régional. Un AMO a été lancé (cahier des charges avec 6 volets : un volet transversal, un volet évaluation environnementale et 4 volets thématiques). L'objectif est de valoriser l'existant (pas de nouvelles études prévues à ce stade).

La région va aussi s'appuyer sur des experts et sur la concertation avec les acteurs.

Pour ce qui le concerne, l'agent interviewé ne fait pas état d'un manque de ressources au niveau des savoir-faire ou de la méthodologie. Un appui juridique ponctuel peut s'avérer pertinent, de même qu'un travail sur les méthodologies de scénarisation et les outils de territorialisation. Le timing est cependant très serré pour que de telles publications soient utiles aux régions.

Delphine Mazabrard  
AMORCE,  
24 mars 2017

## 9.5.5 Région 5 – Synthèse de l’entretien du 29 mars 2017

### 9.5.5.1 Repères :

L’acteur interviewé (le 29 mars 2017) est en charge du SRADDET.

### 9.5.5.2 Trajectoire en cours vers l’adoption du SRADDET

L’objectif est d’avoir approuvé le SRADDET pour juin 2019. Les étapes prévues sont les suivantes :

- délibération en décembre 2016 (après passage en CTAP)
- construction de l’équipe projet pour mars 2017
- organisation d’un débat sur les objectifs stratégiques au sein du conseil régional en fin d’année 2017
- consultation et association lors du 1<sup>er</sup> trimestre 2018
- arrêt du projet pour juin 2018
- début de la phase administrative de consultation et d’enquête publique
- arrêt pour fin d’année 2018, début 2019
- finalisation juin 2019.

	2016	2017	2018	2019
Débat en CTAP	①			
Délibération	②			⑤
Evaluation SRCAE		③		
Elaboration du projet		④		
Consultations et enquêtes.			③	④
Arrêté préfet				⑥

### 9.5.5.3 Passage de plusieurs schémas sectoriels à un schéma unique

La région est en pleine réflexion sur l’enjeu stratégique d’un tel document unique. Une vraie réflexion a lieu en ce moment sur l’ambition que devra porter le schéma unique. Le document ne doit pas apparaître comme un document technocratique. La région est en train de réfléchir et de former son opinion sur la valeur ajoutée de schéma unique et sur son ambition.

Le schéma devra faire preuve d’une vraie pédagogie et être pragmatique. Le schéma unique doit comporter une dimension opérationnelle afin d’assurer la cohérence des politiques régionales. La région mène actuellement une vraie réflexion sur la prescriptivité du document : il s’agit de savoir quel degré de prescriptivité peut être atteint tout en restant dans son rôle régional.

Concernant la concertation avec les acteurs, ceux-ci seront associés par secteur, par thématique. Des réunions départementales ont actuellement lieu et il est prévu de faire un retour vers les territoires à la rentrée.

### 9.5.5.4 Comment se dessine le futur volet énergie du SRADDET ?

La dimension énergétique du SRADDET sera a minima celle du SRCAE : il s’agit d’intégrer le travail déjà effectué par la région sur l’énergie.

La région marque sa volonté de ne pas produire un document « monstre » mais au contraire de le rationaliser. Des questions de prescriptivité se posent là aussi : la position de la région n'est à ce jour pas encore arrêtée.

#### 9.5.5.5 Bilan des SRCAE

Il est utopique et irréaliste d'obliger à faire un bilan sous 6 mois. Celui-ci ne pourra être que partiel. Actuellement le bilan n'a pas encore démarré, cependant les grandes thématiques devant faire l'objet de l'évaluation ont été identifiées. Le bilan sera fait en interne.

#### 9.5.5.6 Les appuis techniques mobilisés par la région

Les principaux appuis sont réalisés en interne. Des marchés seront lancés pour l'évaluation environnementale, peut-être sur la concertation en fonction de l'ambition retenue.

Pour ce qui le concerne, l'agent interviewé ne fait pas état d'un manque de ressources ou de méthodologie. Il s'interroge cependant sur la prescriptivité : comment agir sur les territoires tout en restant dans son rôle régional. Des exemples d'écritures des règles générales du fascicule seraient pertinents. De même, un appui sur la cartographie pourra s'avérer nécessaire.

Delphine Mazabrard  
AMORCE,  
29 mars 2017

### **9.5.6 Région 6 – Synthèse de l'entretien (à reporter)**

## 9.5.7 Région 7– Synthèse de l’entretien du 13/02/2018

### 9.5.7.1 1/ Principaux éléments de contexte

- Nouvelle région issue de la fusion de deux régions
- Plan de mandat 2016 ; 2 SRCE en 20015 ; 2 SRAADDT en 2014 et 2013 ; SRCAE et leur évaluation

### 9.5.7.2 2/ Trajectoire en cours vers l'adoption du SRAADDET : dates-clefs et calendrier

- Saisine de la conférence territoriale de l’action publique (CTAP) : ..... 24 nov 2016
- Délibération fixant les modalités d’élaboration du SRAADDET : ..... 12-13 jan 2017
- Concertation réglementaire ..... 15 juin ; 20 juin 29 juin ; 14 sept
- Projet de SRAADDET soumis à enquête publique ..... ?
- Adoption du SRAADDET par délibération du conseil régional : *prévision* ..... ?
- approbation par le préfet. Publication de l’arrêté d’approbation : *prévision* ..... ?

	2016	2017	2018	2019	2020
Débat en CTAP					
Délibération CR					
Evaluation SRCAE					
Elaboration du projet					
Consultations et enquêtes.					
Arrêté préfet					

Légende :

Prévu ■

Possible ■

### 9.5.7.3 3/ Points de discussion

- a) Sur quels domaines constatez-vous des synergies avérées entre l'échelon régional et l'échelon intercommunal ? Quel exemple emblématique ?

*C'est très progressif. Pour l'instant, pas vraiment de domaine pour lequel il y aurait déjà une synergie avérée.*

- b) Sur quels domaines estimez-vous que la synergie reste à construire ? Comment ?

*Les synergies sont à construire dans tous les domaines. Elles ne sont pas seulement entre Conseil régional et EPCI à FP. Les syndicats d'énergie, les Pays sont des acteurs importants et ont des capacités. Il faut avoir en tête que la contractualisation de la Région avec les territoires se fait essentiellement avec les syndicats mixtes de Pays.*

- c) Quels sont les éventuels domaines/sujets/projets de conflit/concurrence/opposition ?

*L'habitat est le domaine sur lequel les synergies sont le moins avancées. Il y a beaucoup d'acteurs et d'initiatives avec peu de coordination. Concernant les politiques territoriales le dispositif national TEPCV est entré en concurrence frontale avec le dispositif régional TEPOS. Certaines structures veulent conserver un rôle y compris lorsque la loi a attribué la compétence à une autre institution.*

- d) Sur quels points êtes-vous le plus en attente d'appui / de relais de la part des EPCI porteurs d'un PCAET ?

*Nous attendons une ambition partagée. Certains PCET étaient hors-sol, déconnectés des autres politiques de l'EPCI. Les PCAET doivent être intégrés avec les autres documents de planifications, ce qui contribuera à agir réellement sur les grands secteurs qui ont un enjeu air-énergie-climat et fera évoluer la région dans le sens défini par le SRADDET.*

*Cela rejoint la question des budgets, car un plan climat sans budget n'est pas très utile. Je pense donc qu'il est bon que les EPCI bénéficie d'une dotation climat-énergie pour mettre en œuvre leur PCAET.*

- e) La prescriptivité que la loi accorde au SRADDET est-elle suffisante ? Sur quels points votre projet de SRADDET utilise ou n'utilise pas les possibilités de prescriptivité offertes par la loi ?

*La loi propose des dispositions dont la prescriptivité est suffisante.*

*Notre SRADDET n'utilise pas pleinement les possibilités offertes.*

*Les chargés de mission seraient plutôt ouverts à l'introduction de mesures prescriptives mais ce n'est pas le cas des élus régionaux, qui sont presque tous élus d'une commune et intercommunalité. Comme cela a été dit en plénière de lancement début 2017, la Région est là pour fixer le cap, exprime un objectif régional mais n'impose pas l'atteinte d'objectifs aux territoires infra-régionaux..*

*A titre personnel, je me demande si finalement la Préfecture n'est pas mieux armée que le Conseil Régional pour exercer les prescriptions : ils ont des moyens humains via les DDT et la préfecture à une certaine liberté de parole vis à vis des élus locaux. L'Etat régalien est là pour faire appliquer des décisions nationales sur les Scot et sur les PLUi ; il pourrait faire la même chose en matière de transition énergétique.*

## 9.5.8 Région 8– Synthèse de l'entretien du 22 février 2018

### 9.5.8.1 1/ Principaux éléments de contexte

Le SRADDET de la Région est élaboré dans la continuité du SRADDT (2011-2020) ayant son Plan Climat Régional en Annexe.

Les premières actions réalisées lors de l'élaboration du SRADDET sont :

- point d'étape du SRADDT,
- évaluation du SRCAE (2012-2017), pour intégration dans le SRADDET

### 9.5.8.2 2/ Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

Dates-clefs :

- 1- Saisine de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) : ..... mars 2017
- 2- Délibération fixant les modalités d'élaboration du SRADDET : ..... mars 2017
- 3- Concertation / élaboration réglementaire ..... nov. 2017 à juillet 2018
- 4 - adoption projet SRADDET ..... oct. 2018
- 5- Projet de SRADDET soumis à consultation puis enquête publique : ..... nov. 2018 à avril 2019
- 6- Adoption du SRADDET par délibération du conseil régional : *prévision* ..... juin 2019
- 7- approbation par le préfet. Publication de l'arrêté d'approbation :  
 ..... sept.20  
 19 .....

	2016		2017		2018		2019			
Débat en CTAP	x	x				x	x	x	x	x
Délibération CR			x							x
Evaluation SRCAE			x	x	x					
Elaboration du projet				x	x	x	x			
Consultations et enquêtes.							x	x	x	x
Arrêté préfet										x

### 9.5.8.3 3/ Points de discussion pour éventuel entretien individuel dans la perspective du GE SRADDET du 9 mars

- a) Sur quels domaines constatez-vous des synergies avérées entre l'échelon régional et l'échelon intercommunal ? Quel exemple emblématique ?

- Animation du territoire sur le développement des ENR et la rénovation énergétique des bâtiments : La région en tant que chef de file fixe la stratégie d'animation et apporte le soutien financier aux territoires pour initier les actions locales. Quelques exemples :

- animation des filières ENR (géothermie, Bois-Energie),
- PTRE
- CEP / EIE

- OREGES (Observation Régional de l'Energie et des Gaz à Effet de Serre) : structure financée en partie par la Région pour la mise a disposition des données auprès des territoires.

- développement de solutions de financement des projets ENR sur le territoire (Contrats d'Objectifs Territoriaux ENR) valorisant plusieurs projets portés par un territoire permettant l'utilisation du fond Chaleur de l'ADEME initialement subventionnable de "gros projets".

- CRST (Contrat Régionaux de Solidarité Territoriale) : inscrivant la région dans une volonté de rapprocher la région de ces territoires en valorisant l'aménagement du territoire sur des principes d'égalité et respectueuse des initiatives locales et des particularités de chaque territoire.

b) Sur quels domaines estimez-vous que la synergie reste à construire ? Comment ?

- Adaptation au changement climatique,
- réglementation d'urbanisme.

c) Quels sont les éventuels domaines/sujets/projets de conflit/concurrence/opposition ?

- nucléaire (enjeux local fort en termes d'emploi),
- qualité de l'air : grand axes de circulation traversant le territoire,
- préservation des terres agricoles et espaces naturels,
- pratiques agricoles,
- préservation du paysage et du patrimoine,
- rénovation thermique dans le bâti ancien.

d) Sur quels points êtes-vous le plus en attente d'appui / de relais de la part des EPCI porteurs d'un PCAET ?

- sur les thématiques à construire : comme l'adaptation au changement climatique, la préservation et la valorisation des terres agricoles et forestier
- l'évolution des formes urbaines : par un retour d'expérience sur des projets expérimentés / démonstrateur.

e) La prescriptivité que la loi accorde au SRADDET est-elle suffisante ? Sur quels points votre projet de SRADDET utilise ou n'utilise pas les possibilités de prescriptivité offertes par la loi ?

-> Trop tôt pour y répondre pour le moment ! La réponse va aussi dépendre des choix politiques qui seront fait sur cette prescriptivité et de la concertation avec les acteurs en charge de la prise en compte des règles établies (ScoT, PLU, PDU, PCAET,...)

-> la réflexion est en cours également sur les limites portés aujourd'hui par le juridique en "opposition" à cette prescriptivité.

## 9.5.9 Région 9– Synthèse de l’entretien du 26/02/2018

### 9.5.9.1 Trajectoire en cours vers l'adoption du SRADDET

Dates-clefs :

- 1- Saisine de la conférence territoriale de l’action publique (CTAP) : ....11 octobre 2016 et 28 septembre 2017
- 2- Délibération fixant les modalités d’élaboration du SRADDET : .....24/11/2016
- 3- Concertation réglementaire ..... 2<sup>ème</sup> semestre 2018
- 4 - **adoption projet SRADDET** ..... **???**
- 5- Projet de SRADDET soumis à enquête publique : .....septembre 2019
- 6- Adoption du SRADDET par délibération du conseil régional : *prévision* ..... février 2020
- 6- approbation par le préfet. Publication de l’arrêté d’approbation : *prévision* ..... avril 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Débat en CTAP	X	X			
Délibération CR	x				X
Evaluation SRCAE		?	? ?		
Elaboration du projet					
Consultations et enquêtes.			X X	X	
Arrêté préfet					X