

FRANCE

Cas d'étude sur la gouvernance climat multi-niveau

Retrouvez nos analyses et autres
cas d'études sur l'articulation entre
politiques climat locales, régionales
et nationales dans les pays du G20
sur le site de Climate Chance
www.climate-chance.org



France

SOMMAIRE

- 1 RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE ÉCHELONS DE GOUVERNANCE**
- 2 ÉVOLUTION DU CADRE NATIONAL POUR LA PLANIFICATION LOCALE CLIMAT-ÉNERGIE**
 - 2.1 2000 – 2015 : LE RÔLE NAISSANT DES COLLECTIVITÉS
 - 2.2 DEPUIS 2015 : LES RÉGLEMENTATIONS SE RENFORCENT ET FAIT DE LA RÉGION LE « CHEF DE FILE »
- 3 SUIVI DES COMMUNES ET RÉGIONS ENGAGÉES DANS UNE DÉMARCHE DE PLANIFICATION**
 - 3.1 COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS
 - 3.2 RÉGIONS
- 4 L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE GOUVERNANCE**
 - 4.1 ARTICULATION ENTRE RÉGIONS ET COMMUNES
 - 4.2 ARTICULATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS
- 5 FINANCEMENTS DES COLLECTIVITÉS**
- 6 POUR ALLER PLUS LOIN**

Introduction

L'État français, historiquement fortement centralisé, opère une décentralisation de ses compétences en faveur des collectivités depuis les années 80. Les lois de décentralisation de 2014 (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - MAPTAM) et de 2015 (loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République - NOTRe), ont précisé les nouvelles compétences des collectivités locales françaises en renforçant deux échelons : les intercommunalités qui regroupent les communes dans un Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) avec plusieurs compétences transférées des communes, et les régions. Les compétences liées à la transition écologique sont particulièrement concernées, avec une organisation s'appuyant sur le couple région-intercommunalité.

1. Répartition des compétences entre échelons de gouvernance

	34 968 COMMUNES ¹	101 DÉPARTEMENTS	18 RÉGIONS	ÉTAT
ENERGIE	- Actions de maîtrise de l'énergie et production d'énergie renouvelable - Aménagement de réseaux de chaleur - Infrastructure pour mobilité électrique	- Actions de maîtrise de l'énergie et production d'énergie renouvelable - aménagement de réseaux de chaleur	- Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables - Actions pour la maîtrise de l'énergie	- Programmation pluriannuelle pour la production d'énergie
TRANSPORT	- Transports urbains et routes municipales - Aménagement de l'espace public	- Gestion des : ports de pêche, aérodromes d'intérêt local, routes départementales, voiries rurales	- Schémas régionaux de l'inter-modalité (SRI) et des infrastructures de transports (SRIT), et transports scolaires - Aéroports civils et ports commerciaux	- Schémas multimodaux de services collectifs de transports de voyageurs/ de marchandises ; - ports et aérodromes d'intérêt nationaux, grandes voies navigables, autoroute
HABITAT	- Définition des priorités et du programme local de l'habitat - Co-financement du logement - Co-gestion des logements sociaux	- Plan départemental de l'habitat et pour le logement des personnes défavorisées - Financement du fonds de solidarité pour le logement	- Co-financement du logement	- Plan de rénovation Énergétique de l'Habitat - Aides financières pour l'amélioration de l'habitat - Garantie du droit au logement
DÉCHETS, EAU ET ASSAINISSEMENT	- Collecte et traitement des déchets - Gestion des eaux et assainissement	- Gestion des cours d'eau, canaux, lacs	- Plan régional de prévention et de gestion des déchets	- Plans nationaux de prévention et de gestion des déchets et pour l'économie circulaire - Autorisation pour les centres de stockage
INTERVENTION DANS L'ÉCONOMIE	- Aide pour l'investissement immobilier des entreprises et location de terres. - Aides au maintien des services nécessaires en milieu rural	- Aide à la production de produits agricoles et de la pêche ; - Aide aux entreprises de services marchands nécessaires en milieu rural	- Elaboration du plan de développement économique et d'innovation régional (SRDEII) – - Sélection des entreprises à aider dans la région (création, reprises ou en difficulté)	- Contrôle et supervision de l'action des collectivités - Participation au capital de grandes entreprises
AMÉNAGEMENT URBAIN ET RURAL	- Schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme - Permis de construire et d'occupation des sols, et gestions du foncier	- Délimitation et protection d'espace agricole et naturels périurbains - Choix des projets États-régions	- Gestion des fonds européens pour le développement rural, de l'agriculture - Gestion interrégionale des littoraux et des massifs - protection des eaux	- Rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires - Schémas d'aménagement des services collectifs à l'échelle nationale - Financement de projets État-régions.
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	- Plan Climat Air Énergie Territorial - Inventaire du patrimoine naturel - espaces verts	- Inventaire du patrimoine et des espaces naturels sensibles	- Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires - Aires protégées et parcs régionaux, - Plan Régional Forêt Bois - Actions en faveur de la biodiversité	- Stratégie nationale bas carbone - Plan climat - Réserves et parcs naturels nationaux, marins - Police de l'eau
BUDGET 2018 (MILLIARDS D'EUROS)	124,28	66,56	32,26	248 307

Source : www.vie-publique.fr, Observatoire Mondiale des finances locales (CGLU), [Observatoire français des finances locales](#), [Tableau de répartition des compétences](#).

¹ Regroupées en 1 258 intercommunalités. Selon la taille des intercommunalités, les compétences peuvent varier et dépendent du niveau de délégation décidé par les communes.

Les collectivités sont le premier investisseur public. Elles ont réalisé en 2015 près de 70 % de l'investissement public civil. Toutefois, l'autonomie fiscale des collectivités françaises demeure faible, et leurs recettes sont principalement issues de la dotation globale de fonctionnement de l'État. Cette autonomie s'est encore réduite récemment avec la décision de l'État de supprimer une importante recette communale, la taxe d'habitation (qui sera compensée par une dotation), et la limitation à 1,2 % par an de l'augmentation des dépenses de fonctionnement des 322 plus importantes collectivités françaises. Par ailleurs, les collectivités locales françaises consacrent 17,6 % de leurs dépenses à l'investissement, troisième plus fort taux de l'Union Européenne, ce qui en font des acteurs économiques clefs, et potentiellement des acteurs incontournables.

Chaque année, le think-tank français I4CE réalise avec le soutien technique et financier de l'ADEME, une évaluation de l'impact du budget de l'État sur le climat en identifiant plus de 250 mesures budgétaires ou fiscales qui influencent, à la hausse ou à la baisse, les émissions de la France. En 2019, l'étude conclue que 20 milliards ont un effet positif (recherche, rénovation, renouvelables) contre 17 milliards dont l'effet est négatif (soutien à l'aviation, aux carburants). I4CE développe en 2020 une méthodologie permettant aux collectivités d'analyser de la même manière leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement. Cette évaluation doit avant tout favoriser le débat local sur les mesures et les changements à prendre à l'échelle de la collectivité. Une dizaine de villes pilotes sont concernées.

Pour en savoir plus : https://www.i4ce.org/go_project/cadre-evaluation-climat-budget-collectivites/

ENCADRÉ 1

2. Évolution du cadre national pour la planification locale climat-énergie

2.1 2000 – 2015 : le rôle naissant des collectivités

En 2000, la France a adopté un premier programme de lutte contre le changement climatique (PNLCC), suivi en 2004, du premier plan climat français, qui visait notamment à « susciter l'adhésion de la société tout entière ». Il comprenait un volet d'encouragement à des « plans climats territoriaux », qui ne sont pas encore obligatoires.

C'est surtout à partir de 2007 et du Grenelle de l'environnement que le rôle des territoires est souligné avec, dans la loi « Grenelle 2 » promulguée le 12 juillet 2010, l'instauration du schéma régional climat air énergie (SRCAE) établi conjointement par l'État et les régions qui inclue : un bilan des émissions de GES, des consommations énergétiques et de la qualité de l'air, les scénarios à horizon 2020 déclinant la stratégie « Europe 2020 » des 3 fois 20 (-20% de GES par rapport à 1990 ; 20 % d'énergie renouvelable ; 20% d'efficacité énergétique).

Les régions sont aussi tenues de faire un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre tous les 3 ans à compter de cette date, portant sur leur périmètre patrimonial (bâtiments publics, transports en commun, et activités liées aux compétences de la région).

Cette loi crée aussi l'obligation des plans climats énergie territoriaux (PCET) pour toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants, soit 500 collectivités. Ce PCET doit se caler sur les ambitions et les échéances définies lors des négociations internationales, les objectifs européens et nationaux, c'est-à-dire : les objectifs de Kyoto, le 3 X 20 européen, le facteur 4 français adopté en 2005 dans la loi de programmation de l'énergie. La question de la cohérence entre les différents niveaux est alors déjà posée. *« La cohérence des actions des collectivités sera favorisée par la concertation au sein d'une instance nationale consultative réunissant les associations d'élus des différentes collectivités, qui sera associée à l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable et sa mise en œuvre. Une instance similaire pourra être instituée au niveau régional. »* (chapitre V, article 44 de la loi Grenelle 2) ([ADEME](#), 2009).

2.2 Depuis 2015 : les réglementations se renforcent

et fait de la région le « chef de file »

Adoptée le 17 août 2015, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) précise et simplifie le schéma hérité des deux lois Grenelle. Précédée d'un vaste débat avec les différents acteurs (ONG, collectivités, entreprises, etc.), elle ne retient plus que deux niveaux stratégiques d'action, la région avec le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et l'intercommunalité avec le Plan climat Air Energie Territorial (PCAET). Ces deux schémas sont obligatoires, sauf pour les intercommunalités de moins de 20 000 habitants.

Au même moment, la loi NOTRe fait des régions les chefs de file sur le climat et l'énergie, l'aménagement du territoire, la biodiversité et la qualité de l'air. Elles assurent sur ces sujets la territorialisation des orientations nationales et la coordination des collectivités de leur territoire (Source : SNBC 2020).

« Art. L. 4251-1. La région, [...], élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ». « Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. »

La loi prévoit aussi des objectifs quantitatifs pour le schéma régional à l'horizon 2020 et 2050 :

Article l222-1: *« Les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, conformément à l'engagement pris par la France, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, et conformément aux engagements pris dans le cadre européen. A ce titre, il définit notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie » ;*

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) établit également la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) qui répartit les efforts de réduction envisagés par secteur à l'aide de « budgets carbone »² juridiquement prescriptifs pour des périodes de 4 ans. La révision de la SNBC adoptée en 2020 fixe les budgets 2029-2033 mais revoit à la baisse les prévisions de réduction des émissions pour les transports et les bâtiments d'ici 2023 prévues

2 Les budgets carbone sont des plafonds d'émissions de GES, exprimés pour la France, en millions de t_{eq}CO₂. Ils sont fixés par secteur d'activité et par période de 4 à 5 ans : 2015-2018 (1er budget carbone), 2019-2023 (2e budget carbone), 2024-2028 (3e budget carbone).

dans la stratégie précédente.

La SNBC comme ces budgets doivent être *pris en compte* dans les PCAET (fig. 4). La LTECV accroît par ailleurs la responsabilité des échelons locaux dans les investissements structurants sur le plan énergétique (bâtiment, transports etc.), et plus particulièrement celle des régions dans la planification et la coordination de la transition énergétique, ainsi que celle des intercommunalités et dans l'animation et l'articulation avec les acteurs locaux.

Enfin, la LTECV redéfinit le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), en lui fixant des objectifs quantitatifs en cohérence avec les engagements internationaux de la France :

- « I.-La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016. [...] Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018.
- « Le plan climat-air-énergie territorial peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale [Scot] dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale. »
- « II.- Le plan climat-air-énergie territorial définit, sur le territoire de l'établissement public ou de la métropole « 1° Les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;
- « 2° Le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique. »

Il faut noter que l'article 119 de cette loi n'a pas été suivi d'effet à ce jour de la part de l'État : « Les modalités de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre du territoire sur lequel est établi le plan climat-air-énergie territorial sont définies par l'État. La méthode de comptabilisation est définie par voie réglementaire, de manière à être facilement applicable, vérifiable et comparable entre territoires. »

Le décret du 28 juin 2016, relatif au plan climat air énergie territorial (PCAET) précise l'articulation entre les différents niveaux de collectivités « Le plan climat air énergie territorial décrit les modalités d'articulation de ses objectifs avec ceux du schéma régional prévu à l'article L 222-1 ainsi qu'au articles L4433-7 et L 4251-1 du code général des collectivités territoriales » et « le projet de plan est transmis pour avis au préfet de région et au président du conseil régional. Ces avis sont réputés favorables au terme d'un délai de deux mois suivant la transmission de la demande ».

Pour résumer, la figure 1 recense les outils de planification nationaux comme territoriaux ayant un impact sur les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que leur articulation. Les différents documents de planification ayant une incidence sur les émissions de GES répondent également à des exigences bien précises quant à leur compatibilité ou leur prise en compte des plans nationaux ou *par* les plans nationaux.

Enfin sur le plan national, un Haut Conseil pour le Climat (HCC) est créé par un décret en mai 2019. C'est un organisme indépendant chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques publiques pour réduire les émissions de GES en cohérence avec l'Accord de Paris. Dans son second rapport annuel publié en juillet 2020, le HCC considérait que les mesures prises par le gouvernement n'étaient pas à la hauteur des enjeux ni des objectifs climatiques du pays. Il préconise de faire de la Stratégie Nationale Bas Carbone le cadre de référence de toute l'action publique de l'État français.

FIGURE 1

SCHÉMA SIMPLIFIÉ D'ARTICULATION DES PRINCIPAUX STRATÉGIES, PLANS ET PROGRAMMES AVEC LA SNBC. SEULS LES DOCUMENTS AYANT LE PLUS DE LIEN AVEC LA SNBC SONT REPRÉSENTÉS.

Source : [I Care & Consult](#), Avril 2019 (page 9)

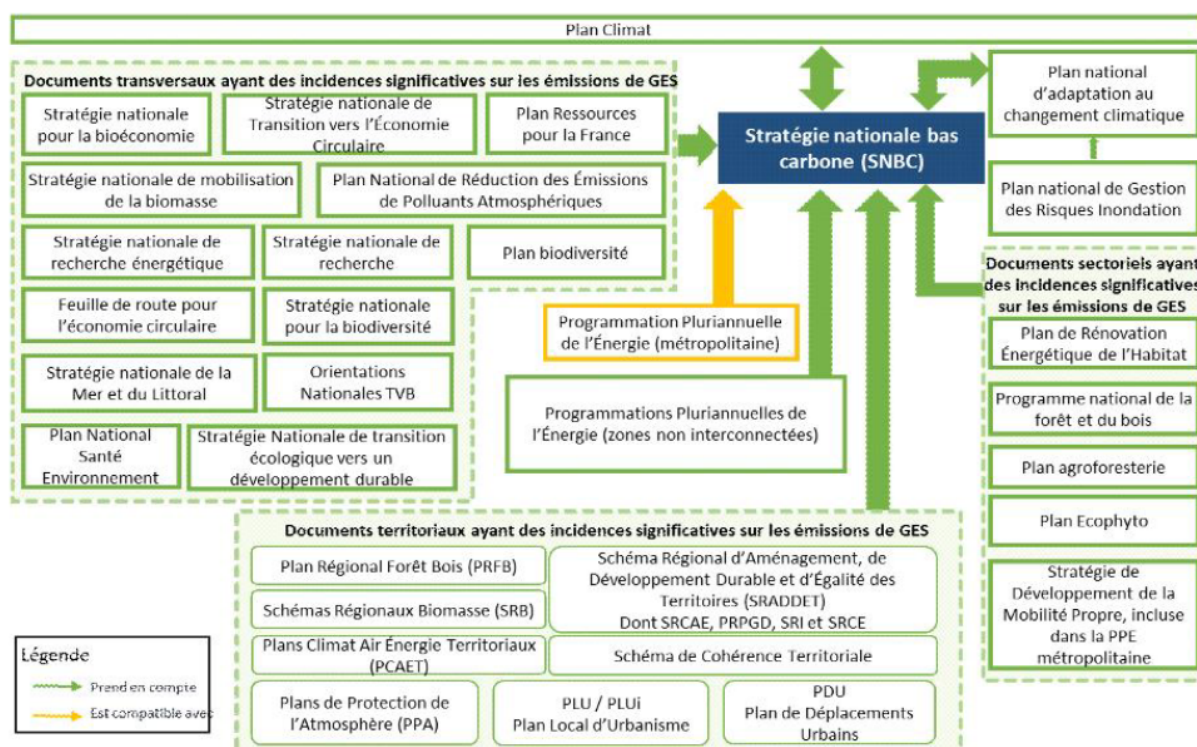


TABLEAU 1

RÉCAPITULATIF DES OBLIGATIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES

	INTERCOMMUNALITÉS	RÉGIONS
QUOI	Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET)	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) fusionne quatre schémas préexistants ³
QUI	- Obligatoire depuis 2015 pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants soit 734 au total(4). Echéances : +50 000 hab -> 2017 +20 000 hab -> 2019 - Volontaire pour les intercommunalités de moins de 20 000.	- Obligatoire depuis 2015 pour 11 régions françaises. - Les autres régions à statut particulier ne sont pas soumises à cette obligation.
QUAND	A renouveler tous les 6 ans, contre 5 auparavant, pour une meilleure cohérence avec les plans régionaux.	Le SRADDET doit être révisé à chaque nouveau conseil régional élu tous les 6 ans. Un inventaire au périmètre du patrimoine de la région doit être fait tous les 3 ans.
MODALITÉS ET RAPPORTAGE	Le cadre de dépôt prévu dans la LTECV assure une comparabilité minimum des diagnostics établis par les PCAET sur des données relatives aux émissions de GES, à l'énergie, aux capacités de séquestration du carbone, aux polluants atmosphériques, aux vulnérabilités du territoire et aux actions prévues. Le dépôt se fait sur la plateforme dédiée « territoires-climat ». Certaines régions font le suivi des PCAET réalisés sur leur territoire comme la région Ile-de-France (DRIEE, 2019).	Fixe objectifs régionaux en cohérence avec les objectifs nationaux dans 11 domaines. Cadres de dépôt des SRADDET doivent répondre à des modalités communes : -un rapport pour présenter les objectifs ; -un fascicule comportant les règles générales d'application du schéma, et leurs indicateurs de suivi-évaluation -des annexes comme : une évaluation des incidences environnementales des actions prévues, un diagnostic territorial prenant en compte la continuité des écosystèmes etc.
COMPTABILITÉ CARBONE	Inventaire de GES obligatoire pour toutes les régions et communes de plus de 50 000 habitants, et à renouveler tous les 3 ans minimum ⁵ . L'obligation porte sur les émissions du patrimoine des collectivités (de ses services), non sur l'ensemble de leur territoire, ni sur ses émissions indirectes (scope 3). Méthode de comptabilisation imposée par l'État de manière à être facilement applicable, vérifiable et comparable entre territoires (article R. 229-45 du code de l'environnement). Un guide spécifique pour les collectivités accompagne cette méthode.	
SUIVI-ÉVALUATION	Suivi obligatoire sur la réalisation des actions prévues, la gouvernance et le pilotage. La grille d'indicateurs (transversaux ou sectoriels) de suivi est définie par l'entité locale, limitant la comparabilité et l'additionnalité ⁶ . Evaluation non obligatoire.	La révision du schéma doit être précédée d'une évaluation des objectifs du précédent schéma. Les indicateurs de suivi comme d'évaluation et la méthode sont définis par chaque région, limitant la comparabilité et l'additionnalité.

³ Schéma régional climat air énergie ; le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) ; le schéma régional de l'intermodalité (SRI) ; le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

⁴ Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au PCAET

⁵ <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/actions-des-entreprises-et-des-collectivites-climat>

⁶ Le décret pour la loi LTCV (Article 1 - IV) donne des indications et décrit « les indicateurs à suivre au regard des objectifs fixés et des actions à conduire et les modalités suivant lesquelles ces indicateurs s'articulent avec ceux du schéma [...] ». Ademe, 2016 <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pcaet-comprendre-construire-et-mettre-en-oeuvre.pdf>

3. Suivi des communes et régions engagées dans une démarche de planification

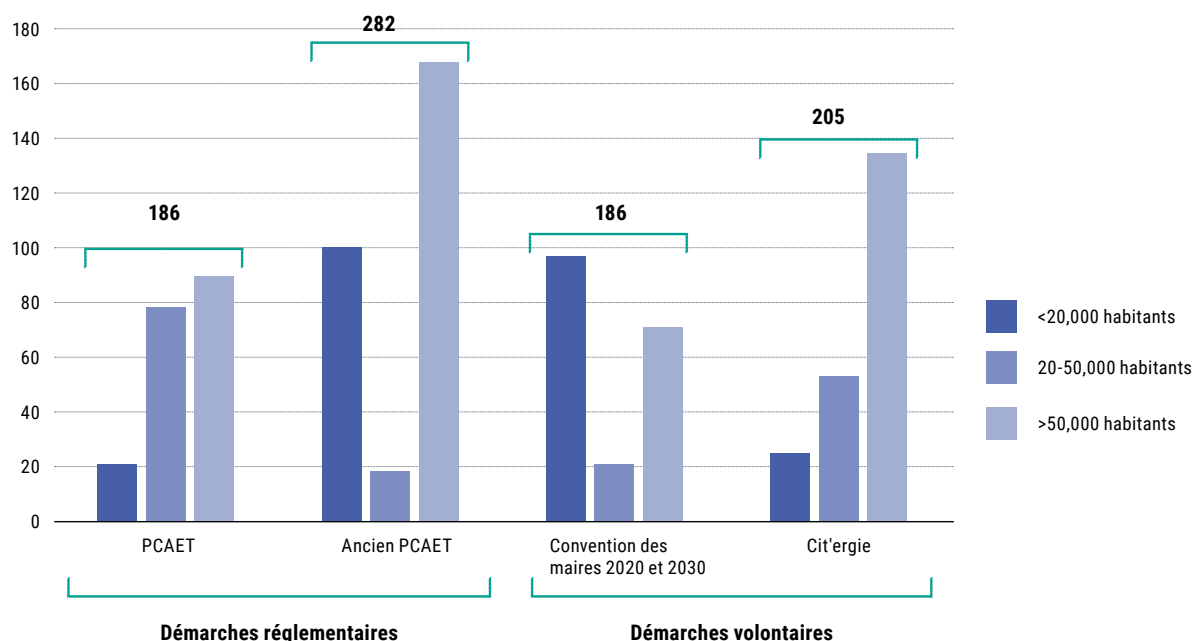
3.1 Villes et intercommunalités

Les collectivités françaises sont bien plus engagées dans des démarches formulées à l'échelle nationale que dans des démarches volontaires internationales. La démarche Cit'ergie, traduction française de l'initiative européenne « European Energy Awards » (eea), est également volontaire comme la Convention des maires, mais son processus de formulation et de suivi-évaluation est plus exigeant et structurant. La Convention des maires est davantage adoptée par les communes de moins de 20 000 habitants qui ne sont pas soumises à l'obligation de formuler un plan climat. Toutes ces initiatives sont décrites dans nos [Bilans Territoires](#) annuels.

Dans le cas français cela démontre un intérêt à faciliter la compatibilité entre ces démarches pour réduire le cout supplémentaire qu'implique la participation à des démarches volontaires européennes ou internationales. Un premier pas dans ce sens est permis par le rapprochement entre la Convention des maires en Europe et l'European Energy Awards, pour que les collectivités labellisées par ce dernier soient considérées comme satisfaisant les critères de la Convention des maires⁷.

FIGURE 2

NOMBRE DE VILLES ET RÉGIONS ENGAGÉES DANS UNE DÉMARCHE DE PLANIFICATION NATIONALE OU INTERNATIONALE - Source : *Convention des maires en Europe, ADEME, eea*



La plateforme « Territoire-Climat » gérée par l'ADEME recense les Plan-Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) en cours de validation ou mis en œuvre, ainsi que les anciens PCET et d'autres démarches nationales. Elle indique ainsi en février 2020 que 186 villes ont déposé leur PCAET dont près d'une centaine sont déjà en cours de mise en œuvre. Plus de 750 communes et intercommunalités sont pourtant concernées par l'obligation d'adopter ce type de plan.

⁷ <https://www.european-energy-award.org/cooperation-with-eu-initiatives/european-energy-award-covenant-of-mayors>

3.2 Régions

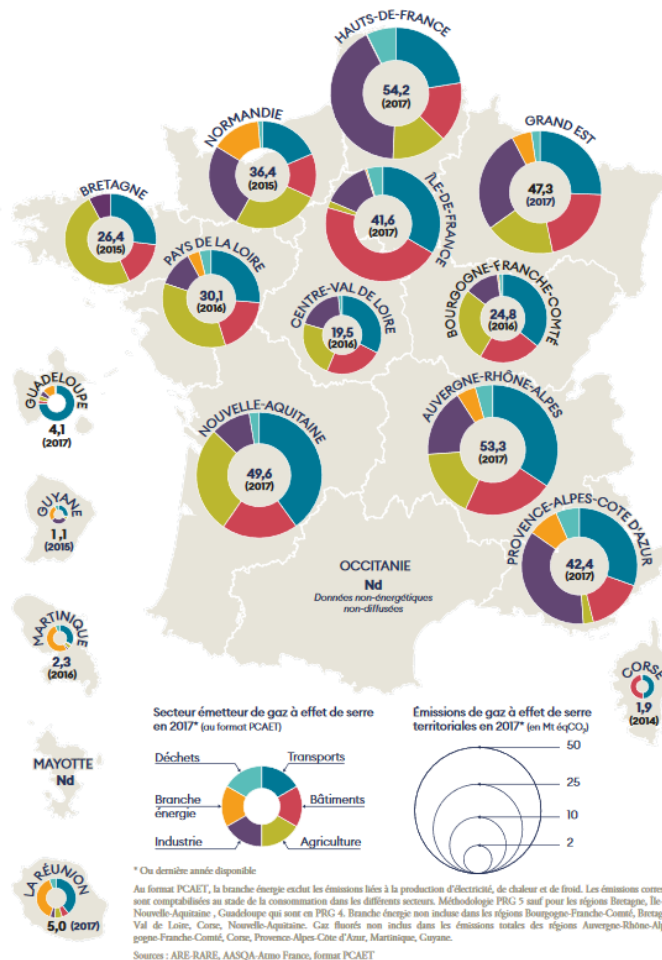
Les 11 régions métropolitaines qui sont soumises à l'exercice du schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ont désormais toutes adopté leur schéma en 2021⁸. Toutefois, l'ensemble des 18 régions françaises, métropolitaines et d'outre-mer, ont réalisé cet exercice sous une forme antérieure au SRADDET et toutes disposent de données d'émissions de GES à l'échelle de leur territoire.

Il existe peu d'analyses consolidées de ces documents et des données qu'ils contiennent. Le dernier rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat (HCC) éclaire quelque peu sur la situation des régions en 2021⁹ : les émissions régionales sont comprises entre 20 et 54 Mt eqCO₂ en 2017 avec une médiane située à 36 Mt eqCO₂ (et entre 1 et 5 Mt eqCO₂ pour les régions outre-mer et la Corse).

La répartition sectorielle des émissions diffère grandement d'une région à l'autre, reflétant le profil économique de chacune : dans la région des Hauts-de-France, l'industrie est responsable de presque la moitié des émissions régionales (42 %), tandis qu'en Bretagne l'agriculture représente 49 % des émissions, et qu'en Ile-de-France, le transport et les bâtiments concentrent les ¾ des émissions. Notons également que ces émissions ne reflètent pas l'empreinte carbone des régions, car les émissions importées peuvent être significatives pour des régions très urbaines comme l'Ile-de-France.

FIGURE 3

LES ÉMISSIONS DES RÉGIONS FRANÇAISES TOTALES ET PAR SECTEUR EN 2017- Source : [Haut Conseil pour le Climat, 2020](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc_rapport_annuel-2020.pdf)



⁸ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sraddet-un-schema-strategique-prescriptif-et-integrateur-pour-les-regions>

⁹ https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc_rapport_annuel-2020.pdf

Les émissions des différents secteurs de la Stratégie Nationale Bas Carbone sont inégalement réparties entre les régions, par conséquent les objectifs nationaux pèsent plus ou moins fortement sur les régions. Pour le HCC, un dialogue associant l'État et les régions est donc nécessaire pour spécifier l'effort de chacun et certains territoires devront aller au-delà de la neutralité carbone.

La loi Grenelle 2 en 2010 impose également un inventaire des émissions de GES des régions à l'échelle de leur patrimoine et compétences administratives tous les 3 ans. A ce jour seule 7 inventaires sont disponibles sur la plateforme dédiée et la plupart correspondent aux anciennes régions avant leur fusion en 2015 ([Bilan GES](#), 2020).

Enfin, les régions françaises sont particulièrement dynamiques à l'international et prennent part à différentes initiatives qui n'impliquent toutefois pas de démarche de planification spécifique, et viennent davantage en appui aux politiques régionales menées. 8 d'entre elles sont signataires de l'initiative Under2MoU qui vise une réduction des émissions d'au moins 80 % d'ici 2050 (voir [Bilans Territoire 2018 et 2019](#) pour une description de l'initiative). Sur le volet adaptation, 2 régions (Bretagne et La Réunion) font partie de l'initiative RegionsAdapt qui vise à soutenir les gouvernements régionaux dans la formulation d'un plan d'adaptation, la mise en œuvre d'actions concrètes et le reporting de leurs actions.



4. L'articulation des différents échelons de gouvernance

4.1 Articulation Régions/Villes

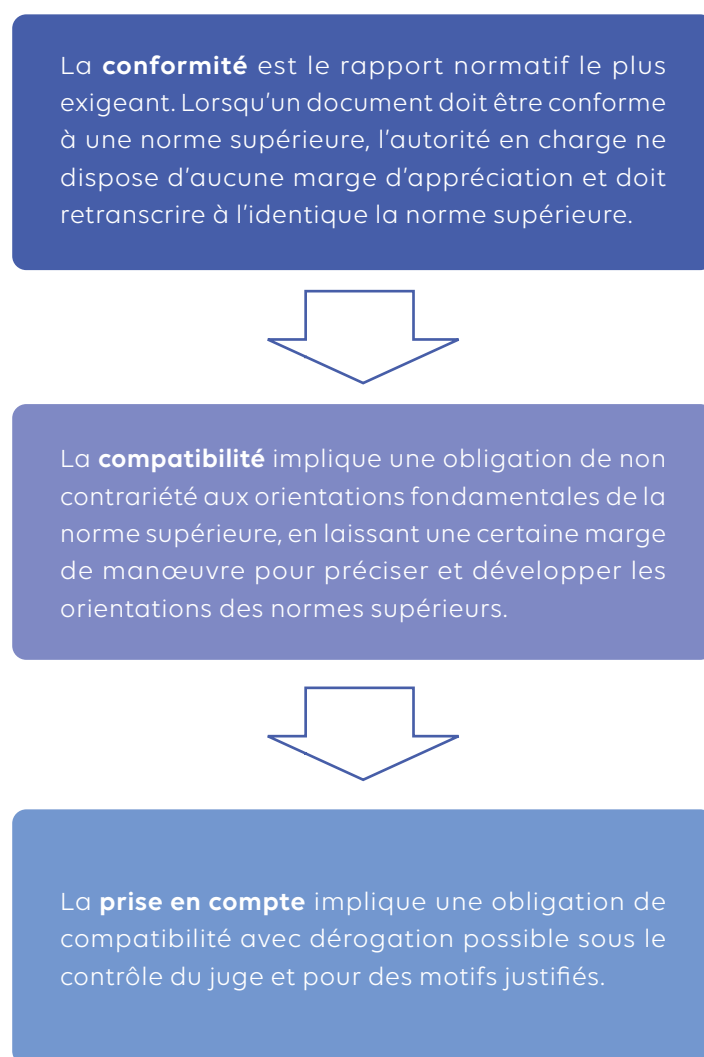
La loi impose que les plans climat locaux (PCAET) soient compatibles (fig. 4) avec les plans régionaux (SRADDET) : les objectifs et priorités doivent donc s'articuler explicitement avec le schéma régional existant et les indicateurs du PCAET doivent expliciter la manière dont ils s'articulent avec les indicateurs régionaux.

Toutefois, les cadres de dépôt régionaux et locaux ainsi que les outils de suivi étant distincts,

ils ne garantissent pas l'intégration des données locales dans le cadre de suivi régional. Pour le Haut Conseil pour le Climat (HCC) « *le principe constitutionnel de non-tutelle limite la capacité des régions à organiser les actions portant sur les compétences des autres collectivités territoriales et de leurs regroupements, et donc à concrétiser les orientations qu'elles établissent sur le climat. Cependant, en qualité de chef de file sur le climat, les régions doivent jouer un rôle important dans la coordination des actions entre les différents échelons territoriaux et dans la gouvernance climatique territoriale. Pour cela, elles pourraient devenir une réelle arène de discussion au sein du territoire régional.* » (HCC, 2020). Une plus forte concertation à l'échelle régionale sur les sujets ayant trait à la transition est préconisée tant pour nourrir la stratégie régionale que pour faciliter son acceptation par les acteurs et faciliter leur coopération.

FIGURE 4

NATURE DES LIENS ENTRE LES DIFFÉRENTS DOCUMENTS DE PLANIFICATION.



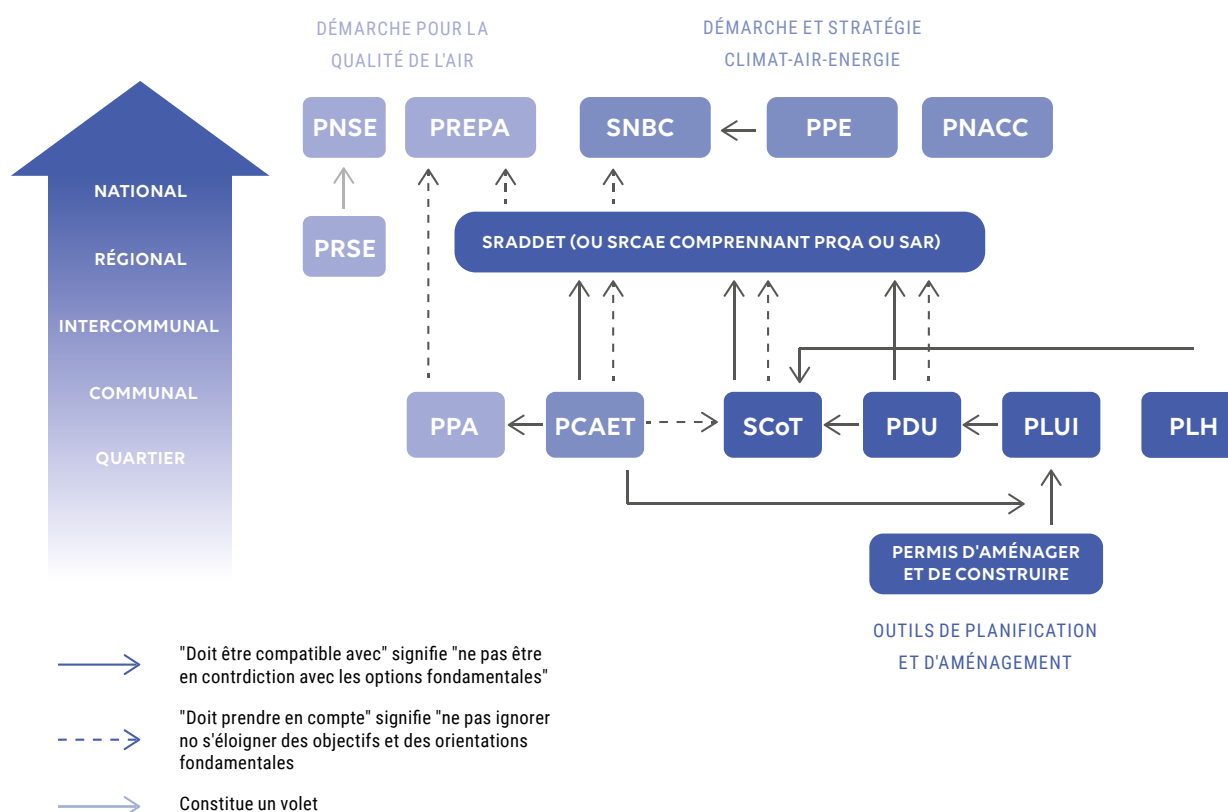
Pour assurer cette fois-ci la « cohérence horizontale » des politiques locales, les politiques locales sectorielles liées à l'urbanisme, la mobilité et l'habitat (respectivement Plan local d'urbanisme intercommunal PLUi, Plan de déplacements urbains PDU, et Programme local de l'habitat PLH) doivent *prendre en compte* le PCAET, et doivent être conformes au SRADDET (fig. 5).

La nature des liens entre les différents documents peut évoluer. En juin 2020 les ordonnances [2020-744](#) et [2020-745](#) apportent en effet de profondes modifications aux Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ainsi qu'à la hiérarchie des documents d'urbanisme entre eux et par rapport à d'autres documents territoriaux. Les SCoT sont des documents de planification stratégique à long terme destinés à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat. Ils peuvent désormais servir de Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), réduisant ainsi le nombre de plans et améliorant la dimension transversale des mesures climat-air-énergie dans toutes les politiques sectorielles traitées par le SCoT ([APCC, 2020](#)).

Enfin les plans locaux d'urbanisme, qui devaient jusqu'alors simplement prendre en compte le PCAET, doivent désormais être compatibles avec ce dernier.

FIGURE 5

DIFFÉRENTES DÉMARCHES DE PLANIFICATION DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS ET LEURS LIENS AVEC LE SRADDET - Source : Ademe.



PNSE : Plan national santé-environnement
 PRSE : Plans régionaux santé-environnement
 PRÉPA : Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques
 PPA : plans de protection de l'atmosphère
 SRADDET : schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
 SNBC : Stratégie nationale bas-carbone

PPE : Programmations pluriannuelles de l'énergie
 PNACC : Plan national d'adaptation au changement climatique
 PCAET : Plans Climat Air Énergie Territoriaux
 SCoT : schémas de cohérence territoriale
 PDU : Plans de déplacements urbains
 PLUi : Plans locaux d'Urbanisme intercommunaux
 PLH : Programmes locaux de l'habitat

4.2 Articulation État/collectivités

Objectifs : Les plans régionaux et locaux doivent *prendre en compte* la SNBC. Ils sont désignés comme « outils efficaces » pour décliner cette stratégie. Toutefois, la SNBC révisée de janvier 2020 précise que la pleine articulation des objectifs régionaux et locaux avec ceux de la SNBC n'a pu être assurée du fait de calendriers d'élaboration parallèles. Elle souligne également la difficile comparaison due à l'hétérogénéité des méthodes pour les définir. Ainsi, il n'existe actuellement pas de dispositif permettant de s'assurer que la somme des stratégies territoriales est cohérente avec l'ambition nationale.

La loi *recommande* aux régions de formuler des objectifs climat-énergie aux échéances suivantes (MTES, 2020) :

- 2021 et 2026, correspondant aux 2ème et 3ème budgets carbone, qui sont aussi des références réglementaires pour les PCAET ;
- 2030 étant une année de référence européenne et internationale ;
- 2050 étant une année de référence internationale et l'échéance de la SNBC.

Suivi-évaluation : les indicateurs de résultats de la SNBC sont publiés chaque année. Ils n'intègrent pas les résultats des plans régionaux et locaux qui sont pour la plupart en cours de mise en œuvre. En parallèle, la SNBC en 2015 a formulé 67 recommandations à traduire en politiques publiques concrètes pour réduire les émissions de GES de la France. Le suivi de la SNBC observe le niveau d'intégration de chaque recommandation dans les politiques publiques nationales, mais pas dans les politiques régionales ou locales. Toutefois 3 indicateurs de suivi des recommandations d'intégration de la SNBC dans les politiques publiques concernent les collectivités (MTES, 2020) :

- Renforcer, de façon progressive et itérative, la cohérence des objectifs quantitatifs entre les différents échelons
- Impliquer l'ensemble des territoires dans les démarches de type plan climat-air-énergie territorial (PCAET), à l'échelle des intercommunalités et faciliter l'accès aux données nécessaires à l'établissement de bilans carbone territoriaux et des plans d'actions.
- Multiplier les territoires de projets, les appuyer dans leur démarche et les valoriser (labélisation, soutiens).

L'évaluation en 2018 jugeait l'intégration de ces trois recommandations satisfaisantes avec 3 étoiles sur 3 ([MTES](#), 2019).

Pratiquement toutes les régions en France ont mis en place des Observatoires régionaux de l'énergie et du climat (OREC) qui permettent de fournir des bilans régionaux des émissions de gaz à effet de serre de manière consolidée à l'échelle régionale, mais également des consommations d'énergie, des puits de carbone, des polluants etc. On en recense une dizaine en France, réunis au sein du Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE), ou du Réseau Atmo.

Le Haut Conseil pour le Climat regrette dans son rapport annuel en 2020 que les observatoires régionaux énergie climat soient construits selon des modalités qui varient d'une région à l'autre en fonction de choix qui dépendent des régions. Les bilans régionaux d'émissions de GES ne sont donc pas harmonisés entre les régions, sur les méthodes de calcul, les sources de données utilisées etc., rendant « *difficile, d'une part, la comparaison des régions entre elles et, d'autre part, l'agrégation et la comparaison avec le niveau national.* » (HCC, 2020). Les réseaux qui coordonnent les travaux des

observatoires pointent un manque de financement pour organiser leur action à l'échelle nationale.

Enfin, l'enjeu du double-comptage¹⁰ des émissions de GES est un enjeu croissant au fur et à mesure de la multiplication des inventaires et de leur potentiel mise en cohérence avec ceux réalisés à l'échelle régionale et nationale. En France l'ADEME et le CITEPA proposent donc un outil de « spatialisation » de l'inventaire national de GES, qui désagrège l'inventaire national à l'échelle des communes et des régions. Si ces données sont moins précises que des inventaires basés sur des données locales, cela permet d'offrir un inventaire d'émission par défaut aux collectivités qui évite les doubles comptages entre les différents territoires français (ADEME, 2021).

OBSERVATOIRES CLIMAT RÉGIONAUX – L'EXEMPLE DES HAUTS-DE-FRANCE

Les données collectées et indicateurs produits par l'Observatoire Climat Hauts-de-France participent du suivi des PCAET et du futur SRADDET. Ils sont aussi utiles pour améliorer l'intégration à différentes échelles des données climat-énergie. L'Observatoire Climat, créé en 2012 pour agir à l'échelle des Hauts-de-France, est porté par le CERDD (Centre Ressource du Développement Durable), un « groupement d'intérêt public » piloté par cinq institutions : l'État, la Région Hauts-de-France et plusieurs collectivités locales, associations et partenaires privés. Il permet de suivre plusieurs indicateurs de suivi et d'impacts renseignant les communes et la région sur les pressions exercées par les activités humaines (48), sur l'état actuel du climat et de la biodiversité (23), et sur les réponses apportées en termes d'atténuation ou d'adaptation (7).

Source : CERDD

ENCADRÉ 2

Un groupe de travail « écologie territoriale » est chargé par l'État et en lien avec les associations d'élus locaux, de proposer un dispositif permettant d'intégrer les orientations des plans régionaux dans les futurs travaux de révision de la Stratégie Nationale Bas-Carbone, et d'assurer en sens inverse la prise en compte des indicateurs nationaux dans le suivi des plans régionaux. Pour rendre possible cette intégration entre données régionales, ces dernières doivent être harmonisées, ainsi que les méthodes, indicateurs et dispositifs de suivi entre régions. Les observatoires régionaux du climat peuvent ainsi permettre la production de données territoriales régulières, comparables et additionnables.

5. Dispositifs financiers nationaux pour les collectivités

5.1 Financements propres des collectivités pour la mise en œuvre des compétences climat

Le financement par l'État des nouvelles compétences de mise en place de plans climat n'a pas fait l'objet de financements nouveaux, malgré les demandes des réseaux de collectivités (qui proposaient l'affectation aux territoires d'une part de la contribution carbone-énergie¹¹). C'est donc

¹⁰ Double-comptage des émissions est le fait de calculer deux fois la même émission de GES par une même entité, ou par plusieurs entités. Les émissions ou leur réduction sont alors prises en compte deux fois ou plus. L'article 6 de l'accord de Paris indique la nécessité d'éviter les doubles-comptages.

¹¹ Contribution Climat-Energie (CCE) ou taxe carbone a été introduite en France en 2014. Elle est en fait une composante de la Taxe Intérieure de Consommation (TIC) perçue sur les produits pétroliers, le gaz naturel, le charbon et ses dérivés. De 7€/tCO₂ en 2014 elle est passée à 44,6€/tCO₂ en 2018, prix auquel la taxe est désormais gelée depuis la forte opposition d'une partie de la population sur laquelle pèse plus fortement cette taxe.

sur leur budget général que les collectivités financent leurs propres actions. Il faut noter qu'à la suite de l'adoption de la loi sur la transition énergétique en 2015, l'État n'a pas fait le choix d'un soutien direct aux PCAET mais a préféré lancer un appel à projets assez fortement doté (700 millions d'euros), en prenant en charge jusqu'à 80 % du montant de projets concrets proposés par les communes et les intercommunalités. L'ambiguïté du soutien de l'État aux PCAET s'est confirmée avec le gouvernement suivant qui a mis en chantier un nouveau dispositif, le contrat de transition écologique (CTE) dont l'articulation avec le PCAET n'apparaissait pas clairement.

5.2 Financements extranationaux

Néanmoins, plusieurs financements font l'objet de contractualisation, par l'Europe, l'État, ou par l'ADEME, agence dédiée. C'est par exemple le cas avec le FEDER (fond européen de développement régional) qui inclut un volet transition énergétique dont le montant doit couvrir au minimum 25 % des fonds gérés par la région et des conditionnalités climat.

5.3 Financements de l'État pour l'investissement ou l'animation

L'État porte aussi de grands programmes d'investissements structurants, auxquels les collectivités sont éligibles, en particulier le « Programme d'Investissement d'Avenir » (PIA) : 47 milliards au total pour financer des investissements innovants et prometteurs sur le territoire, et un enjeu affiché de neutralité carbone, avec un principe de co-financement pour : enseignement, R&D, filières stratégiques, développement durable, numérique, santé et biotechnologies.

Les grandes politiques d'investissement de l'État sont réalisées par des intermédiaires comme sur les transports, avec le financement par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFIT) de grands projets portés par les collectivités dont l'impact carbone est considérable (voies ferrées, transport collectif urbain, etc.). La Banque des territoires, direction de la Caisse des Dépôts (principale institution financière publique en France), propose aussi de nombreux prêts aux collectivités et gère aussi le « Fonds Ville de demain » pour soutenir l'investissement dans des projets performants et innovants qui contribuent à la transformation des villes pour : des transports et de la mobilité ; de l'énergie et des ressources ; de l'organisation urbaine et de l'habitat. 10 à 35 % des coûts d'investissement sont éligibles (665 millions d'euros).

- **Prêt Croissance Verte à Taux Zéro** : prêt de 15 à 20 ans pour les travaux de rénovation des bâtiments des collectivités territoriales, des établissements publics de santé et des universités.
- **Prêt Croissance Verte** : pour rénovation énergétique, construction de bâtiments à énergie positive, transports propres, production d'énergies renouvelables (taux ~ 1.5 % sur une durée de 20 à 40 ans)
- **Eco-Prêt** : prêts pour les opérateurs de logements sociaux à des taux très bonifiés pour la réhabilitation thermique de logements, avec un gain énergétique minimum à atteindre (taux ~ 0,5% sur une durée de 5 à 15 ans).

Plus récent (2019), le dispositif SARE (« service d'accompagnement pour la rénovation énergétique »), doté de 200 millions d'euros, prévoit le renforcement dans le cadre d'un contrat avec les régions, de l'information et de l'accompagnement des particuliers dans leurs démarches de réhabilitation de leur logement (et de ce fait, une facilitation de l'accès aux aides directes de l'État aux particuliers, notamment en crédit d'impôts). Il s'appuie sur un mécanisme financier novateur,

l'affectation de la recette des Certificats d'économie d'énergie (CEE)¹² payés par les entreprises, au profit de ces plateformes d'information. Si les collectivités, régions et intercommunalités, à l'échelle desquelles se situent en général les espaces info-énergie (type « guichet unique »), sont néanmoins amenées à assurer une part importante du financement, ce dispositif est un premier exemple de coopération financière entre l'État et les collectivités.

Enfin, la particularité française est la présence l'agence de la transition écologique (anciennement agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) (ADEME), sous la tutelle de l'État. Elle suscite, anime, coordonne, facilite ou réalise des opérations de protection de l'environnement et de maîtrise de l'énergie, avec un budget plus de 600 millions d'euros par an.

Ses financements et appels à projets se divisent en 4 familles :

Aides à la réalisation :

- diagnostics et études d'accompagnement de projets réalisés par un prestataire externe.
- projets environnementaux, principalement sous forme d'investissements : opérations exemplaires ou opérations de diffusion de technologies éprouvées ([Fonds chaleur](#)¹³, [Fonds économie circulaire](#)¹⁴, [soutien à la méthanisation](#)).

Aides à la connaissance ;

- projets de recherche, développement et innovation ;
- études « à caractère général » : benchmark, prospective, développement d'outils, méthodes, évaluation... ;
- observatoires climat-énergie territoriaux.

Aides au changement de comportement ;

- programmes de communication, formation, animation ;
- équipements pédagogiques ;
- programmes d'actions des relais de mobilisation.

Aides dans le cadre d'un contrat d'objectifs :

- projets territoriaux de 3 ans sur la base d'un objectif de résultats.

Source: [ADEME](#) (2020)

¹² Créé en 2006, les CEE reposent sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie. Ces derniers doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de CEE équivalent à ces obligations. Ils ont également la possibilité d'acheter des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie en finançant ces actions.

¹³ Soutient la production de chaleur renouvelable (biomasse, solaire thermique, géothermie, biogaz, énergies de récupération) et les réseaux de chaleur utilisant ces énergies. Durant la période 2009-2016, le Fonds Chaleur a été doté de 1,6 milliard d'euros pour soutenir près de 4 000 réalisations et une production totale de 2 millions tep.

¹⁴ Soutien aux projets en matière de prévention des déchets, collecte pour valorisation, recyclage, valorisation organique, matière et organique. Il consacre environ 200 M€ par an (80 % destiné au financement des opérations locales).

POUR ALLER PLUS LOIN :**FISCALITE LOCALE ET FINANCEMENTS :**

CGLU & Banque Mondiale (2019), [Observatoire Mondiale des finances locales – Edition 2019](#).

Gouvernement français (2020), [Observatoire des finances et de la gestion publique locales](#) (OFGL) – Edition 2019.

I4CE (2020), [Evaluation climat des budgets des collectivités territoriales](#).

ADEME (2021), [Collectivités : l'ADEME finance vos projets](#).

ADEME (19/01/2021), [Les aides financières de l'ADEME](#).

Plans climat nationaux, régionaux, locaux :

Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (29/10/20), [Stratégie Nationale Bas-Carbone \(SNBC\)](#)

ADEME (2021), [Plateforme « Territoire et climat »](#)

ADEME (2021), [Centre de ressources sur les bilans de gaz à effet de serre - Bilan GES](#).

Club STEP (01/2020), [Indicateurs territoriaux climat-air-énergie. Lesquels choisir et comment les utiliser ? Numéro 4 – Janvier 2020](#).

CITEPA (2021), [Outils et guide à destination des « Villes-Régions-Territoires »](#)

SUIVI-EVALUATION :

I-Care & Consult; MTES (04/2019), [Rapport environnemental de la Stratégie Nationale Bas-Carbone](#)

Haut Conseil pour le Climat (07/2020), [Redresser le cap, relancer la transition – Rapport annuel 2020](#).

Haut Conseil pour le Climat (12/2019), [Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions – Réponse à la saisine du gouvernement](#).

Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (01/2018), [Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone - Document 34. Suivi des recommandations transversales](#)

Réseau des Agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE) (2021). [Les Observatoires de l'énergie et du climat](#) (ORCAE).

Fédération des Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (ATMO) (2021). [Les AASQA](#).

Réseau Action Climat (2021). [Observatoire des objectifs régionaux climat énergie](#)

TEXTE DE LOI ET COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS :

Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (29/05/2020). [Actions des entreprises et des collectivités pour le climat](#)

LSE, Grantham Institute (2021), [Plateforme Climate-Laws – Profile France](#).

[LOI n° 2010-788](#) du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), dite loi Grenelle 2

[LOI n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM »

[LOI n° 2015-991](#) du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE

[LOI n° 2015-992](#) du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1)

[Décret n° 2016-849](#) du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial (PCAET)

[Ordonnance n° 2020-744](#) du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.

[Ordonnance n° 2020-745](#) du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

[Article L100-4](#) du code de l'énergie modifié par [LOI n°2019-1147](#) du 8 novembre 2019 - art. 1 (V)

Gouvernement français (16/05/2018). [Répartition des compétences des collectivités – Tableau synthétique du 16 mai 2018](#).

Association des Professionnels en Conseil Climat Energie et Environnement (APCC) (07/01/2021). [Note de positionnement – Enjeux climatiques et documents d'urbanisme locaux](#).

Gouvernement français ; CEREMA (20/04/2020). [Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires \(SRADDET\)](#).