



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Les solidarités entre territoires : un levier pour la transition écologique

La transition écologique révèle des complémentarités entre territoires qu'il convient de valoriser par une gouvernance adaptée. Certaines collectivités font ici preuve d'innovation, comme le montrent trois études de cas menées par France Stratégie sur le Grand Genève, sur le Pôle métropolitain du Pays de Brest et sur plusieurs collectivités albigeoises¹, que vient compléter une analyse des politiques de mobilité de la région Hauts-de-France². Alors que les élections municipales de 2020 ont mis en place de nouveaux exécutifs locaux, ces retours d'expérience sur les leviers d'action mobilisés sont source d'inspiration au-delà des territoires cités.

Les collectivités étudiées se sont saisies d'une ou plusieurs dimensions de la transition écologique pour en faire un « projet de territoire ». Ces dimensions correspondent à des problématiques identifiées à l'échelle du territoire ou du bassin de vie. Les politiques sectorielles – mobilité, urbanisme, agriculture, etc. – sont censées être mises en conformité avec ce projet transversal. La concrétisation de telles initiatives se joue alors dans l'intégration des stratégies entre intercommunalités et dans la coordination à ce niveau des outils susceptibles de les mettre en œuvre. Ces mutualisations contribuent à renforcer la capacité d'action des collectivités et la pertinence de cette action. Elles sont souvent incitées par la conditionnalité du soutien financier et technique apporté par l'Union européenne ou l'État.

La contribution de ces projets à la transition écologique pourrait cependant être renforcée. Pour ce faire, il semble essentiel de fiabiliser et de rendre plus robustes les données territoriales produites. Il s'agit d'objectiver et de rendre visibles les progrès à réaliser, et de suivre leur concrétisation.

Les efforts doivent aussi être poursuivis s'agissant de la mise en cohérence de l'action publique autour de ces projets de transition écologique. La clarification des objectifs et la simplification de la planification territoriale peuvent y contribuer.

Au-delà de quelques collectivités pionnières, le défi que soulève l'engagement de l'ensemble des collectivités dans la transition écologique demeure entier. Si les appels à projets *ad hoc* ont leur utilité, les dispositifs de droit commun comme les Contrats de plan État-Région ou encore les plans de relance à venir semblent plus susceptibles de généraliser cet engagement.

Une plus grande clarté sur les attributions des différentes collectivités et sur leur articulation contribuerait à la lisibilité et partant à la légitimité de leur action. En outre, l'association des parties prenantes et des citoyens eux-mêmes aux réflexions paraît désormais indispensable.

L'action des collectivités territoriales est essentielle à la conduite de la transition écologique et au renforcement de la cohésion territoriale. Les collectivités ont une responsabilité directe sur 15 % des émissions de gaz à effet de serre à travers leurs prérogatives (gestion des déchets, transport, etc.) et leur patrimoine (bâtiment, éclairage public, etc.)³. De manière indirecte, elles ont un impact sur 50 % des émissions. Quatre mesures sur cinq de la Stratégie nationale bas carbone⁴ ne se concrétiseront pas sans leur intervention, du fait de leurs compétences dans les domaines suivants : aménagement du territoire, urbanisme et voirie ; développement économique ; transports et mobilité ; restauration collective ; gestion de l'eau et assainissement ; éclairage public ; planification climat-énergie, etc.

1. Dégremont M. (2019), « La mobilité dans le Grand Genève : quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ? », *Document de travail*, n° 2019-02, France Stratégie, mai. Dégremont M. (2020), « La transition énergétique, levier de coopération interterritoriale : le cas de Brest et de la pointe bretonne », *Document de travail*, n° 2020-10, France Stratégie, juillet. Dégremont M. (2020), « Les projets alimentaires territoriaux, un levier pour une transition écologique partagée : le cas de l'Albigeois », *Document de travail*, n° 2020-11, France Stratégie, juillet.
2. Dégremont M. (2020), « Les politiques de mobilité dans les Hauts-de-France : des enjeux sociaux à l'épreuve du climat », *Document de travail*, n° 2020-08, France Stratégie, juillet. Cette étude a été réalisée sur demande du Haut Conseil pour le climat.
3. Association bilan carbone (2017), *Bonnes pratiques des territoires*.
4. Selon la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la Transition écologique.

NOTE DE SYNTHÈSE

AOÛT
2020

Marie Dégremont

Département Développement durable et numérique

La *Note de synthèse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

www.strategie.gouv.fr

Les caractéristiques des différents types de territoire – métropoles et zones urbaines, espaces peu densément peuplés – et les contraintes auxquelles ils sont confrontés – développement des énergies renouvelables, approvisionnement alimentaire, diminution des émissions de gaz à effet de serre – donnent à voir des complémentarités entre eux. Les zones rurales disposent de ressources naturelles, comme de la biomasse, dont les zones urbaines sont dépourvues mais dont elles ont besoin pour assurer leur approvisionnement énergétique ; tandis que les grandes collectivités urbaines ont des services plus étoffés susceptibles d'apporter de l'expertise aux plus petites. La transition écologique révèle ainsi des interdépendances et des potentiels de coopération territoriale à valoriser.

La mobilisation des collectivités autour de priorités d'action publique varie avec les prérogatives associées à leur statut et avec les caractéristiques propres à leur territoire (ressources, profil socioéconomique, histoire, etc.). Mais si les projets de territoire étudiés s'appuient systématiquement sur des spécificités locales, ils révèlent également des modes d'action et des configurations institutionnelles communs qui semblent propices à la poursuite d'objectifs de transition écologique et solidaire.

L'analyse de quatre projets territoriaux portant sur différentes dimensions de la transition écologique (voir encadré 1)

Encadré 1 – Quatre territoires illustrant les enjeux de la transition écologique pour les politiques publiques⁵

La mobilité dans le Grand Genève

Les pollutions environnementales et les nuisances associées à des besoins croissants de déplacement dans le Genevois constituent un des défis auxquels tente de répondre le projet d'agglomération du Grand Genève. Le Pôle métropolitain du Genevois français associe huit intercommunalités frontalières de la métropole suisse en vue de coordonner l'action publique locale côté français. Ces initiatives tentent de rendre cohérentes les politiques d'aménagement, d'urbanisme et de transport avec les objectifs environnementaux.

La transition agricole et alimentaire dans l'Albigeois

Espace rural où l'agriculture et l'agroalimentaire occupent une place importante dans l'économie et l'identité du territoire, l'Albigeois accueille deux projets alimentaires territoriaux (PAT). La ville d'Albi porte une initiative d'autonomie alimentaire locale ; le Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides un PAT soutenant l'économie agricole. Ces deux programmes combinent de manière innovante des actions liant environnement, cohésion sociale et soutien au tissu économique local, mais sont fragilisés par des divisions politiques locales.

met en évidence l'intérêt de développer les relations inter-territoriales et de renouveler le format des coopérations entre collectivités, au-delà des frontières administratives traditionnelles. En s'appuyant sur des enjeux et des projets emblématiques, on peut ainsi identifier des « bonnes pratiques » susceptibles d'inspirer d'autres collectivités françaises et formuler plusieurs recommandations en vue d'en renforcer la contribution à la transition écologique. Celle-ci met à l'épreuve les cadres traditionnels de l'action publique, ce qui pousse certaines collectivités à proposer des solutions innovantes, même s'il convient d'aller plus loin dans la déclinaison opérationnelle de ces ambitions.

UNE PRISE EN MAIN INNOVANTE ET TRANSVERSALE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'action publique locale intègre progressivement les enjeux de transition écologique

Si elle a longtemps été l'apanage de quelques pionniers, la transition écologique devient peu à peu le support d'un projet de territoire pour l'ensemble des collectivités. Les collectivités étudiées se saisissent d'une ou plusieurs de ses dimensions correspondant à des problématiques identifiées sur leur territoire ou à l'échelle de leur bassin de vie⁵. Ainsi, les difficultés associées à la mobilité apparaissent centrales

La transition énergétique à Brest

L'approvisionnement énergétique de la péninsule bretonne est fragilisé par la situation géographique et par la faiblesse des moyens de production locaux d'électricité. Dans un contexte de lutte contre le réchauffement climatique, la métropole de Brest tente ainsi de développer les énergies renouvelables locales, ce qui s'avère difficile sur son propre territoire (forte densité de population, présence de radars militaires, etc.). Elle noue des partenariats avec des collectivités proches, plus rurales, pour valoriser les potentiels locaux de production et favoriser ainsi l'appropriation de ces sujets par les collectivités.

Les politiques de transport de la région Hauts-de-France
Confronté à des difficultés sociales et économiques fortes, le conseil régional conduit des politiques visant à donner au plus grand nombre la possibilité de se déplacer. Dans une région où le taux de chômage est de deux points supérieur à la moyenne nationale, des actions mêlant insertion et accompagnement vers les mobilités décarbonées sont mises en place. Toutefois, la conciliation reste difficile avec les objectifs environnementaux, car des engagements publics conduisent à soutenir le recours au véhicule individuel. Leur inscription dans une perspective de neutralité carbone à long terme n'est pas évidente.

5. Selon l'Insee, un bassin de vie correspond au plus petit territoire au sein duquel la population a accès aux équipements et services de la vie courante : commerce, enseignement, santé, services aux particuliers, sports, loisirs et culture, et transports. Le choix de cette échelle permet ainsi de correspondre aux pratiques quotidiennes des habitants d'un territoire. Le bassin de vie se distingue d'une zone d'emploi, définie par l'Insee comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

6. L'analyse est détaillée pour chacun de ces territoires dans les documents de travail cités en notes 1 et 2.



dans le cas du Grand Genève : l'allongement des temps de déplacement et la congestion des axes de transport, la dégradation de la qualité de l'air et la part importante de ce secteur dans les émissions de gaz à effet de serre du territoire placent ce sujet au cœur des préoccupations politiques. À Brest, ce sont la sécurisation de l'approvisionnement énergétique et le développement des énergies renouvelables qui revêtent une importance particulière. À Albi, la forte représentation du secteur agricole dans l'économie locale a probablement favorisé la prise en main politique de cette thématique. Ces projets rassemblent autant de grandes métropoles densément peuplées – Genève, par exemple – que de petites intercommunalités rurales – comme la communauté de communes d'Arve et Salève.

La mise à l'agenda politique passe d'abord par la réalisation de bilans statistiques territorialisés. Ces exercices tracent les contours territoriaux des enjeux, ils les rendent visibles et soulignent l'intérêt d'une cohérence territoriale renouvelée dépassant les frontières administratives. Dans bien des cas, ils s'appuient sur des cadres réglementaires fixés par le législateur national, comme les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou les Plans climat air énergie (PCAET). La réglementation nationale ou les incitations – appels à projets, par exemple – en ce sens constituent un puissant moyen d'orientation et de structuration de l'action publique locale.

La plupart de ces actions sont construites à partir d'initiatives partenariales antérieures dans un domaine proche – Agenda 21, Schéma de cohérence territoriale (SCOT) notamment. De premiers réseaux de politique publique existent donc, et les collectivités impliquées ont déjà une expérience de travail commun de leurs services et de leur personnel politique. Là où une coopération territoriale serait pertinente mais reste inexistante ou très faible, l'effort pour la mettre en place est donc probablement plus substantiel. Ce point fait l'objet d'une recommandation spécifique (voir partie 4).

Des programmes transversaux susceptibles d'inspirer l'action d'autres collectivités

En plus de remettre en cause les contours traditionnels des circonscriptions d'action politique, les enjeux pris en main par ces collectivités dépassent les sphères des différentes politiques publiques. Dans les cas étudiés, les acteurs partenaires assument cette transversalité en intervenant conjointement sur l'urbanisme, l'aménagement écono-

mique, la mobilité, l'environnement ; ou bien sur l'alimentation, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'éducation, la cohésion sociale et l'environnement, par exemple.

Parfois, les projets menés en commun s'inscrivent dans un ensemble de négociations territoriales impliquant des sujets à première vue éloignés, dans une logique d'échange de ressources ou de capacités d'action. Par exemple, à Brest, c'est la politique de santé qui a été un des éléments catalyseurs du partenariat entre la métropole et le Pays du Centre-Ouest Bretagne, l'approvisionnement en énergies renouvelables fournissant un autre pilier pour cette coopération.

La concrétisation de telles initiatives se joue dans l'intégration entre intercommunalités des stratégies et la coordination des outils susceptibles de les mettre en œuvre. À moyen terme, cela pourrait donner lieu à une convergence territoriale plus substantielle (voir partie 4). Ainsi, le Grand Genève dispose d'un Projet d'agglomération transfrontalier et le Pôle métropolitain (voir encadré 2) du Genevois français a élaboré un Schéma métropolitain des mobilités à son échelle (SMM)⁷, coordonné avec un Schéma d'accueil des entreprises (SAE). Une convergence des différents SCOT est en cours. Les décisions de localisation des infrastructures de transport, l'organisation des services à la mobilité par les différentes collectivités s'inscrivent dans ce cadre. Le Pôle métropolitain du Pays de Brest est le niveau de convergence des planifications climat-énergie réglementaires (PCAET, voir encadré 3) et des contrats-cadres volontaires (TEPCV, CTE⁸). Le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Albigeois et des Bastides (PTAB) a établi une stratégie alimentaire et agricole commune, déclinée par ses collectivités membres. Leur intervention sur le foncier, l'urbanisme, l'aménagement ou la restauration collective contribue à la mise en œuvre de cette stratégie, illustrant le fait que toutes les politiques publiques peuvent contribuer à l'effort de transition écologique.

Les Pôles métropolitains et les Pôles d'équilibre territorial et rural, instruments utiles pour gouverner la transition écologique

Une gouvernance dédiée à la poursuite de « projets de territoires »

Pour porter ces politiques communes, les intercommunalités ont la possibilité de s'associer au sein de structures relativement souples, les Pôles métropolitains (PM) ou les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), selon le territoire sur lequel ils se déploient (voir encadré 2). Ces structures définissent ensemble des projets de territoire, stratégies partagées d'action publique donnant cohérence à leur coopération.

7. Le Schéma métropolitain des mobilités, élaboré entre 2016 et 2017, propose une stratégie et un plan de développement de la mobilité à l'échelle du Genevois français à horizon 2030, dans l'optique, à terme, d'un transfert de compétences et de l'acquisition du statut d'Autorité organisatrice de la mobilité par le Pôle. S'appuyant sur un diagnostic territorial, il propose un plan d'actions et des scénarios d'évolution institutionnelle permettant l'atteinte des ambitions politiques. Le schéma d'accueil des entreprises priorise les zones d'installation des activités économiques, notamment en fonction des solutions de mobilité disponibles.

8. Les Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) sont des appels à projets du ministère de l'Environnement lancés en 2014. 212 collectivités labellisées ont bénéficié d'un soutien technique et financier allant de 500 000 euros à 2 millions d'euros. Les Contrats de transition écologique (CTE) sont des projets portés par les collectivités territoriales agréant des acteurs locaux autour de la transition écologique. Ils sont labellisés par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Ils représentent un peu plus de 700 millions d'euros de financements publics, dont près de 270 millions versés par l'État et ses opérateurs pour 107 projets en juillet 2020.

Encadré 2 – Les Pôles

*Un **Pôle métropolitain**⁹ est une structure de coopération intercommunale s'apparentant à un syndicat mixte fermé, mais les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) qui le composent sont représentés sur une base démographique. Début 2020, on compte 26 pôles métropolitains en France. Sur une base volontaire, cette institution permet aux collectivités membres de gérer de manière intégrée des compétences même lorsque les seuils de population requis pour accéder au statut de métropole ne sont pas atteints¹⁰. Ses membres peuvent lui transférer et lui déléguer l'exercice de prérogatives identifiées comme d'intérêt métropolitain. Les Pôles métropolitains disposent ainsi d'un cadre d'action commun à l'échelle de grandes aires urbaines ou de grandes agglomérations proches, sachant que leur périmètre peut s'étendre sur plusieurs départements.*

*Un **Pôle d'équilibre territorial et rural** (PETR) est un établissement public relevant des règles applicables aux syndicats mixtes¹¹. Plusieurs EPCI à fiscalité propre situés*

hors de métropoles – qu'il soient ou non ruraux – peuvent choisir de s'associer dans une telle structure pour y poursuivre un projet de territoire élaboré conjointement. Ce faisant, ils mettent en commun des moyens sur des projets conçus pour une échelle dépassant leurs frontières territoriales. En 2019, on comptait ainsi 123 PETR. Leur périmètre, qui doit être d'un seul tenant et sans enclave, s'approche généralement d'un bassin de vie. Les EPCI y sont représentés suivant leur poids démographique au sein d'un conseil syndical. Ils peuvent créer des services unifiés et, à partir de ce cadre, fusionner pour former une communauté de communes ou une communauté d'agglomération. Il s'agit donc d'un outil de convergence de l'action publique territoriale pour des collectivités de taille limitée (à l'inverse du Pôle métropolitain), facilitant la mise en cohérence de leurs interventions et renforçant les capacités d'analyse à leur disposition.

D'autres possibilités d'association d'intercommunalités autour d'un projet de territoire existent, par exemple avec la forme juridique du syndicat mixte (fermé ou ouvert), de l'association ou du groupement d'intérêt public (GIP).

À partir de l'identification d'enjeux interterritoriaux, les collectivités impliquées dans de telles initiatives mobilisent des dispositifs institutionnels *ad hoc*. Les Pôles constituent un des principaux instruments de cette coopération, celle-ci étant bien souvent stimulée par la participation à des appels à projets nationaux, européens ou régionaux. Ainsi, la candidature puis l'obtention de financements conditionnés à la conclusion de contrats requérant des partenariats interterritoriaux et la transversalité des actions proposées incitent les métropoles à se rapprocher de collectivités avoisinantes et les petites collectivités à coopérer. De fait, les financements nationaux et européens et les modalités de leur octroi façonnent la gouvernance locale. Leurs exigences contribuent à la mise en place de nouvelles coopérations territoriales.

La mise en commun d'agents, la constitution de services propres avec un personnel dédié à la poursuite de missions (élaboration de stratégies de mobilité, accompagnement de la mise en œuvre de plans climat, veille institutionnelle, etc.) contribuent à renforcer la pertinence des actions menées. En effet, hormis les plus grandes, une partie des collectivités membres n'est pas en mesure de consacrer des moyens significatifs aux politiques énergie-climat.

Grâce aux coopérations, elles peuvent rassembler des données, développer des capacités d'analyse et de suivi, et monter en compétence dans ces domaines. Ces ressources acquises au niveau d'un Pôle peuvent être mises à disposition de l'ensemble des membres, alors qu'isolément les collectivités auraient difficilement pu les faire émerger ou les entretenir. Par exemple, ce sont 17 équivalents temps plein qui travaillent pour le Pôle métropolitain du Pays de Brest, dont une dizaine de salariés¹². L'action commune permet aussi aux membres du Pôle de disposer de l'appui technique d'une agence locale de l'énergie, Energence¹³, et d'élaborer des outils d'analyse comme un cadastre solaire cartographiant les potentiels locaux de production d'énergie renouvelable.

Des services propres aux Pôles sont plus à même de développer une vision d'ensemble des politiques publiques, ce qui facilite leur coordination. Ce ne sont pas seulement les capacités de veille et de montage des projets qui s'en trouvent renforcées, mais la crédibilité même des candidatures pour l'obtention de financements. Cette organisation favorise la cohérence des candidatures, marque l'insertion territoriale des grandes villes et leur contribution à la cohésion de leur territoire, autant de caractéristiques régulières

9. Ce type d'institution a été consacré par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui définit le statut de Pôle métropolitain, légèrement modifiée par la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

10. Pour se constituer en pôle métropolitain, les EPCI doivent rassembler au moins 300 000 habitants et l'un d'entre eux au moins 100 000 habitants. Pour former une métropole, le seuil démographique est fixé à 400 000 habitants et les collectivités concernées doivent s'intégrer dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants ou être au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants, ou encore être chef-lieu de région.

11. Catégorie créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. En 2019, ils étaient 130 (source : ANPP, Panorama 2019).

12. Le reste provenant notamment de mises à disposition par des collectivités membres.

13. Créée en 1998, elle est financée à hauteur de 36 % par Brest métropole, comprend 17 équivalents temps plein pour environ 1 million d'euros de budget (source : Energence, *Rapport annuel*, 2018). Les autres financeurs sont notamment les communes (13 %), la région (9 %) et l'ADEME (8 %).



rement valorisées par les financements européens, nationaux et régionaux et essentielles à leur obtention.

Enfin, ces regroupements donnent plus de visibilité aux projets locaux, limitant la fragmentation de l'action publique. Ils permettent à leurs membres de peser davantage dans leurs relations avec les opérateurs privés – entreprises concessionnaires pour des services publics ou investisseurs, par exemple.

Le recours à des solutions diversifiées, au-delà de l'évolution des infrastructures

En complément de stratégies communes et transversales à l'échelle de ces regroupements, les collectivités étudiées mobilisent largement des instruments « souples » pour les mettre en œuvre. En matière de mobilité, si des projets d'infrastructures existent, un appui aux solutions de télétravail et de covoiturage est mis en place, avec une optimisation des plans de déplacement et un travail sur le changement des comportements (valorisation des alternatives à la voiture individuelle, mise à disposition d'information, etc.). Ces choix reconnaissent les limites que peuvent rencontrer certains grands projets pour répondre aux besoins des populations (temps de mise en œuvre par rapport aux dynamiques démographiques, difficultés de réalisation). Ils reflètent aussi les contraintes de financement, voire la limitation des capacités d'action propre des collectivités concernées. Ils résultent d'une stratégie d'optimisation des ressources consacrées, qui consiste à agir sur la répartition des activités économiques et la localisation des bâtiments pour valoriser l'ensemble du potentiel des infrastructures de transport existantes, par exemple.

Les actions étudiées associent largement les acteurs privés à la poursuite des objectifs d'action publique, par exemple pour l'organisation de services de covoiturage ou la localisation d'espaces de télétravail. Les opérateurs privés peuvent être partenaires des collectivités pour élaborer ces programmes, les mettre en œuvre – comme pour les plans de mobilité dans les entreprises – ou bien en tant que cocontractants pour exécuter un service. Ainsi, chacun des projets étudiés donne à voir des démarches innovantes ainsi que la mobilisation d'outils susceptibles de faire progresser la transition écologique dans d'autres collectivités.

UN POTENTIEL À RENFORCER

Les démarches repérées par l'analyse de trois projets locaux contribuent de manière intéressante à la mise en œuvre de la transition écologique. Cependant, leurs résultats, encore peu visibles, pourraient être limités par des fragilités auxquelles nous suggérons de remédier. La prise en compte de telles préconisations est susceptible de concerner la plupart des collectivités.

Un besoin de données pour le suivi et l'évaluation

Les projets étudiés incluent l'établissement de cartographies, la fiabilisation et la production de données, mais ces efforts restent partiellement concrétisés : ils doivent donc être encouragés et poursuivis. Il n'est ainsi pas toujours possible d'obtenir des données récentes (qui, par exemple, peuvent dater de 2010 pour la production d'énergie). Elles sont parfois inexistantes, comme pour la cartographie des potentiels de production d'énergie, ou très partielles, notamment pour le suivi des indicateurs associés à la mise en œuvre d'une politique publique.

Recommandation 1 – Dans les domaines de l'énergie et du climat, la robustesse des documents de planification doit être renforcée avant toute validation administrative. Les objectifs doivent être clairs, avec des indicateurs de suivi en lien direct avec ces objectifs et avec les mesures établies pour les décliner.

Une telle exigence soutiendrait la montée en compétence en matière de connaissance du territoire. Renforcer la pertinence des objectifs et la qualité du suivi favoriserait la transparence de l'action publique locale, sa crédibilité et sa lisibilité. À cet effet, il pourrait être pertinent d'établir une grille harmonisée à l'échelle nationale présentant quelques objectifs dans un format commun et définissant quelques indicateurs appropriables par chacune des collectivités. La quantification et le suivi des émissions de gaz à effet de serre peuvent être un exemple de ce besoin d'harmonisation. Les sources, le type de gaz et le périmètre d'émission considéré (émissions du patrimoine de la collectivité ou bien incluant celles associées à la production des biens consommés sur son territoire) ne sont pas toujours traités de la même manière selon les collectivités. Il convient aussi de proposer des indicateurs suivant plus finement l'impact des actions menées, comme pour la mobilité, le taux de report de la voiture au train suite à la mise en place d'une tarification plus favorable à ce dernier. Plusieurs démarches ont été lancées ces derniers mois, qu'il convient de mettre en cohérence. Une telle grille, élaborée de manière partenariale (collectivités, observatoires, services de l'État, etc.), pourrait être accompagnée par la diffusion d'un cadre de bonnes pratiques éprouvées au sein des collectivités.

Une montée en compétence d'une partie des collectivités est nécessaire pour parvenir à l'élaboration et au suivi de tels indicateurs. La nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) apparaît bien placée pour accompagner les collectivités en ce sens. Des exigences et une transparence accrues pour la poursuite des objectifs environnementaux pourraient s'accompagner d'une souplesse plus forte quant aux moyens choisis par les collectivités pour les atteindre (type de coopération locale, gestion et maîtrise du foncier, fiscalité locale, etc.).

Deux possibilités existent pour assurer cette mise en cohérence : une réglementation nationale plus détaillée et plus explicite – un tel cadre n'existe pas à ce jour – dont le véhicule pourrait être la future loi « 3 D », avec une procédure d'approbation de ces plans par les services de l'État

Encadré 3 – Les différents schémas de planification climat-énergie

L'articulation des différentes planifications climat-énergie se décline de la manière suivante. L'Accord de Paris fixe les engagements internationaux de l'Union européenne. Différentes directives et règlements européens (Paquet « Énergie propre » climat pour 2030) établissent la contribution de l'Union à cet accord international. Ils détaillent les objectifs européens et par pays en matière d'émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique et, suivant les sujets, peuvent préciser les outils d'action publique à mobiliser (planification, normes d'efficacité énergétique, par exemple).

*La **Stratégie nationale bas carbone (SNBC)** décline pour la France les objectifs d'atténuation du réchauffement climatique. Elle fixe une limite d'émissions de gaz à effet de serre (GES) à court-moyen terme, avec des budgets carbone établis par période de cinq ans jusqu'à 2033. Elle détaille pour chaque secteur d'activité (par exemple, les transports ou l'industrie) des objectifs de réduction des émissions de carbone, en définissant des budgets carbone sectoriels. Ces GES doivent être pris en compte par les acteurs publics – locaux et nationaux – dans leurs propres planifications et dans leurs décisions d'investissement. La notion de prise en compte signifie que ces acteurs ne peuvent s'écarter des principes directeurs de la SNBC sauf s'ils le justifient.*

*La **Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, qui fixe la stratégie nationale dans le domaine de l'énergie, doit quant à elle être compatible avec la SNBC. Ce document trace la stratégie énergétique de la France, avec des objectifs en matière de maîtrise de la consommation d'énergie, de production d'électricité (renouvelables, nucléaire, fin de l'usage des combustibles fossiles), de sécurité d'approvisionnement, qui doivent contribuer à la réalisation de la SNBC. Cette relation de compatibilité est plus contraignante que le lien de prise en compte mentionné ci-dessus : elle impose une obligation de respect des orientations fondamentales de la stratégie. Toutefois, une marge de manœuvre est laissée pour la déclinaison des orientations, relativement souple.*

Les notions de compatibilité et de prise en compte guident ainsi l'articulation et le niveau de contrainte posé par un

conditionnée au respect de telles mesures – actuellement, les documents sont évalués au regard de leur cohérence d'ensemble. Une autre option serait de publier régulièrement une liste des collectivités ayant satisfait à ces obligations, cette visibilité positive pouvant être incitative.

document vis-à-vis d'un autre, dont le respect est sanctionné par l'autorité administrative.

*La réalisation d'un **Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** est une obligation réglementaire pour chaque région – sauf exception¹⁴. Il fixe des lignes directrices en matière de développement durable, d'aménagement du territoire, de gestion des déchets, de climat, de qualité de l'air et d'énergie, notamment. Il intègre et se substitue à l'ancien Schéma régional climat, air, énergie (SRCAE). Il doit prendre en compte la SNBC. Ce n'est donc qu'indirectement qu'il est lié à la PPE. Les collectivités infrarégionales doivent prendre en compte une partie de ses prescriptions (voir ci-après).*

*Le **Plan climat air énergie territorial (PCAET)**, obligation réglementaire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, doit être compatible avec les règles générales du SRADDET (principes directeurs) et prendre en compte ses objectifs. Le PCAET doit aussi prendre en compte le Schéma de cohérence territoriale (SCOT, voir ci-après). À compter du 1^{er} avril 2021, il devra être compatible avec le SCOT ou y être intégré. Le SCOT devient un document intégrateur des planifications locales en matière de déplacements, d'habitat et de climat.*

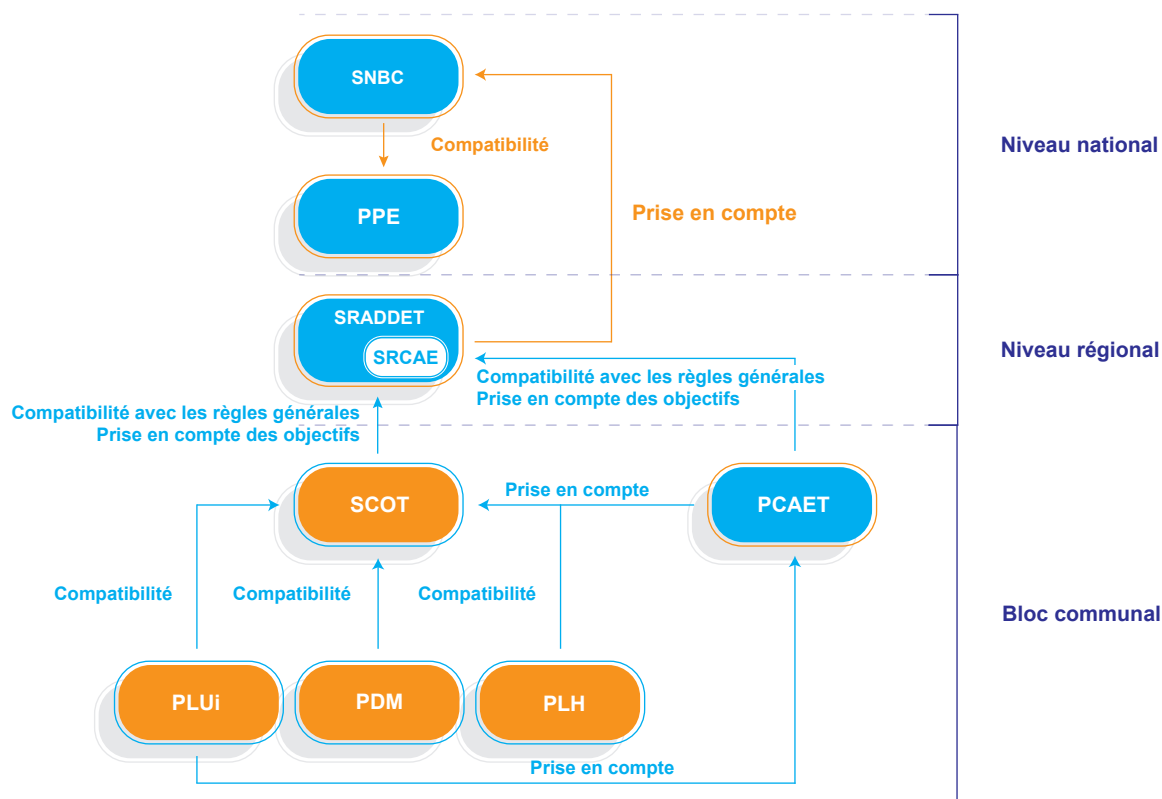
*Le **SCOT** est un outil de planification territoriale à l'échelle d'une ou plusieurs communes articulant les politiques publiques dans le domaine de l'aménagement et du développement durable (aménagement commercial, environnement, habitat, mobilité). À partir du 1^{er} avril 2021, son périmètre minimal sera l'intercommunalité, l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT supprimant la compétence de la commune dans ce domaine. En 2019, 329 SCOT s'appliquaient sur le territoire français, couvrant 19 751 communes¹⁵. Le SCOT fixe des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les schémas sectoriels tels que les PLU/PLUi, les Plans de mobilité, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) et, à partir d'avril 2021, les PCAET. Sa réalisation n'est pas obligatoire, mais elle est fortement incitée par la réglementation nationale. Le SCOT doit lui-même être compatible avec les règles générales du SRADDET et prendre en compte ses objectifs.*

14. Des dispositifs spécifiques existent pour la Corse, l'Île-de-France et les régions d'outre-mer.

15. Voir le site de la Fédération nationale des SCOT.



Figure 1 – La réglementation actuelle



Note : en bleu, les dispositifs dédiés au climat et à l'énergie. Par souci de clarté, le schéma ne résume que les liens mentionnés dans cette note (il n'est pas exhaustif). On remarque l'importance du SRADDET dans l'articulation des politiques publiques sectorielles avec les enjeux climat-énergie.

Source : France Stratégie

Au-delà du pilotage administratif des projets territoriaux de transition écologique, ces démarches de définition d'indicateurs pertinents pourraient être associées à une réflexion sur la sélection d'un nombre restreint d'indicateurs appropriables par les citoyens. Il reste difficile pour le grand public de cerner la réalité de la transition énergétique dans les territoires, d'identifier les différents niveaux d'action et de responsabilité. Cet effort de transparence et de pédagogie favoriserait l'appropriation des sujets ainsi que l'implication constructive des citoyens.

Grâce à une planification territoriale intégrée et à une gouvernance adaptée, assurer la cohérence environnementale des politiques publiques

Ces projets ne doivent pas rester autonomes ou s'ajouter simplement aux politiques existantes : ils doivent y être intégrés et contribuer à leur évolution. Il s'agit en effet de gagner en efficacité pour supprimer les actions contradictoires comme les investissements publics défavorables à l'environnement¹⁶. Une politique de soutien au maraîchage local peut par exemple être affaiblie par une politique d'urbanisme et d'aménagement autorisant l'implantation de grandes surfaces commerciales en périphérie des centres urbains, sur des terres agricoles propices à cet usage.

L'adaptation des politiques publiques traditionnelles et leur articulation avec ces projets de transition écologique sont donc essentielles. Cela devrait aussi permettre des synergies (lutte contre l'étalement urbain, diminution du besoin de mobilité, d'infrastructures de transport et baisse des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que protection de l'agriculture locale), gages d'efficacité des moyens consacrés.

La planification territoriale est un des principaux moyens de mettre en place cet alignement des politiques publiques. Les schémas d'aménagement et d'urbanisme (SRADDET, SCOT), énergie-climat (PCAET) sont les supports d'une stratégie territoriale définie par les collectivités, en dialogue avec les parties prenantes (autres collectivités, agences de l'État, entreprises, associations, citoyens). Ils fixent un cadre réglementaire à l'action publique locale qui s'applique à des domaines clés de la transition écologique – usage des sols ou consommation d'énergie, par exemple. D'autres schémas thématiques (mobilité, énergie) peuvent ensuite s'y rattacher pour préciser la contribution des différents secteurs.

Cependant, rendre opérationnels les schémas d'aménagement et de protection du climat comme les SRADDET – certains sont encore à adopter même si des premières versions

16. Fetet M., Perrier Q. et Postic S. (2019), *Une évaluation climat à 360° du budget de l'État*, I4CE, Paris, France. Voir aussi Comité pour l'économie verte (2018), *Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ?*, rapport du groupe de travail présidé par Dominique Bureau et Bénédicte Peyrol.

ont été diffusées – reste délicat. Le respect des compétences propres à chaque niveau de collectivité et des responsabilités partagées contribuent à limiter l'applicabilité de tels schémas. Par ailleurs, toutes les collectivités ne sont pas couvertes par un SCOT. Cela signifie que les usages du territoire ne sont pas toujours définis de manière cohérente au regard des objectifs environnementaux. Une partie des ressources utiles à la transition énergétique (alimentaires comme en Occitanie, énergie comme en Bretagne) se trouve dans des territoires non couverts par un SCOT ou bien partiellement. Il est donc difficile d'en tirer parti, de les exploiter et de les valoriser.

Recommandation 2 – Soutenir et concrétiser l'effort de simplification des schémas en rendant obligatoire le schéma de cohérence territoriale (SCOT), aujourd'hui fortement incité par la réglementation nationale¹⁷.

Un SCOT obligatoire permettrait de s'assurer de la mise en cohérence de politiques publiques ayant un impact sur les émissions de gaz à effet de serre, la production d'énergie, l'usage des sols, etc. Dans cet esprit, il convient également d'inciter les collectivités à délibérer en faveur de l'intégration du PCAET au SCOT, comme c'est déjà le cas pour le Pôle métropolitain du Pays de Brest. Depuis l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, cette intégration est favorisée par la réglementation.

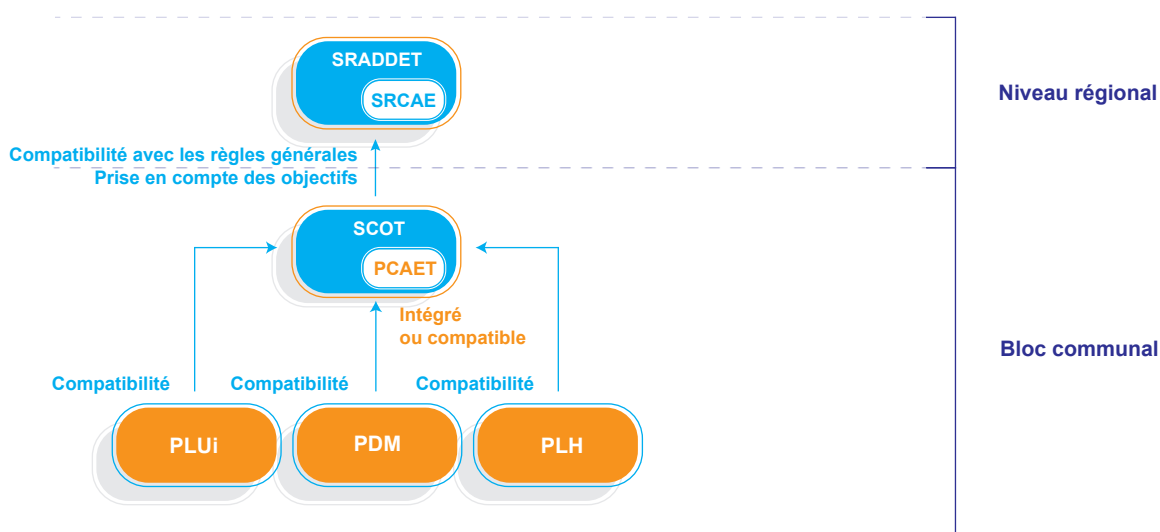
Plus généralement, il s'agirait de soutenir les planifications locales en matière d'urbanisme, de climat, d'énergie et d'aménagement, pour tendre à une intégration théma-

tique et interterritoriale. L'ordonnance précitée amorce une telle évolution, vers la réalisation de SCOT à l'échelle des bassins d'emploi, et dont l'appropriation par les collectivités est la prochaine étape.

Certaines collectivités ont déjà choisi de coupler la réalisation d'un SCOT et d'un PCAET, avec une coordination opérationnelle et institutionnelle. Les objectifs sont élaborés de concert dans le cadre de ces démarches conjointes, et ces documents sont portés par une même structure – EPCI ou groupement d'EPCI, syndicat mixte, par exemple. Sur près de 880 PCAET recensés par l'ADEME en octobre 2019¹⁸, 46 étaient réalisés dans le cadre d'un SCOT, ce qui représentait une quinzaine de SCOT.

Certaines collectivités ont fait le choix de coordonner leur action au sein d'inter-SCOT (Gironde, Lyon, Toulouse, Côte d'Opale, etc.), d'autres ont commencé par mener de concert la réalisation d'un PLUi et d'un PCAET, comme la métropole de Brest. Ce rapprochement pourrait dans un premier temps être encouragé, car il permet une convergence progressive et adaptée aux contextes politiques, institutionnels, voire environnementaux locaux. La capacité de cadrage des politiques publiques du PCAET, très limitée aujourd'hui, en serait renforcée. L'intégration du PCAET au SCOT, par exemple, est susceptible de donner au premier un caractère plus contraignant vis-à-vis de programmations structurantes pour la lutte contre le réchauffement climatique. Il faudra cependant veiller à ce que ce renforcement réglementaire ne conduise pas à freiner les ambitions portées par les SCOT.

Figure 2 – Évolutions envisagées de la réglementation



Note : *idem* ; schéma non exhaustif. L'intégration ou la mise en compatibilité du PCAET au SCOT renforce le lien entre climat et urbanisme, puisque le PLUi est compatible avec le SCOT.

Source : France Stratégie

17. Depuis le 1^{er} janvier 2017, en l'absence de SCOT, les collectivités concernées sont sous le régime de la constructibilité limitée. Ainsi, elles ne peuvent pas ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation. Des dérogations sont possibles.
18. Voir la carte de l'avancement des PCAET, sur le [site de l'ADEME](http://site.de.lademe).



Une telle réflexion d'ensemble relative à des enjeux forts pour le territoire concerné (aménagement, activités économiques, environnement) est susceptible de donner de la consistance à un projet de territoire faisant sens au regard des pratiques des populations qui l'habitent. De plus, établir de telles orientations à une échelle plus large que la commune protège les maires des pressions associées aux demandes d'artificialisation et d'étalement urbain de leur territoire, qu'elles proviennent de leurs administrés ou des entreprises. Cela limite la concurrence interterritoriale relative à la captation des activités économiques. Il devient alors possible de mettre en place des mécanismes de solidarité ou de compensation entre collectivités. Plus largement, la convergence des différents schémas territoriaux pourrait être envisagée à travers l'existence d'un contrat cadre de territoire, que pourraient par exemple représenter les contrats plan État-Région (CPER) et les conventions les déclinant à l'échelle des collectivités infrarégionales. Le rôle du CPER en tant que contrat intégrateur serait renforcé. Adossé au SRADDET qui établirait les priorités régionales, cohérentes avec les grands objectifs nationaux mais spécifiques à chaque région, le CPER clarifierait l'articulation des engagements territoriaux et renforcerait leur cohérence. Les contrats thématiques découleraient de ce contrat cadre, ce qui donnerait plus de lisibilité à l'action publique. L'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT donne formellement la possibilité de mettre en cohérence les contractualisations volontaires établies par le bloc communal avec ces SCOT. La reconnaissance institutionnelle de cette intégration constitue une innovation à soutenir. Elle pourrait être complétée, en miroir, par une mesure équivalente entre la région et les collectivités infrarégionales. Les différents mécanismes mis en place pour assurer le soutien économique dans le cadre de la crise du Covid-19 sont susceptibles de renforcer le foisonnement des dispositifs *ad hoc*, programmes, appels à projets, etc. : la relance dont les modalités sont encore à mettre en place serait l'occasion d'amorcer cette rationalisation.

Au-delà de ces ajustements techniques relatifs aux schémas d'aménagement et aux contractualisations administratives, une réflexion est à mener sur les modalités d'une clarification des responsabilités et des moyens à disposition des collectivités pour conduire les politiques publiques et atteindre les engagements climatiques. Ces actions restent peu lisibles et peu accessibles au grand public : une telle clarification renforcerait la compréhension de l'action locale par les citoyens. Elle donnerait plus de vigueur à la démocratie locale. Elle a été esquissée par le président de la République en avril 2019 lors du Grand Débat national, lorsqu'il a appelé à une « clarification des compétences, des responsabilités et des financements [afin de] savoir à quelle élection les

gens votent pour quoi¹⁹». Cette proposition a été réaffirmée lors de son adresse aux Français du 14 juin 2020.

Hiérarchiser les priorités et renforcer le suivi de la mise en œuvre des projets

De tels principes de mise en cohérence de l'action publique autour d'objectifs climatiques et d'insertion dans un document cadre peuvent être déclinés pour les projets volontaires – projet alimentaire territorial, projet de transition énergétique, par exemple. Ceux-ci doivent être plus clairement alignés avec les stratégies nationales, comme la neutralité carbone, la SNBC et la PPE. Les impacts des actions annoncées dans ces projets peuvent être difficiles à estimer, marginaux et donc délicats à valoriser. Trop de projets sont développés en faisant l'impasse sur une réflexion quant à leurs effets, pour plusieurs raisons :

- les objectifs ne sont pas toujours clairement définis, de même que des indicateurs pertinents pour les suivre ;
- les moyens de suivi sont souvent peu précis ou insuffisants ;
- une priorisation reste à établir en fonction de leur contribution aux objectifs environnementaux de la France (lutte contre le réchauffement climatique ou protection de la biodiversité : prioriser par exemple la protection des capacités de stockage de carbone par les sols ou bien la valorisation d'un réseau de chaleur local) ;
- la coordination entre les politiques publiques demeure un point faible. L'approvisionnement énergétique d'une collectivité, qui représente un poste de dépenses substantiel, n'est pas toujours coordonné avec la politique environnementale, malgré des synergies évidentes : renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments permet de diminuer les frais d'entretien et de combustible du patrimoine immobilier, tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation 3 – Faire évoluer les critères de sélection des différents appels à projets environnementaux à caractère volontaire et les conditions fixées pour obtenir un soutien national.

Les projets soutenus devraient identifier plus clairement des leviers structurants (évolution de l'urbanisme, de l'aménagement économique, fiscalité locale, commande publique), au-delà d'actions de communication. Ces dernières permettent de gagner en visibilité mais ont un impact marginal²⁰. Dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, qui fait l'objet d'une de nos études de cas²¹,

19. Voir Le *Courrier des maires* (2019), « En Bretagne, Emmanuel Macron achève sa tournée auprès des maires de l'Hexagone », 3 avril.

20. Cette remarque ne concerne pas les actions pédagogiques, qui sont de nature différente.

21. Dégremont M. (2020), « Les projets alimentaires territoriaux, un levier pour une transition écologique partagée : le cas de l'Albigeois », *op. cit.*

cela signifie par exemple qu'au-delà de la mise en valeur de jardins partagés, il s'agit de vérifier que les plans d'urbanisme et de développement économique ne conduisent pas à la destruction d'importantes surfaces agricoles. Les projets présentés devraient respecter et refléter l'articulation mise en place avec les SCOT et PCAET, en leur donnant une consistance plus palpable et mobilisatrice, associant davantage d'acteurs (entreprises, associations, etc.).

Plus largement, la multiplication des appels à projets participe à l'émiettement de l'action publique : la rationalisation évoquée précédemment paraît souhaitable, notamment en redonnant une place centrale aux CPER comme colonne vertébrale de l'action publique territoriale et document de référence de l'intervention de l'État. Ce rapprochement est esquissé par le pré-accord de partenariat État-régions présenté par Régions de France et le Premier ministre le 30 juillet 2020. Elle rendrait plus aisée cette articulation autour des objectifs climatiques, ainsi que leur application à toutes les collectivités par la déclinaison contractuelle entre les régions et les collectivités infrarégionales.

En redonnant la primauté aux dispositifs de droit commun, cette rationalisation faciliterait l'implication de l'ensemble des collectivités territoriales, et non pas seulement de celles ayant suffisamment de ressources à consacrer à la recherche de financements *via* les appels à projets. Cela permettrait aussi un ajustement au calendrier d'action correspondant au contexte des territoires concernés, qui ne correspond pas forcément à celui des appels à projets nationaux.

Entraîner l'ensemble des collectivités et accompagner celles ayant le plus de difficultés à se saisir de la transition écologique

En France, la transition écologique territoriale se matérialise principalement par l'action de quelques collectivités pionnières et par des initiatives vitrines. Il devient essentiel d'entraîner l'ensemble des collectivités, tant pour des raisons environnementales que de cohésion sociale. Bien souvent, les initiatives « ambitieuses » émergent là où existe un historique d'intervention, pour des collectivités déjà engagées dans les domaines de la transition écologique. Cependant, les ressources et les gisements peuvent être importants sur le territoire des collectivités non engagées.

Recommandation 4a – Utiliser plus systématiquement des leviers financiers comme les Contrats de plan État-Région (CPER) en cours d'élaboration, les incitations fiscales (impôts économiques locaux dont versement mobilité, TVA) et la réglementation pour entreprendre la généralisation de l'engagement écologique des collectivités.

Les financements nationaux pourraient être conditionnés de manière plus stricte à une bonne articulation entre l'action

locale et l'objectif de neutralité carbone. D'un point de vue réglementaire, cela pourrait se traduire par une impossibilité de déclencher de nouveaux projets de développement ou d'aménagement dès lors qu'un SCOT²² ou un plan climat n'a pas été élaboré. Les outils de droit commun seraient ainsi mobilisés pour intégrer la transition écologique dans l'action publique, comme le donne à voir la figure 2.

Recommandation 4b – Les appels à projets nationaux, qui pourraient avoir un rôle secondaire suite à la revitalisation de l'outil CPER, pourraient être recentrés sur l'accompagnement aux collectivités ayant le plus de difficultés à se lancer dans la transition écologique.

Les collectivités les plus audacieuses et les plus engagées dans cette transition sont souvent les plus récompensées par ces appels à projets, qui consacrent l'innovation territoriale, la capacité à élaborer des projets ambitieux et à dédier des ressources spécifiques à ce type de démarche. Ce sont donc bien souvent celles qui sont déjà sensibles à ces enjeux et qui ont déjà décidé d'y consacrer des moyens. Tous les territoires étant concernés par la transition écologique, il pourrait être envisagé de donner la priorité à la mise en action des collectivités les moins avancées dans ce domaine, moins susceptibles actuellement d'être impliquées dans de telles démarches.

Pour rappel, seules 10 % environ des collectivités de plus de 20 000 habitants ont finalisé leur PCAET, sachant que les collectivités de moins de 20 000 habitants, non obligées, sont peu nombreuses – une centaine – à le faire à titre volontaire alors qu'elles disposent de ressources importantes, par exemple en énergies renouvelables.

Favoriser la mutualisation et la convergence des politiques publiques, renforcer leur légitimité

En outre, les concurrences territoriales restent fortes entre intercommunalités et entre membres et non-membres de Pôles. Elles fragilisent les projets de transition écologique et freinent l'intégration territoriale à un niveau correspondant aux enjeux identifiés (mobilité, systèmes alimentaires, par exemple). Des rivalités territoriales historiques, une méfiance mutuelle entre grandes et petites collectivités, des oppositions partisans peuvent empêcher des actions conjointes.

Les compétences intégrées entre plusieurs intercommunalités, par exemple à l'échelle de Pôles, restent peu nombreuses, avec une convergence lente et limitée. Cela obère la concrétisation des ambitions et la cohérence de l'action publique. La crainte d'une perte d'autonomie décisionnelle ou l'existence de situations très contrastées – niveau d'intégration intercommunale, par exemple – contribuent à expliquer cet

22. Des dispositions existent en ce sens depuis 2017, mais elles souffrent d'exceptions nuisant à leur effectivité.



état de fait. Par exemple, dans le cas d'un projet alimentaire territorial (PAT) à l'échelle d'un Pôle, si les choix relatifs à l'aménagement du territoire sont effectués séparément par les intercommunalités membres, la concrétisation de ce PAT est compromise. Il serait donc souhaitable de progresser vers une intégration de l'action publique à une échelle fonctionnelle, se rapprochant du bassin de vie ou du bassin d'emploi, ce que ne recouvrent pas forcément les intercommunalités, en tout cas organisant une action concertée entre plusieurs collectivités. L'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT invite les collectivités à agir en ce sens. Dans le domaine de l'énergie et du climat, la priorisation et la sélection des actions à mener pour atteindre des objectifs communs pourraient utilement être pilotées au niveau d'un regroupement d'intercommunalités prenant la forme d'un syndicat mixte (dont les Pôles sont une configuration possible), qui a une taille critique pour assurer leur pertinence.

Recommandation 5 – Une intégration politique plus avancée entre collectivités pourrait être envisagée, par le transfert de compétences des communes aux EPCI, par le renforcement des EPCI et surtout par la mise en commun de certaines compétences entre EPCI via des regroupements d'EPCI au sein de syndicats mixtes.

Dans le domaine de la mobilité, la Loi d'orientation des mobilités (LOM) ouvre des possibilités juridiques en ce sens, mais qui restent à être déclinées dans les faits et appropriées par les collectivités, ce qui peut être facilité par ces mesures complémentaires.

L'exemple des SCOT peut aussi être source d'inspiration : une fusion de SCOT autour de mailles pertinentes a été engagée. Cette convergence est encore complexe à mettre en œuvre, comme en témoigne le cas d'Albi, mais le mouvement vers la réduction du nombre de SCOT est lancé.

L'intégration politique et la mutualisation des services entre collectivités territoriales devraient permettre le développement d'outils et de capacités d'action : capacités d'analyse et d'expertise, influence vis-à-vis d'autres acteurs (régions, entreprises). Elles favorisent une nécessaire montée en compétence et l'accompagnement des décideurs pour un portage dans la durée de ces programmes, au-delà d'investissements ponctuels visibles.

Recommandation 6 – Lorsque la proximité avec une collectivité dotée de capacités administratives suffisantes existe – notamment s'agissant de villes moyennes ou de départements moteurs –, étudier la possibilité d'engager via la contractualisation, voire l'intégration pro-

gressive de politiques publiques, la conduite d'actions communes entre territoires peu denses et centres urbains, à l'instar de Brest et de son plan climat.

En mutualisant leur élaboration entre plusieurs intercommunalités, notamment par une association entre collectivités urbaines et collectivités rurales, les PCAET pourraient gagner en robustesse, puisque davantage de capacités d'analyse seraient mobilisables. Ils couvriraient également des territoires plus pertinents au regard des ressources énergétiques et de la demande ainsi que des sources d'émissions de gaz à effet de serre.

Étant donné l'importance des compétences visées (mobilité et, de plus en plus, alimentation et énergie), il semble important de renforcer la légitimité des décisions prises par les échelons exerçant ces prérogatives (EPCI, syndicats mixtes). Si cette légitimité n'est pas conférée par une élection politique traditionnelle, elle peut venir d'une évolution du processus décisionnel et de l'exercice au quotidien de la compétence. Il s'agit ici de proposer des ajustements de la gouvernance de certaines politiques publiques locales, et non pas de s'atteler à une réforme institutionnelle et des modes d'élection des collectivités territoriales. Une telle réforme apparaît hors de propos alors que ces institutions absorbent encore les transformations issues des dernières lois de réforme territoriale, MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) notamment.

Recommandation 7 – Une association plus étroite des parties intéressées et impliquées dans la conduite des politiques publiques pourrait être faite dans le cadre des prises de décision et de l'exécution des services locaux.

La mobilité peut constituer un exemple en la matière. Ainsi, la LOM prévoit la mise en place d'un « comité des partenaires » par chaque Autorité organisatrice de la mobilité (AOM), qui doit inclure des représentants des usagers et des employeurs – et d'autres types d'acteurs en fonction des spécificités des territoires. Les AOM ont en effet toute latitude pour fixer la composition et les modalités de fonctionnement de ces comités. Ce type de comité²³ est généralement consultatif, peu visible (et disposant d'une faible influence sur le processus décisionnel). Une proposition pourrait être d'établir un comité des partenaires qui soit élu par les usagers et les employeurs, ces deux catégories participant au financement du service de la mobilité, avec l'achat de billets d'une part et le versement mobilité d'autre part. Cette élection n'aurait pas forcément lieu en même temps que les élections locales pour ne pas lier les campagnes et légitimités ; mais un décalage limité à quelques mois permettrait d'assurer une cohérence des mandatures et des calendriers décisionnels²⁴.

23. D'autres comités existent, qui ont trait à la gestion des services publics locaux, mais sont également consultatifs.

24. Ce lien « financement par l'utilisateur-vote » est affaibli dans les collectivités où les transports sont gratuits. Mais il semble important d'impliquer l'utilisateur dans la gestion d'un service appelé à se développer dans le cadre de la transition écologique – au-delà du débat relatif à la gratuité des transports.

Ce comité des partenaires pourrait, par exemple, être composé à 50 % de représentants des usagers et à 50 % des employeurs. Il prendrait part aux décisions concernant la mobilité au sein de l'AOM (offre de transport, organisation des services, financement, etc.), par un vote sur celles-ci, ce qui irait plus loin que la formulation d'un simple avis. Les modalités de cette association à la prise de décision seraient à affiner, mais plusieurs configurations sont possibles. Par exemple, une majorité simple de ce comité pourrait se prononcer sur les propositions de l'AOM, cette dernière devant passer par un vote des deux tiers de son assemblée ou conseil d'administration pour passer outre. Ainsi, les positions des usagers et des employeurs devraient être prises en considération par l'AOM. L'AOM pourrait aussi examiner toute proposition soutenue par les deux tiers du comité des partenaires.

Permettre aux usagers et employeurs de peser dans l'organisation du service favoriserait une meilleure coordina-

tion des activités, renforcerait sa cohérence et l'appropriation des enjeux associés.

Ce type d'organisation pourrait ensuite être développé dans d'autres secteurs, par exemple pour les politiques d'alimentation et énergie-climat au niveau territorial.

Il pourrait être impliqué dans le suivi au quotidien de ces politiques publiques, la participation à l'exercice de la compétence contribuant au renforcement de la légitimité de telles actions. Les rapports d'activité, comptes rendus d'exercice du service, rapports de gestion lui seraient communiqués et il aurait pour prérogative de les approuver en fin d'année, par exemple avec une majorité renversée : un vote de deux tiers des membres serait nécessaire pour un rejet du document. Au-delà de sa valeur symbolique, un tel rejet, motivé, pourrait déclencher l'inscription de dispositions visant à remédier aux carences identifiées dans les projets de budget, de stratégie et d'organisation du service pour l'année suivante.

CONCLUSION

Les transformations exposées ici visent à adapter la gouvernance locale de l'action publique pour une gestion plus efficiente des défis associés à la transition écologique. Elles sont de nature à renforcer l'effectivité des mesures prises, contribuant à la crédibilité des engagements politiques.

Les plus petites collectivités y gagnent en capacités d'intervention – expertise, moyens, accès à des ressources – et les plus grandes peuvent accroître leur capacité à atteindre des objectifs environnementaux dont une partie des solutions se trouve en dehors de leur circonscription administrative.

Les propositions détaillées ici visent aussi à renforcer la légitimité de décisions politiques ayant un impact sur la vie quotidienne des citoyens. La transition écologique met en valeur des interdépendances entre collectivités et de nouvelles solidarités sont à établir dans ce cadre. Les reconnaître et les mettre en œuvre, par exemple dans le cadre de projets de mobilité, est susceptible de renforcer l'adhésion des citoyens à ces initiatives.

Les exemples de programmes et de coordinations étudiés dans le cadre de cette série de publications restent à ce jour relativement récents : leur suivi dans la durée devrait aussi livrer des enseignements utiles.

Mots clés : territoires, transition écologique, intercommunalité, collectivité territoriale, aménagement du territoire, pôle métropolitain

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ; directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint
secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; dépôt légal : août 2020 - N° ISSN 2556-6059 ;
contact presse : Matthias Le Fur, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens