



LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La MIES (Mission Interministérielle de l'Effet de Serre) a publié en 2007 un premier recueil d'expériences à travers la présentation de 21 collectivités locales engagées dans la mise en œuvre d'un Plan Climat Territorial (PCT) : 6 villes, un Parc Naturel Régional, deux syndicats mixtes de pays, deux communautés d'agglomération, trois communautés urbaines, deux conseils généraux et cinq conseils régionaux. Depuis la publication de ce rapport d'autres collectivités se sont engagées dans cette démarche motivée par la publication du 4^{ème} rapport du GIEC rappelant l'urgence des dispositions à prendre à toutes les échelles pour maîtriser le changement du climat. Ces initiatives locales diverses et foisonnantes ne se substituent pas aux prises de position de l'Etat français récemment dynamisées par le « Grenelle de l'environnement ». L'initiative endogène autonome n'est pas suffisante, différentes formes de contraintes juridiques et administratives doivent intervenir pour que des mesures sérieuses soient adoptées à toutes les échelles. On peut même se demander quelles peuvent être les différentes motivations des collectivités pour s'engager sur un champ d'apparence très global et donc concernant davantage les Etats impliqués dans le concert mondial des gestionnaires de la planète. La conjoncture énergétique internationale et le lien entre la maîtrise du changement climatique et la réduction de l'utilisation des combustibles fossiles représentent une opportunité pour les collectivités locales d'affirmer leur présence et leur compétence dans le champ de l'énergie sur lequel, depuis 1946, l'Etat régnait en maître. Les collectivités sont directement investies dans l'adoption de politiques de prévention ou d'adaptation non seulement parce qu'elles sentent une incitation de la part des habitants mais aussi parce que ces politiques interrogent directement les compétences traditionnelles des collectivités territoriales à savoir l'habitat, l'urbanisme et les transports. Autant de sujets qui sont en phase avec

l'intégration de plus en plus forte des questions environnementales dans les politiques des collectivités locales¹.

I - LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

La mise sur agenda de la question du changement climatique dans les collectivités territoriales se situe sur un autre registre que celui auquel les politiques de développement durable déjà mises en œuvre s'adressent. Celles-ci, essentiellement orientées vers les aspects techniques de la gestion de l'eau et de l'assainissement, exigeaient un budget considérable pour une lisibilité faible au sein de la population. Le changement climatique, à travers ses implications énergétiques, permet aux collectivités d'afficher, dans le champ environnemental des politiques sur lesquelles elles sont traditionnellement très investies comme les transports collectifs, l'habitat ou l'urbanisme. Les interrogations sur le climat permettent également aux collectivités de s'affirmer sur un champ largement vacant par la politique nationale en dépit des engagements européens de l'Etat français. Peut être le « Grenelle de l'environnement » va-t-il modifier cette carence qui résulte, pour partie, de l'affrontement entre des lobbies nationaux puissants ?

1 - Des politiques étatiques nécessaires mais insuffisantes

Les objectifs fixés par le protocole de Kyoto, à savoir stabiliser les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) au niveau de ce qu'elles étaient en 1990, ne sont pas très contraignants pour la

¹ Vice Présidente de l'APPA, Professeur émérite de l'Université des Sciences et Technologie de Lille 1

¹ L'IFEN a mis en évidence la forte part des communes et de leurs groupements dans la prise en charge des dépenses environnementales estimées, pour 2005, à 35,2 milliards d'euros soit 2,1 % du produit intérieur brut. Dans leur ensemble, les administrations publiques locales supportent 25 % de la dépense totale. Au sein du secteur public local, les communes et leurs groupements assurent l'essentiel des financements : 68 % en 2005. La contribution des départements et des régions est sensiblement plus faible (respectivement 11 % et 8 %). Les collectivités locales soutiennent l'effort de protection de l'environnement, le 4 pages de l'IFEN n°118 août 2007

France qui peut utiliser ses installations productrices d'électricité nucléaire ou hydraulique. Cependant le rapport dit « facteur 4 » (de Boissieu, 2006) préconise une politique de réduction des émissions plus ambitieuse pour atteindre, d'ici 2050, une diminution de 75 %. La configuration française avec une forte augmentation du trafic routier (spécialement du transport de marchandises) et une concentration des populations dans les périphéries urbaines se traduit par une augmentation des émissions des GES en dehors des moyens de surveillance institutionnels qui concernent spécialement les industries. Le gouvernement français a adopté deux plans climat, l'un en 2000, l'autre, plus ambitieux en 2004. Ces plans et surtout leur mise en œuvre, font l'objet de nombreuses pressions de la part des grands groupes industriels ou des organisations agricoles. De telle sorte que certaines associations (RAC-F, 2002) prétendent que seulement 10 % des mesures figurant dans le plan ont été mises en œuvre avec une vision minimaliste qui réduit les propositions françaises à une stricte application des directives européennes. Les biocarburants, particulièrement controversés, ont été présentés comme une mesure phare de la France pour lutter contre le changement climatique (Scarwell, 2007).

C'est pour essayer de lever ces différents blocages nationaux que le gouvernement, devant l'urgence des enjeux, a voulu mettre les différents partis impliqués autour d'une table de manière à dégager un consensus sur les mesures à adopter. C'était l'objectif du « Grenelle de l'environnement » qui a sûrement fait progresser les pratiques de démocratie participative mais les applications pratiques des idées avancées sont encore largement à venir.

Ces difficultés au niveau national se conjuguent avec la constatation que les collectivités locales sont responsables de près de 25 % des émissions de GES pour expliquer la nécessité de mettre en œuvre des Plans Climats Territoriaux dont l'élaboration est incitée par le plan climat 2004. Ces collectivités, de par leur rôle de proximité, ont également un pouvoir incitatif fort vis-à-vis des populations. Cependant, dans un contexte de décentralisation inachevée, on aurait pu craindre que les collectivités voient dans ces plans climats un transfert de charge de l'Etat sans qu'une enveloppe budgétaire soit allouée. Pourtant, ces PCT, dépourvus de financements nationaux, ont suscité un intérêt certain. Pourquoi ?

2 - Une opportunité pour répondre aux préoccupations des habitants.

Dans une certaine mesure, on peut dire qu'à travers les plans climats, les collectivités répondent à l'attente de leurs concitoyens de manière beaucoup plus nette que ne l'avait fait la rédaction des agendas 21. Un sondage effectué dans la région Nord-Pas de Calais dans le cadre d'une

étude mise en œuvre par l'APPA² indique que seulement 5 % de la population a entendu parler d'un agenda 21 contre 76 % d'après le sondage de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) réalisé à partir des acteurs de la région³. Les collectivités sont conscientes des défaillances des Agendas 21 qui, en dépit de la nécessaire implication de la population, sont restés le domaine d'un petit cercle d'initiés. En outre les Agendas 21, de l'avis même de leurs responsables, sont souvent constitués par un catalogue d'actions qui étaient déjà programmées dans les différents services et institutions. Pourtant les efforts réalisés dans le domaine de la communication ont été réels mais force est de constater que la percolation du travail effectué est faible.

Or, le changement climatique, grâce, en particulier, à tous les efforts de la presse et du GIEC représente une vraie préoccupation des habitants comme le montre le sondage réalisé par la Voix du Nord⁴. Le baromètre de l'IRSN (Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire) (septembre 2007) confirme l'attention portée au réchauffement climatique. 27 % des Français interrogés mettent en première place le réchauffement climatique comme étant le problème de l'environnement le plus préoccupant. Les acteurs de la région interrogés pour la DIACT considèrent, à plus de 93 % que le changement climatique est une question très importante qui incite à s'impliquer dans sa prévention (8 % seulement considèrent que cette question ne les concerne pas directement). Les PCT, souvent considérés comme des élargissements des Agendas 21 ont pour ambition de capter cette préoccupation et de lui fournir des possibilités d'action. On peut parfois regretter que certaines collectivités aient une vision plus communicationnelle de ces PCT qui auraient alors pour objectif, dans une vision dégradée de la politique, de montrer que la collectivité agit au moins virtuellement.

Avant le « Grenelle de l'environnement », quand les sondages ont eu lieu, les actions de l'Etat étaient peu perceptibles et les acteurs de la région Nord-Pas de Calais interrogés pour la DIACT affirment que, selon eux, c'est aux collectivités locales qu'ils font le plus confiance pour prendre le problème en considération et y apporter des solutions. Pourtant l'Europe (37 %) et l'Etat (22 %) sont les plus souvent cités comme ayant une légitimité institutionnelle appropriée pour traiter la question.

Il semblerait, compte tenu des différentes échelles territoriales impliquées par la question de l'effet de serre que les collectivités locales, et spécialement les communes ou intercommunalités, représentent un échelon de proximité intermédiaire entre les habitants et l'Etat qui est peut être plus légitime mais lointain et souvent absent sur ce terrain.

² "Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ?". Etude en cours de réalisation dans le cadre du programme Primequal-Predit2 sous la responsabilité de Lionel Charles).

³ Les enjeux de l'énergie et du climat pour les acteurs du territoire en région Nord-Pas-de-Calais, enquête IPSOS réalisée pour la Diact en septembre 2007 sur un échantillon de 201 élus, fonctionnaires territoriaux et acteurs du monde socioprofessionnel du Nord-Pas-de-Calais

⁴ Enquête exclusive La Voix du Nord. Echantillon de 700 personnes, représentatif de la population régionale du Nord-Pas-de-Calais de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (zone d'habitation, sexe, profession du chef de famille). Les interviews ont eu lieu du 29 septembre au 1^{er} octobre 2007.

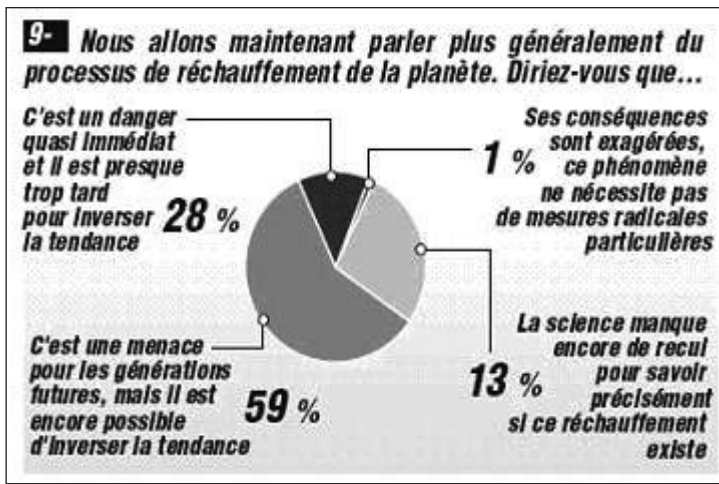


Fig.1 - La Vois du Nord - Édition du mardi 9 octobre 2007

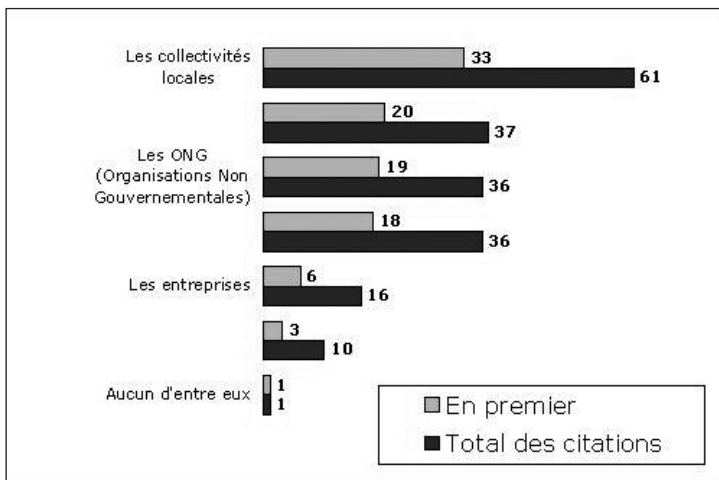


Fig.2

Question : Au-delà de ces actions individuelles pour répondre aux enjeux de l'énergie et du climat en Nord Pas-de Calais, parmi les acteurs suivants, à qui faites-vous le plus confiance pour relever ces défis dans votre région ? (sondage réalisé par IPSOS pour la DIACT en septembre 2007).

A l'opportunité de la proximité avec les habitants, le changement climatique permet aussi aux collectivités locales d'étendre leur champ de compétence en direction de l'énergie.

2 - La maîtrise de l'effet de serre offre aux collectivités la possibilité de s'impliquer davantage dans le champ énergétique

En effet, ces dernières années, les grosses agglomérations se sont dotées d'une expertise forte sur le plan environnemental, elles peuvent alors s'affirmer sur le chantier climatique après s'être largement approprié le concept de développement durable. Celui-ci, d'après le sondage de la DIACT, est lié, avant tout, à des actions sur l'environnement mais la question énergétique et celle des énergies renouvelables est aussi très rapidement évoquée (fig 3).

L'ADEME a joué un rôle essentiel pour doter les collectivités d'outils permettant de mieux évaluer les résultats de leurs politiques énergétiques et environnementales. La méthodologie du bilan carbone s'est imposée, des modèles d'émission et de consommation se sont multipliés ainsi que les observatoires à l'image de NORENER, déjà mis en place dans la région Nord-Pas de Calais depuis de nombreuses années. Le concept de l'empreinte écologique⁵ permet de rendre compte, de manière imagée et métaphorique de la pression exercée sur l'environnement.

De nouvelles procédures permettent des partenariats plus diversifiés pour mettre en place des politiques énergétiques. Si la DSP (Délégation de Service Public) est connue et pratiquée depuis longtemps, d'autres solutions existent. Le contrat de Partenariat Public-Privé (PPP) a permis, par exemple à la ville de Thiers, de réceptionner un éclairage public modernisé. La commune seule n'aurait jamais pu consentir à un tel investissement. Une Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) permet de faire face à une urgence. La commune de Chaunu (61) a monté une SCIC pour valoriser en plaquettes le bois issu de l'entretien des haies. Les SEM (Société d'Economie Mixte) restent également toujours d'actualité. Le département de Loire-Atlantique a constitué une SEM Energies Nouvelles et Economies d'Energie, ENEE 44. Ces solutions administratives permettent d'associer l'ADEME, des collectivités, des entreprises, des sociétés HLM... sur des opérations environnementales ou énergétiques. D'après l'investigation de l'IFEN (fig. 4), les investissements des collectivités locales étaient pratiquement absents de la rubrique « air-climat ». Sur ce poste, les crédits de l'Etat concernent la surveillance de la qualité de l'air. En s'investissant davantage sur cette rubrique, les collectivités peuvent ainsi valoriser, aux yeux de la population, leur politique en faveur des transports collectifs, de l'habitat et de l'urbanisme. Ces trois dernières rubriques sont beaucoup plus visibles et lisibles que le résultat des millions d'euros investis dans les tuyaux des réseaux d'assainissement.

Source : sondage IPSOS réalisé pour la Diact septembre 2007

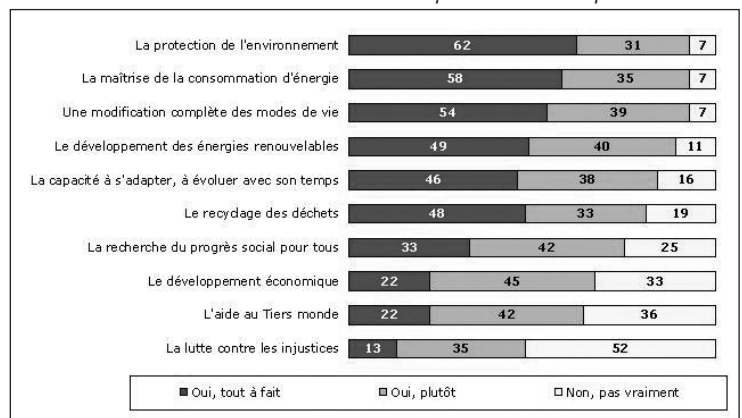


Fig.3

Question : D'après l'idée que vous vous en faites, d'après vous, le Développement durable c'est surtout ... ?

5 <http://www.empreinte-ecologique.com>

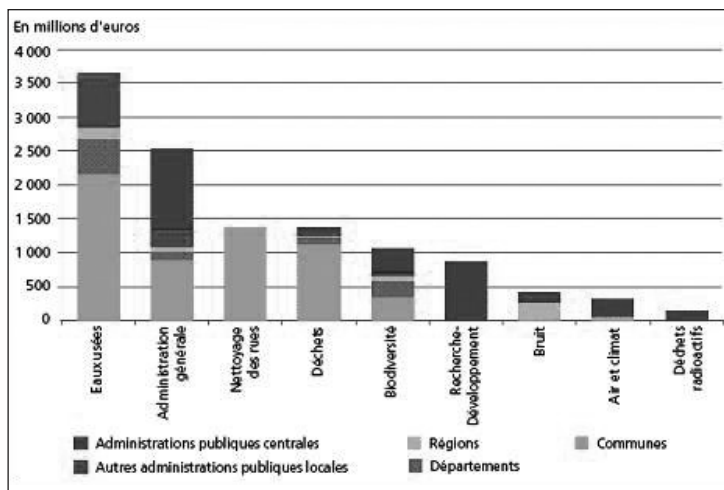


Fig 4. Dans la plupart des domaines, les financements publics émanent des collectivités locales. Source : Ifen, Comptes de la dépense de protection de l'environnement.

Les plans climats territoriaux se multiplient et de nombreuses initiatives locales montrent le souci des collectivités à s'investir dans la prévention ou l'adaptation au changement climatique. Cette préoccupation se conjugue avec d'autres opportunités telles que la libération de l'énergie, de telle sorte que la politique en faveur de la limitation de l'effet de serre a incité les collectivités à repenser leur rôle en matière d'énergie.

La conjonction de ces facteurs d'opportunité a permis aux différentes collectivités de s'affirmer sur le champ énergétique particulièrement sensible pour la prévention de l'augmentation de l'effet de serre mais aussi pour des raisons sociales et environnementales. Le prix de l'énergie ne peut qu'évoluer à la hausse, il devient ainsi un souci de préoccupation pour les habitants touchés par la pauvreté énergétique mais aussi pour les sociétés HLM qui, pour des raisons de bonne gestion, sont interrogées par les économies d'énergie et la recherche de sources énergétiques alternatives.

Au cours des exercices de planification issus de la LAURE, en particulier pour le PRQA, les régions avaient tout à fait conscience que la politique énergétique leur échappait et pratiquement aucune disposition concernant l'énergie ne figure dans ce type de document. Pourtant le rôle joué par les choix énergétiques dans les émissions de gaz polluants était parfaitement connu. La question du changement climatique, en phase avec les interrogations mondiales sur l'énergie, intervient au moment où les collectivités locales étaient interrogées par les mutations de leurs compétences et de celles de l'opérateur historique.

II - GRACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LES COLLECTIVITES S'INVESTISSENT DANS LE DOMAINE ENERGETIQUE

Les collectivités reprennent un rôle actif dans la politique énergétique à plusieurs titres : elles peuvent produire de l'énergie, la distribuer et la

consommer. Le degré de liberté des communes vis à vis de leurs choix énergétiques s'est affirmé avec l'ouverture du marché qui, selon la commission européenne (mars 2001) est : « un facteur clé de l'amélioration et de la compétitivité de l'Europe et du bien-être des habitants ». Les communes ne peuvent plus s'en remettre « les yeux fermés » à un partenaire privilégié, elles doivent repenser leur rôle, leurs choix et leurs prérogatives. Mais leur rôle vis à vis des habitants ne se limite pas à servir d'exemple quant à la maîtrise et au choix des énergies utilisées, elles peuvent informer les consommateurs et stimuler leurs initiatives pertinentes. En outre, par la maîtrise de l'urbanisme, les communes gèrent les formes prises par la croissance urbaine qui pilote les dispositifs de transports et de logements.

1 - Il s'agit d'un domaine dans lequel le rôle des communes avait été en quelque sorte éclipsé par l'opérateur national.

Les communes ont, depuis 1906, la compétence d'autorité organisatrice du service public de distribution en basse et moyenne tension de l'énergie électrique. A cette époque, la collectivité organisatrice pouvait alors librement choisir l'opérateur soit en recourant à la concession, soit à la régie soit encore en instituant une régie. La loi d'avril 1946 a substitué un nouvel établissement public national aux anciens concessionnaires privés que les collectivités s'étaient choisies.

Même si les collectivités locales restaient propriétaires de 85 % des lignes à moyenne tension, de tous les postes de transformation et de toutes les lignes basses tensions, leur marge de manœuvre devant les prérogatives de « l'opérateur historique » s'était réduite aussi bien vis à vis de l'extension des réseaux que par rapport à la tarification. Le système de distribution d'électricité étant assujéti à un principe intangible d'universalité de desserte, les surcoûts de l'électrification des communes rurales étaient pris en charge par la collectivité nationale à travers un Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACE).

2 - L'intérêt des collectivités pour l'énergie a commencé à réapparaître quand les communes, souvent à la faveur de la crise pétrolière, ont pensé à l'installation de réseaux de chaleur.

Par exemple, à Lille, le réseau RESONOR a été l'objet d'une attention soutenue de la part de la municipalité qui a fait preuve de vigilance pour essayer de conjuguer la baisse des émissions polluantes avec le choix de l'énergie utilisée pour assurer un meilleur rendement. C'est aussi l'orientation vers la construction d'usines d'incinération, sous la responsabilité de la commune ou de l'intercommunalité qui a permis aux collectivités de repenser leur production énergétique puisque la valorisation énergétique des déchets, par des installations de cogénération, représente une solution intéressante.

Même celles qui n'avaient pas conservé leur compétence dans le champ de la production d'électricité ont pu, depuis 1980, mettre en place des réseaux de chaleur. Depuis la loi de février 2000, EDF doit racheter l'électricité produite par des installations municipales. Les surcoûts liés à cette obligation d'achat sont couverts par le Fonds de Service Public de la Production d'Electricité (FSPPE). A la faveur de la prévention du changement climatique, les collectivités envisagent d'investir dans la production d'énergies renouvelables. La loi POPE du 13 juillet 2005 (Loi de Programme fixant les Orientations de la Politique Énergétique) les encourage dans cette voie.

De manière générale, on voit émerger de nombreuses réflexions autour du concept de « production de proximité » pour éviter les pertes en ligne causées par l'approvisionnement des maisons isolées. Quelques collectivités envisagent de se lancer dans la production d'énergie en se substituant à l'opérateur historique en appliquant l'engagement de la France, par la directive européenne du 27 décembre 2001, à produire 21 % de son électricité à partir de sources d'énergies renouvelables potentiellement exploitables sur leur territoire. Les quelques grands projets de fermes photovoltaïques qui sont programmés pour combler le retard français s'effectuent avec l'aide des collectivités, ce sont souvent des petites communes qui garantissent la promotion et l'implantation du projet : Bonnat-en-Creuse, Torreilles près de Perpignan.

La valorisation des déchets organiques telle qu'elle est pratiquée à Lille grâce à la construction d'un Centre de Valorisation Organique (CVO) installé à Séquedin et exploité par Carbiolane, une filiale de Dalkia permet aux bus de la Communauté urbaine de s'affranchir de l'utilisation des combustibles fossiles. Cependant la valorisation du biogaz en carburant ne fait l'objet d'aucun rachat contrairement à la cogénération qui impose le rachat du kWh produit.

L'installation d'éoliennes a fait l'objet d'une réglementation qui ne laisse pas aux collectivités territoriales une liberté absolue en la matière même si les taxes professionnelles constituent une incitation forte pour les communes.

Le rôle des communes est aussi renforcé dans le champ de la distribution et de la consommation d'électricité.

3 - Rôle de distribution et d'exemplarité dans la consommation

Quelque soit le rôle des collectivités dans la distribution de l'électricité, elles gardent une obligation de service public, à la fois pour la production, le transport et la distribution, définie par l'article 1 de la loi de février 2000 : « *Le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur tout le territoire national dans le respect de l'intérêt national... Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indé-*

pendance et à la sécurité de l'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande en énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle des énergies. Il concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique ».

En outre, les collectivités, en tant qu'utilisatrices, ont un devoir d'exemplarité dans la sobriété de leur consommation. La mission incitative confiée à ces mêmes collectivités par la LAURE n'avait pas donné de résultats spectaculaires. La transformation des flottes municipales de voitures ou d'autocars vers la sobriété énergétique ou vers des énergies renouvelables s'est effectuée à un rythme très lent. Les plans climats arrivent à point pour redonner une certaine vigueur au processus d'ailleurs encouragé à l'heure actuelle par le prix du pétrole.

Dans la plupart des PCT examinés, les actions mentionnées portent, dans un premier temps, sur l'isolation des bâtiments communaux alors que des thermographies avaient mis en évidence l'ampleur des déperditions énergétiques.

Les communes ont aussi revu leur système d'éclairage, souvent peu efficace, pour réduire leur consommation.

L'action incitative des communes ne se limite pas à une certaine forme d'exemplarité, elles peuvent avoir un impact non négligeable, même s'il est moins direct, sur les consommations de carburants fossiles, par leur maîtrise de l'urbanisme et des transports urbains. Les collectivités détiennent de nombreux leviers d'action sur des domaines concernés par l'urgence d'une réduction par un facteur quatre.

III - LES PCT ACCORDENT UNE LISIBILITE ENVIRONNEMENTALE SUR LES ACTIONS ENTREPRISES DANS LE CHAMP DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES TRANSPORTS.

Dans l'action locale, il est difficile de différencier les stratégies qui relèvent de la prévention de celles qui relèvent de l'adaptation. Sauf à considérer que l'adaptation se limite à se prémunir contre les canicules, toutes les actions qui encouragent l'orientation vers la réduction de la consommation d'énergies fossiles limitent les émissions de carbone et permettent aussi de s'adapter à une hausse inévitable du coût de l'énergie. Les différents types de collectivités se sont engagés dans cette démarche déclinée localement en fonction de leurs compétences.

Les régions sont les premières concernées car elles se situent à l'interface entre les politiques de l'Etat et les mises en œuvre locales. C'est aussi à ce niveau que les services déconcentrés de l'Etat, organisés autour du Préfet de région sont les plus présents pour marquer une volonté nationale. Néanmoins, de plus en plus, les grandes agglomérations affirment leur autonomie qui d'ailleurs correspond à un désengagement financier de l'Etat. Les zones rurales sont nécessairement moins autonomes par rapport aux financements de l'Etat.

Quelle que soit le périmètre concerné, les actions en faveur de l'adaptation au changement climatique résultent le plus souvent de partenariats avec différents types de configurations évoquées ci-dessus. L'ADEME qui consacre 96 millions par an de son budget à la réalisation des CPER (Contrats de Plan Etat-Région) joue un rôle tout à fait central dans l'émergence de ces projets dits « climatiques » et dans leur mise en œuvre technique.

1 - Les CPER sans carbone

D'un point de vue des politiques climatiques, les contrats de Plans réalisés entre l'Etat et les régions représentent une charnière entre les orientations nationales et les politiques locales. A travers ce document, les services déconcentrés de l'Etat peuvent infléchir les politiques régionales en faveur de l'adaptation au changement climatique. Réciproquement, les régions peuvent ainsi drainer des crédits pour financer les projets qu'elles souhaitent mener dans le domaine de l'environnement. Cette orientation des politiques régionales en faveur du développement durable et du changement climatique fait l'objet d'un livre blanc de l'association des régions de France.

Les Contrats de Projets Etat-Région 2007-2013 mobilisent près de 30 milliards d'euros. Les régions apportent 15,3 milliards et l'Etat 12,8 milliards, les autres collectivités 119 millions. Cet exercice de planification impose une contrainte environnementale que D. de Villepin a décrit en ces termes : « *d'abord des évaluations préalables des émissions de gaz à effet de serre devront être réalisées. Ensuite, vous devez retenir en priorité les projets qui diminuent la consommation énergétique* ». Les routes ne sont plus éligibles dans ce type de contrat alors qu'elles représentaient une part importante des budgets régionaux précédents. Les moyens dévolus aux politiques environnementales passent de 6 % à 17 %. Les dotations consacrées aux transports collectifs passent de 13 % à plus de 25 %.

L'innovation majeure de ce CPER réside dans l'introduction de la neutralité carbone. Cependant le mode de calcul de cette neutralité n'est pas exposé clairement ni encore moins imposé.

En dehors de cette politique contractuelle, les régions participent souvent à des projets multipartenariaux et certaines d'entre elles, Aquitaine,

Nord-Pas-de-Calais et Picardie.... offrent des prêts supplémentaires pour accélérer la réalisation de travaux d'isolation (cf ci-dessous).

2 - Les PCT ne reprennent pas toujours les actions effectuées dans le domaine des transports

Les PDU (Plan Déplacement Urbain), issus de la loi sur l'air, ont pour objectif la réduction des émissions de gaz polluants. Cet objectif assigné aux associations organisatrices de Transport, a été traduit, la plupart du temps, par le développement des transports collectifs urbains, non sans succès si l'on en croit les premiers résultats des enquêtes ménages récentes de Lille et de Lyon qui témoignent d'une diminution, dans les centres, de la mobilité motorisée. Cette constatation traduit-elle un réel report de la mobilité vers les modes doux ? La politique en faveur de la diminution des NO_x, encore trop présents dans les atmosphères urbaines, ne correspond pas toujours à une diminution de CO₂. Les PCT se font parfois l'écho de la promotion de la municipalité en faveur du vélo ou de systèmes de co-voiturage ou d'auto-partage. On relève aussi l'investissement des municipalités dans l'organisation des trajets scolaires (les pédi-bus) ou vers le lieu de travail (les Plan Déplacement Entreprise). Il semblerait que, par rapport aux PDU, les PCT aient un souci incitatif vis-à-vis des habitants alors que les PDU sont surtout utilisés, au sein de la sphère technique, pour chasser la voiture hors de la ville. Même les tentatives comme celles du club des villes Diester n'ont pas été généralisées, le changement de carburant étant jugé secondaire par rapport à l'amélioration de l'offre de TCSP (Transports en Commun en Site Propre). Néanmoins, pour le moment, il semble que ce soient les efforts des constructeurs et des systèmes de taxation qui donnent les meilleurs résultats même si l'impact de l'aménagement urbain est loin d'être négligeable. Urbanisme et transport sont d'ailleurs étroitement mêlés pour assurer une plus grande efficacité et sobriété des déplacements.

De plus en plus les collectivités interviennent dans le domaine de l'habitat non seulement à travers les organismes bailleurs qu'elles pilotent mais aussi pour servir d'interface entre le secteur du BTP, très inorganisé localement à travers un réseau de TPME (Très Petites, Petites et Moyennes Entreprises), et une demande qui devient de plus en plus exigeante pour répondre aux impératifs d'une consommation qui doit être revue à la baisse. Il s'agit, pour les collectivités, d'orienter le surcoût lié à l'augmentation du prix de l'énergie vers des investissements qui permettent de consommer moins et d'adopter des énergies alternatives.

3 - Encourager l'adaptation de l'habitat

Le rapport « *Bâtiments et changement climatique : état des lieux, enjeux et opportunités* » du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), démontre que la combi-

raison de réglementations ambitieuses, d'un usage plus fréquent des technologies sobres et des changements de comportements pourrait permettre une réduction considérable des émissions de CO₂ du secteur. Au niveau mondial, en axant les efforts sur le parc existant dans les pays développés et sur la construction pour les pays en développement (à titre indicatif, 2 milliards de m² sont construits en Chine chaque année), l'émission de 2 milliards de tonnes de CO₂ pourrait être évitée, soit trois fois le volume de réduction prévu par le protocole de Kyoto. Le secrétaire général du PNUE, Achim Steiner, souligne également que le coût de la mise en oeuvre des politiques d'efficacité énergétique dans le bâtiment peut être relativement faible si suffisamment d'acteurs (gouvernement, industriels et citoyens) s'engagent.

6 *Président d'Energies-cités cité par Environnement et technique n°272, décembre 2007*
p.21

7 *D'après une étude réalisée auprès de professionnels du bâtiment dans plusieurs pays, les résultats publiés en août 2007 tendraient à montrer que le coût supplémentaire pour réaliser un bâtiment à Haute Qualité Environnementale est évalué à 17% contre 5% réellement constatés.*

8 *Une réglementation thermique pour les bâtiments existants a été mise en place, pour la première fois en France, par le décret n° 2007-363 publié au journal officiel du 21 mars 2007. A compter du 1er novembre 2007, lorsque des équipements, installations et ouvrages seront installés ou remplacés, ils devront répondre à des prescriptions de performances énergétiques. Ces dispositions s'appliquent aux éléments constitutifs de l'enveloppe du bâtiment, aux systèmes de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement, aux équipements utilisant une source d'énergie renouvelable, aux systèmes de ventilation et d'éclairage des locaux. Par ailleurs, à partir du 1er juillet 2007, sauf quelques cas particuliers, la climatisation des locaux qui en sont dotés ne devra être mise en marche que lorsque la température intérieure dépassera 26°C.*

Le secteur de l'habitat en France représente à lui seul 25 % des émissions de GES et 40 % de la consommation d'énergie primaire. D'après l'INSEE, depuis 1990, les surfaces à chauffer par habitant ne cessent d'augmenter (32 à 39 m² par personne), l'empreinte énergétique du bâtiment augmente donc de 1,4 % par an. L'intervention publique sur ce secteur est efficace et se traduit tout de suite par une baisse de l'empreinte écologique du lieu considéré.

Pour l'instant en France, le surcoût lié à la qualité environnementale est supérieur à celui que l'on observe en Allemagne : « dans un pays comme l'Allemagne, où cette démarche a commencé depuis une quinzaine d'années, les constructions passives se réalisent avec des surcoûts d'investissements de 5 à 7 %, financés en quelques années seulement par les économies de fonctionnement ». précise G. Magnin⁶ (Logirep Groupe bailleur social privé) qui estime que le surcoût lié à la qualité environnementale d'un programme se monte entre 15 et 20 %.⁷

Dans ce contexte, les collectivités interviennent surtout dans la mesure de leurs possibilités sur leur parc locatif. C'est ainsi qu'en 2007, on peut compter une centaine d'OPAH (Opération programmée d'amélioration de l'habitat) présentant un volet énergétique solide. Les agglomérations insistent auprès de l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) pour que les opérations de rénovation urbaine soient assorties d'exigences environnementales.

Néanmoins, les collectivités interviennent également en complément de la réglementation énergétique nationale⁸ soit pour accélérer la rénovation du parc soit pour organiser le foisonnement de guichets suscité par l'aubaine des subventions disponibles. Par exemple, la région Bourgogne s'est engagée dans le soutien d'un programme de réhabilitation ou de construction d'immeubles « basses énergie » soit 55 000 m² pour 2007. A Paris, 85 % des logements parisiens, quasi-exclusivement des immeubles collectifs, ont été cons-

truits avant 1975, date de la première réglementation thermique. La part du chauffage dans la consommation énergétique du logement y atteint 76 % en moyenne, contre 66 % au niveau national. Dans son PCT, la ville de Paris propose de subventionner les diagnostics énergétiques à hauteur de 70 % avec l'aide du conseil régional et de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Quant aux travaux préconisés, ils seront cofinancés par une aide complémentaire aux crédits d'impôts existants à hauteur de 20 %.

Ces constatations sur le bâtiment, encouragées par les dispositifs du « Grenelle » lancent un défi considérable à l'ensemble du secteur du BTP qui doit s'organiser afin de pouvoir répondre à une demande grandissante et de plus en plus exigeante. Les limites de la rénovation des bâtiments se situent dans la formation des artisans, des architectes et des entrepreneurs. « *Si les éco-quartiers et les sociétés HLM vont être motivées et incitées à construire des logements neufs à basse énergie, la réhabilitation du parc existant est encore problématique. Aujourd'hui, nous ne disposons pas sur le marché de l'emploi et dans les entreprises des dizaines de milliers de personnes qui seraient nécessaires pour réaliser les travaux de rénovation thermique* » déplore G. Magnin.

Les exigences sur la qualité du bâtiment ne résolvent pas toute la question de l'étalement urbain et de ses caractéristiques énergivores, c'est pourquoi la construction de logements neufs est, de plus en plus souvent, insérée dans un projet d'éco-quartiers qui conjuguent les exigences du bâtiment avec celles de la densification des constructions.

4 - L'étalement urbain, une forme d'adaptation au changement climatique, la réponse des éco-quartiers.

Tous les efforts effectués en faveur de la ville dense entrent en résonance avec les économies énergétiques imposées par le changement climatique. G. Magnin dénonce le bilan négatif des maisons individuelles périurbaines : « *Si nous comparons la situation d'une personne qui habite dans un logement collectif à deux pas de son travail à celle du propriétaire d'une maison passive à 25 km de son lieu de travail à cause du coût du foncier, le bilan est sans appel : le déplacement quotidien d'une seule personne de la famille annule les gains énergétiques de la maison passive* ».

Les mesures effectuées dans la région parisienne montrent effectivement que la consommation énergétique des maisons individuelles est plus élevée.

Energie (KWh/m ²)	Paris	Grand ensemble	pavillonnaire
Chauffage (RT 2000)	87.5	77	103.5
Rénovation	5.2	12.1	15
Déplacements	57.3	155.8	167
Autres	74.5	74.5	74.5
Total	224.5	319.4	360

Consommation d'énergie des logements neufs par surface unitaire source : J.P. Traisnel

Les maisons individuelles représentent 61 % des logements construits depuis 1990, elles signifient une aspiration des jeunes ménages à la propriété et à l'espace. La contrepartie, souvent assumée, à ce choix de vie est le temps passé dans les transports et la dépendance par rapport à l'automobile qui conditionne tous les déplacements quotidiens. Les prescriptions des documents d'urbanisme ont pour conséquence d'entraîner les constructions neuves de plus en plus loin des axes de communication. Certes ces maisons, plus isolées et dans une ambiance plus fraîche, consomment plus d'énergie mais, dans le domaine de l'environnement, elles présentent bien des avantages aux yeux de leurs occupants : possibilité de recourir à des énergies alternatives, air pur, légumes du potager et fruits du verger. Le retour vers la ville dense n'est pas nécessairement l'ambition des rurbains qui redoutent les miasmes de la ville et le bruit lié à la circulation et à la densité de l'occupation. Les bruits de voisinage sont considérés, par les populations, comme la nuisance la plus stressante. Devant ce choix de vie encouragé par les prix des terrains, les collectivités sont impuissantes alors que le nombre de logements à construire est important.

En raison de ces difficultés et de l'impossibilité de revenir sur les logements existants qui d'ailleurs satisfont leurs habitants, les collectivités ont opté pour la réalisation d'éco-quartiers.

Les éco-quartiers : Ces nouvelles formes d'urbanisation ou tout du moins leurs projets fleurissent un peu partout en France. Ces éco-quartiers sont présentés comme répondant aux normes énergétiques imposées par le changement climatique mais aussi comme une alternative aux problèmes des banlieues puisque construits sur le principe de la diversité sociale.

Ces quartiers dits durables sont conçus sur les modèles devenus classiques de BedZED (Beddington Zero Energy) en Angleterre ou de Fribourg en Allemagne. Il s'agit de remplacer deux modèles qui ont fait faillite, celui des grands ensembles et celui des lotissements pavillonnaires. Or, la construction de logements notamment sociaux, est un impératif pour les prochaines années. Le quartier durable permet de mutualiser l'investissement dans des équipements énergétiques à une échelle territoriale supérieure : réseau de chaleur, collecte des déchets, valorisa-

tion des eaux pluviales, co-voiturage. Ces nouveaux quartiers favorisent la mixité fonctionnelle tout en assurant, par des modes de déplacement pertinents, le maillage avec le reste de l'agglomération.

La ZAC des longues rayes à Blénod les Pont-à-Mousson est un projet qui relève de ce type d'objectifs. Il s'agit d'une surface de 10 ha dans une ville de 5 000 habitants. L'offre de logements est très diversifiée de manière à convenir à des générations différentes en mélangeant des logements sociaux, du locatif privé, de l'accession à la propriété dont seulement 14 % de logements pavillonnaires classiques. L'exemple du quartier Sainte Geneviève de Nanterre, installé sur une ancienne friche de 5 ha, relève de la même logique. Les exemples se multiplient (Lille, Tourcoing...) ces projets sont souvent inscrits dans les PCT.

Néanmoins ces formes de constructions nouvelles sont encore dans le champ de l'expérimentation. Elles ne peuvent pas apporter une solution immédiate à l'ensemble des questions posées par l'évolution rapide de l'étalement urbain (AEE, 2000).

IV - QUELQUES REFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION :

La question de l'adaptation au changement climatique est un phénomène « *glocal* », (Gupta, 2007) qui doit nécessairement être traité à différentes échelles.

Les collectivités locales se situent à l'intersection entre l'appréhension scientifique des évolutions de la planète et l'émergence de solutions concrètes. Il s'agit, pour les collectivités, de capter, la sensibilité des habitants qui, alertés par le discours très médiatisé des scientifiques, cherchent à trouver des solutions en étant conscients que l'impact sanitaire des risques environnementaux se décline actuellement à l'échelle de la planète.

L'investissement affectif dans l'avenir des générations futures permet de réaliser qu'une vision statique des risques, focalisés sur la prévention de la santé individuelle, cours le danger d'être totalement vaine si la planète est en train de sombrer.

Pour répondre à cette mission d'interface, les collectivités ne doivent pas apparaître comme déclinant localement une politique nationale, d'ailleurs particulièrement floue et timide. Ces instances doivent au contraire faire confiance aux initiatives spontanées, souvent tout à fait adaptées aux exigences locales. La construction d'un projet d'éco-quartier doit s'appuyer sur le désir des habitants et la réussite de ces expériences repose sur le lien social créé entre les différents occupants... Les propositions du PCT doivent être discutées et suggérées par l'ensemble des habitants à l'image du PCT parisien qui a fait l'objet d'un forum de réflexions et de propositions présenté sur Internet. L'outil Web est d'ailleurs essentiel à la fois pour informer les habitants sur le changement climatique mais aussi pour recueillir leurs propositions. L'agglomération de Grenoble est très impliquée dans cette démarche dans laquelle, selon Didier Migaud, son Président, « toutes les approches, scientifiques, philosophiques, économiques alimentent le débat et soutiennent les élus pour des prises de décision adaptées. ». Les collectivités représentent une véritable force de proposition et ne peuvent pas être considérées uniquement comme le rouage de transmissions de politiques décidées à des niveaux d'intervention supérieurs. L'essentiel n'étant pas de réglementer, d'interdire de manière systématique et uniforme mais plutôt de convaincre. Quand l'urgence du changement climatique et son corollaire qui consiste à éviter au maximum la consommation d'énergies fossiles seront bien intégrés dans les mentalités, ce sont les habitants eux-mêmes qui, en fonction du contexte local, trouveront les solutions adaptées auxquelles une vision généraliste et nationale ne peut pas être éveillée.

On voit ainsi émerger, grâce au changement climatique, une nouvelle sensibilité environnementale plus pragmatique et sensible que ne l'était la notion de développement durable. Or, les dispositifs mis en place par les collectivités montrent que cette nouvelle forme d'environnement liée à l'adaptation au changement climatique peut générer des richesses économiques. Les collectivités ont investi dans des pôles de compétitivité orientés autour des questions énergétiques qui demandent un développement fort et urgent de recherches et de technologies. Il s'agit de favoriser l'émergence de projets innovants associant chercheurs, industriels et décideurs locaux. Trois pôles sont consacrés à l'énergie : Tenerrdis en Rhône-Alpes, se concentre sur le monde de la recherche et de l'industrie tandis que Capenergies, en PACA et Derbi, en Languedoc-Roussillon, s'ouvrent davantage à leur territoire en contractant avec les collectivités locales. On a vu également combien le secteur du BTP peut connaître un regain d'activité s'il sait s'organiser pour répondre aux sollicitations. Force est de constater que le marché français des pompes à chaleur a augmenté en 2006 de 112 %.

A ce rôle de relais, d'interface, de partenaire, s'ajoute la responsabilité des collectivités vis-à-vis des inégalités environnementales. Certes cette ques-

tion se pose de manière encore assez ténue et embryonnaire mais le changement climatique, ses enjeux, son urgence peut signifier un retour en force des questions environnementales trop cantonnées jusque là dans une gestion technique du milieu. Or, l'adaptation au changement climatique telle qu'elle est proposée avec des investissements lourds et des crédits d'impôts peut contribuer à creuser des inégalités puisque tous ceux qui n'ont pas les moyens de procéder à des réaménagements coûteux sont condamnés à voir augmenter leur facture énergétique. Les collectivités sont déjà sollicitées par le syndicat de distribution de l'électricité pour venir en aide et trouver des solutions pour aider les familles qui ne peuvent pas acquitter leur facture. Dans les pays au climat plus froid, spécialement en Grande-Bretagne la « fuel poverty » préoccupe les édiles locaux non seulement pour acquitter les factures mais pour pouvoir réduire les consommations des ménages qui n'ont pas les moyens d'investir dans l'isolation de leur logement ou dans l'amélioration de la performance énergétique de leur mode de chauffage. Le Comité Régional Nord-Pas de Calais de l'APPA (Chambon et al. 2004) a mis en évidence les conséquences sanitaires que peuvent induire les restrictions budgétaires sur le chauffage.

Certaines régions complètent les dispositifs en vigueur par des prêts avantageux. « Alors que les dispositifs de subvention du solaire thermique coûtent cher à la collectivité et concernent des particuliers bien lotis, ce prêt accessible sans frais intéresse des ménages plus modestes qui ne peuvent pas avancer l'argent des travaux⁹ »

Cet élan suscité par le changement climatique et à la fois canalisé et amplifié par les collectivités ne doit pas être déçu. Les projets présentés doivent éviter une démarche trop « marketing », s'appuyant sur une politique de communication élaborée au risque de transformer les opérations projetées en vitrines ou alibis qui, en privilégiant, à travers les performances environnementales et paysagères, la qualité du cadre de vie, conduirait à un renchérissement des coûts uniquement accessibles aux classes aisées. Certes, pour organiser le marché de la rénovation intelligente, les nantis doivent être encouragés à investir mais ils ne doivent pas, à la faveur des crédits d'impôt monopoliser les aides publiques.

Il est vrai que la multiplication des labels peut encourager les collectivités à privilégier les effets d'annonce ou à satisfaire à un cahier des charges très technique, négligeant ainsi l'implication nécessaire des habitants alors que le comportement des occupants du logement est essentiel pour assurer la qualité environnementale de l'habitat.

Les labels décernés, quelquefois trop centrés sur le bilan carbone, ont pour effet pervers de focaliser les projets sur les questions énergétiques en négli-

9 J.M. Pasquet
direction générale
des services du
Conseil régional de
Picardie cité par
Environnement
Magazine n°1662,
novembre 2007
p. 32-33

geant l'importance de la globalité des aménagements entrepris. La récupération des eaux de pluie, la gestion des espaces verts, l'accessibilité gardent toute leur importance. L'investissement dans la lutte contre l'augmentation de l'effet de serre ne doit pas faire disparaître le bénéfice de longues années de lutte contre la pollution atmosphérique en privilégiant sans précautions le chauffage au bois ou les biocarburants. On pourrait renvoyer à l'éditorial du numéro de décembre 2007 de la revue « Faits urbains » dénonçant l'éco quartier comme un nouvel eldorado : « C'est une chose acquise : la France qui adore se poser en modèle, sera prochainement un exemple pour le monde entier en matière de constructions durables ! Certes il est difficile de trouver des artisans qui en maîtrisent toutes les techniques ; les matériaux les plus performants sont produits en Allemagne ou ailleurs ; les quelques entreprises françaises pionnières des énergies renouvelables trouvent, pour le moment, leur principaux marchés hors de l'hexagone ; les réalisations les plus audacieuses, lancées depuis un bon nombre d'années déjà, ne se trouvent pas sur notre territoire.... Pourtant, à en croire le flot d'informations reçues ces derniers mois, les éco-quartiers sont une espèce en voie non seulement d'apparition, mais de développement intensif dans les principales villes françaises.

Qu'est ce qu'un éco-quartier ? Un petit paquet de logements, même à très haute performance énergétique, n'en est pas un. Une implantation urbaine à la conception exemplaire, avec le plein de noues et autres aménagements « D.D. », mais sans infrastructure conséquente de transports collectifs (de préférence multimodale, bien cadencée et opérationnelle au moment de l'inauguration), non plus. De même, une opération complète, mixte, bien orientée, bien desservie, artificialisant le sol au minimum, mais renonçant devant la lourdeur des investissements, à aller au bout de ses choix énergétiques initiaux, aura tendance à usurper le titre. Même s'il y aura toujours une organisation pour décerner des prix et des labels.... Nous ne citerons pas d'exemples ou de contre-exemples. L'objectif n'est pas de stigmatiser des opérations imparfaites, mais qui vont dans la bonne direction : le processus est au moins aussi important que le produit fini. Cependant, l'affichage systématique, à des fins marketing, de procédés qui ne sont plus des innovations mais, tout simplement des pratiques incontournables, comme la recherche d'économies

d'énergie, peut être dangereux. En banalisant une approche restrictive du développement durable, on s'exonère de réflexions plus approfondies et de décisions plus difficiles. Car c'est d'un bouleversement de modes de vie et de pensée qu'il devrait être question ».

La question du changement climatique est un véritable défi qui, en mobilisant les collectivités locales, offre une opportunité pour redonner à la politique toute sa place puisque ni le marché ni les techniques ni même l'Etat providence ne pourront répondre aux défis des jours à venir.

BIBLIOGRAPHIE

Chambon C., Schadkowski C. (2004). Diagnostic de l'impact des chauffages au pétrole sur le CO dans les logements, Rapport final, fév. 2004, 136 p.

De Boissieu C. (2006). Rapport du groupe de travail « Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050 » La documentation française, Paris, 144 p.

EEA (European Environment Agency) (2006). Urban sprawl in Europe-The ignored challenge. Copenhagen, European, Environment Agency reports.

Gupta J., Van der Leeuw K. (2007), Climate change : a global problem requiring global action Environmental sciences, septembre 2007, p.139-148.

Xavier Matharan. Les collectivités et le service public de l'électricité Techni-cités 2004, 102 p.

MEDD (Ministère de l'écologie et du développement durable). (2004). Plan Climat, 88 p.

RAC-F (Réseau Action Climat France). (2002). PNLCC 2000_2003 : le gouvernement économise son énergie, Évaluation détaillée inter-associative 2002 de la mise en œuvre du PNLCC, 64 p.

Scarwell H. (2007). Biocarburants, les temps changent ! - Effet d'annonce ou réelle avancée ? Septentrion, 294 p.

Traisnel J.P. (2006). Les forces contrariées entre le centre et la périphérie : quelle mesure environnementale ? in La ville insoutenable Belin, p. 129-143.

