

Contribution des villes au Paquet Energie – Climat

Engagements, actions, opportunités et freins

Plusieurs démarches territoriales et notamment les Agendas 21 locaux, les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) et les Plans d'Actions pour l'Énergie Durable (PAED) de la Convention des maires rendent compte de la contribution des villes et des agglomérations au Paquet Énergie-Climat. Trente collectivités ont contribué à cette étude pilotée par le CERTU, qui permet de dresser un premier état des lieux non exhaustif des initiatives des grandes agglomérations françaises à la fin 2010. Les premiers enseignements montrent l'existence de pratiques variées en matière de diagnostic et bilan de GES mais aussi d'engagements et de domaines d'action cohérents avec les sources d'émissions identifiées. Enfin, la mise en oeuvre financière des actions et la définition des périmètres d'intervention éclairent les conditions de réalisation des engagements quatre ans après le lancement du Grenelle de l'Environnement.

I. Les bilans de gaz à effet de serre et engagements des collectivités

1. Des engagements au moins équivalents au paquet « énergie-climat »

A l'horizon 2020, l'ensemble des collectivités étudiées affiche un engagement pour leur territoire au moins équivalent aux engagements européens dits des « 3*20 ». Que ce soit dans le cadre de la Convention des Maires ou à titre individuel (voir IV. Méthode), la volonté de dépasser les objectifs fixés au niveau européen est affichée dans les documents étudiés.

L'année 2020 et l'engagement des « 3*20 » sont les références retenues par l'ensemble des collectivités étudiées. L'année 2050 et le Facteur 4 sont affichés par près d'un tiers du panel. Ces engagements s'accompagnent parfois d'objectifs intermédiaires, soit en référence à la déclinaison annuelle du Facteur 4 (-3%/an), soit en lien avec les échéances locales de la vie politique française, c'est à dire la fin du mandat municipal en cours (échéance 2014).

Pour donner corps à leurs engagements, une large majorité des collectivités étudiées s'appuient sur des bilans de gaz à effet de serre.

2. La traduction des engagements par des bilans de gaz à effet de serre

Les bilans de gaz à effet de serre sont présents au lancement des démarches de Plans climat énergie territoriaux (PCET), comme action préalable à toute autre dans les volets « énergie-climat » des Agendas 21 et comme préalable indispensable pour la Convention des Maires.

Sur le panel étudié, **25 agglomérations et villes ont mené un bilan des gaz à effet de serre** émis sur leur territoire et **14 collectivités ont également réalisé un bilan d'énergie consommée** sur leur territoire. Les collectivités étudiées privilégient 3 méthodes principales de bilan de gaz à effet de serre.

Le **Bilan carbone® Ademe** suivant ses versions successives est utilisé par 45 % des collectivités ayant réalisé un bilan. Le **Cadastre des émissions** des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) représente plus de 25% des utilisations. L'**outil Ener'Ges** mis en place par l'Etat, la région Bretagne et l'Ademe est également utilisé. A ces trois méthodes principales s'ajoutent des méthodes propres à certains bureaux d'études « hybridant » le Bilan carbone® Ademe et un cadastre des émissions.

Suivant les méthodes précédentes, on relève différentes modalités de réalisation (prise en compte totale ou partielle des gaz à effet de serre tels que listés par le protocole de Kyoto, année différente de réalisation des bilans renvoyant à un contexte économique et social non homogène...).

Si la méthode Bilan carbone® Ademe semble produire des résultats supérieurs à la moyenne nationale des émissions directes des 6 gaz à effet de serre du protocole de Kyoto, 8,2 tCO2e/habitant (Moyenne française des émissions de l'ensemble des gaz à effet de serre par habitant en 2008 selon l'Agence européenne pour l'environnement), à l'inverse la méthode cadastrale produit des résultats inférieurs (cf. graphiques page 3). Cependant, le Bilan carbone® Ademe produit des résultats inférieurs à la moyenne nationale de l'empreinte carbone de la demande finale pour les 3 gaz à effet de serre CO2,

CH4 et N2O, 12 tCO2e/habitant (CGDD – SOeS, août 2010, « CO2 et activités économiques de la France », Etudes et documents n°27, Données de 2005).

3. Des bilans qui ne permettent pas de quantifier les engagements

La quantification des engagements par collectivité sur la base des bilans est rendue difficile par l'absence de référence à l'année 1990.

L'année de référence des engagements aux niveaux national, européen et international est par convention l'année 1990. A titre d'exemple, le paquet « Energie-Climat » dit des 3^e20 se traduit, concernant les émissions de gaz à effet de serre, comme la diminution de 20% du volume émis en 1990, à l'horizon 2020. Les données utilisées pour les bilans d'émissions de gaz à effet de serre étudiés sont toutes basées sur les années 2003 à 2010. Au regard de leur bilan, peu de démarches traduisent leurs engagements par rapport à 1990. Pour certaines collectivités, une correction est établie afin de traduire l'engagement en référence à 1990 à la date du bilan, ce qui permet une comparaison de l'effort annoncé localement au regard des engagements européens. La quantification des engagements ne se traduit donc pas toujours aisément.

Egalement, la volonté d'agréger les contributions des collectivités pour une comparaison aux engagements national, européen et international ne semble pas pertinente en termes quantitatifs. L'hétérogénéité des méthodes et la méconnaissance des données d'entrée utilisées dans les bilans ne permettent pas d'envisager une quelconque agrégation afin de « mesurer » en volume la contribution des agglomérations et villes étudiées au paquet Energie-Climat.

4. Des bilans au service des plans d'actions

Les bilans sont plutôt utilisés pour identifier les secteurs d'activités présentant de forts enjeux en matière de réduction de gaz à effet de serre. Ils permettent d'orienter l'action des collectivités étudiées. Le secteur des transports (personnes et marchandises) est décrit dans 75% des cas comme le principal secteur émetteur. Le secteur du bâtiment (résidentiel et tertiaire), est décrit en majorité comme le second secteur émetteur.

La mesure de l'évolution générée par la démarche de la collectivité, comptabilisée à l'aide d'un nouveau bilan quelques années après, peut également être l'objectif recherché. Cette posture est privilégiée par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II. Cependant, cette fonction de pilotage peut comporter des difficultés méthodologiques liées aux évolutions de périmètre administratif des collectivités étudiées. Pour ce faire, le guide méthodologique des bilans de gaz à effet de serre associé au Décret n°2011-829 du 11 juillet 2011 d'application relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre souligne la nécessité de recalculer le bilan de l'année de référence en cas de changement de périmètre organisationnel.

II. Analyse des plans d'actions des démarches Energie-Climat des villes et des agglomérations

1. De la définition de la stratégie à celle du périmètre d'intervention

La grande majorité des documents étudiés propose ou met à jour les orientations stratégiques de lutte contre le changement climatique au plan territorial. Tantôt qualifié de « cadre stratégique » pour l'action ou plus simplement de « document stratégique », la perspective à moyen ou long terme (2015, 2020) proposée dans les Agendas 21 locaux ou dans les PCET montre que les collectivités ont recours à ces outils pour affirmer une stratégie.

Le plan d'actions va alors permettre à la collectivité de privilégier un ou plusieurs types d'action. Parmi ces types d'action, les actions « internes » à la collectivité (le patrimoine), les actions « externes » (le périmètre des compétences de la commune ou de l'EPCI) et les actions « territoriales » (celles qui ne sont pas du ressort de la collectivité mais des acteurs de son territoire) vont constituer une première clef de répartition des actions et ainsi préciser le caractère opérationnel de la démarche au delà de sa finalité stratégique.

Ces périmètres de l'action permettent aux collectivités de dégager les modalités d'intervention à leur disposition : actions directes, ou indirectes via des acteurs intermédiaires. Ils permettent également de servir des stratégies distinctes. Le levier « Patrimoine de la collectivité » permet une action directe et caractérise la volonté de la collectivité de développer son exemplarité afin, notamment, d'entraîner ses partenaires dans son sillage. En intervenant sur son patrimoine (bâtiments, flotte de véhicule, chauffage, comportements de ses agents, etc.), la collectivité cherche à montrer qu'il est possible d'agir de manière concrète et opérationnelle à court et moyen terme (période correspondant au mandat en cours notamment). L'intervention sur le champ des « compétences » (les actions externes) met en évidence les leviers existants auprès des bénéficiaires de la collectivité en infléchissant les politiques publiques (transports urbains, aménagement de l'espace, voirie, services urbains, développement économique, etc.) par des interventions financières directes ou par des nouveaux critères de soutien financier relevant de la lutte contre le changement climatique. L'analyse des documents selon ce critère de périmètre d'intervention (Patrimoine, Compétences, Territoires) montre que l'entrée « Patrimoine » est privilégiée par les collectivités.

Pour autant, les démarches se limitent rarement à cette seule approche. On note que trois agglomérations seulement développent une stratégie fortement orientée vers des actions internes. Le choix d'un périmètre d'intervention excluant le « Patrimoine » de la collectivité est peu fréquent et concerne principalement des agglomérations dotées d'un Agenda 21.

Les autres agglomérations mobilisent à la fois les actions portant sur leur « Patrimoine » et les

actions tournées vers leurs domaines de compétences et leur territoire (périmètre d'intercommunalité). Ces orientations découlent dans certains cas d'une vision stratégique héritée des résultats d'un bilan de gaz à effet de serre.

2. Le rôle spécifique de l'animation

Le volet « animation et partenariats » occupe une place centrale dans les Agendas 21, les PCET et les PAED (Convention des Maires).

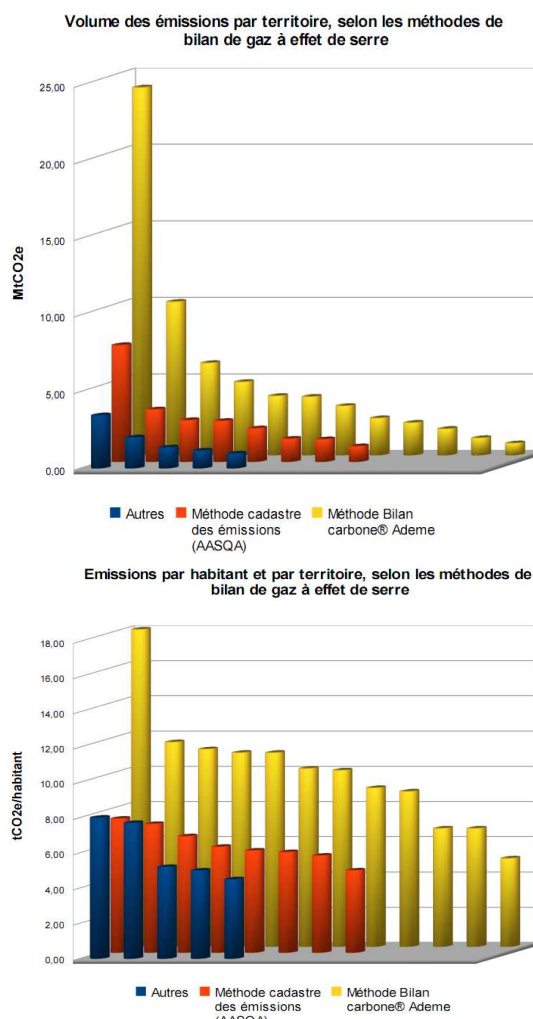
La première fonction de l'animation est de permettre de préparer le plan d'actions en élaborant et partageant avec les acteurs du territoire le diagnostic initial, en recueillant les propositions d'actions effectuées par les partenaires (livre blanc de la concertation) et en validant les orientations stratégiques adoptées par la collectivité pour la mise en oeuvre du plan d'actions. Enfin, l'animation et le partenariat procèdent de méthodes et de choix différents selon les partenaires associés (collectivités, entreprises, habitants) et les objectifs fixés (animation en amont ou en aval). Ce type d'animation innove l'ensemble de la démarche. L'animation de la démarche et des étapes qui président à la construction d'un PCET ou d'un Agenda 21 sont alors souvent conçues dans un cadre partenarial avec l'appui d'une équipe-projet issue de la collectivité, porteuse de la démarche. Un grand nombre d'organismes est mobilisé au cours de cette phase dans le but d'associer la population et la société civile, tels les conseils de développement ou des ateliers « Climat ».

La seconde fonction de l'animation est d'activer des leviers indirects qui échappent classiquement à la collectivité car ils concernent d'autres acteurs du territoire. Les démarches étudiées placent au centre des actions d'animation et de partenariat les acteurs visés par les domaines d'action à investir et sur lesquels reposent la stratégie souhaitée par la collectivité. En d'autres termes, si les orientations stratégiques identifient le patrimoine et les champs de compétences de la collectivité comme des domaines d'actions clés, les communes membres de l'agglomération et les bailleurs sociaux ainsi que les entreprises fournisseurs de services urbains (énergie, déchets, eau, stationnement et transport) seront intégrés au dispositif d'animation suffisamment en amont.

3. Les engagements financiers des collectivités territoriales

Peu de collectivités se sont livrées à un tel exercice de manière directe par le biais du PCET ou de l'Agenda 21 que leur assemblée délibérante a approuvé. Les pratiques de déclinaison financière des plans d'actions présentent des caractéristiques hétérogènes (exhaustif ou partiel, par action ou sous forme globale, programmation ou réalisation financière).

Il est possible d'estimer le poids financier représenté par le plan d'actions adopté dans le cas de neuf agglomérations (Artois, Bordeaux, Mulhouse, Nantes, Paris, Perpignan, Strasbourg, Saint-Etienne et Tours). Sans conclusion de manière définitive sur le caractère plus opérationnel du PCET, il faut observer



néanmoins que les neuf plans d'actions émanent de collectivités ayant adopté un PCET. Les autres agglomérations étudiées précisent parfois leurs efforts budgétaires. Elles le limitent cependant à quelques projets phares (ligne de tramway, flotte de véhicules électriques, réhabilitation massive de bâtiments, etc.).

4. Les principaux domaines d'action investis

Le total des actions recensées s'élève à 2 525 actions qui se répartissent de la manière exposée ci-dessous dans la grille d'analyse renseignée pour chaque ville ou agglomération et pour chaque démarche étudiée.

Les entrées thématiques les plus fréquemment traitées sont d'une part les deux secteurs les plus émetteurs de GES sur les territoires étudiés (le Transport et le Bâtiment), d'autre part le Patrimoine et enfin l'Animation. Ces entrées thématiques réunies représentent plus des deux tiers des actions recensées. Les Déchets, les Energies Renouvelables, l'Urbanisme et l'Agriculture forment 28% des actions.

Les domaines d'actions investis par les agglomérations et les villes centres étudiées reflètent les principales sources d'émissions de GES (Bâtiments, Transports) et les capacités d'action les plus directes des collectivités concernées (Patrimoine).

Thématique	Total en %	PCET PAED	A21
Bâtiment	15%	17%	13%
Transport	18%	17%	19%
Urbanisme	8%	9%	8%
Patrimoine	20%	22%	17%
Agriculture	3%	3%	4%
Déchets	7%	5%	10%
EnR	10%	11%	8%
Animation-mobilisation	15%	13%	17%
divers	3%	3%	4%
TOTAL ACTIONS	100%	100%	100%

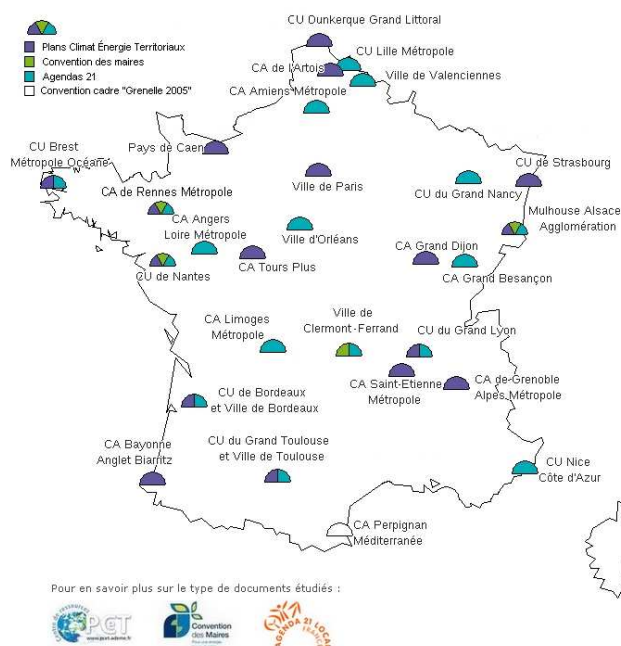
Source : traitement Certu d'après données Cete

Le domaine Patrimoine de la collectivité est davantage investi dans le cas des PCET et PAED (22% des actions) tandis que l'Animation, essence même des Agendas 21 est une entrée davantage privilégiée par ces derniers. On observe un phénomène inverse dans le cas du secteur Bâtiment avec 13% des actions dans l'Agenda 21 et 17% dans les PCET et PAED.

D'autres différences apparaissent avec les secteurs Déchets et Agriculture où les Agendas 21 étudiés proposent davantage de mesures et d'actions. A l'inverse, le secteur Energies renouvelables fait l'objet d'une attention plus forte dans le cadre des PCET et PAED. Sans surprise compte tenu du caractère urbain des territoires étudiés, le domaine Agriculture est peu représenté. Ce constat est plus étonnant concernant le domaine Urbanisme mais, compte tenu du découpage adopté pour la grille d'étude, il semble qu'une partie des actions souvent désignée dans les documents étudiés sous le terme « urbanisme » ou « aménagement du territoire » soit reportée au sein des thématiques de la grille « transport » et « bâtiment ». Outre l'aménagement des espaces publics, les leviers d'actions des collectivités dans le champ « urbanisme » renvoient généralement à des démarches de planification. Les leviers semblent plus restreints que d'autres thématiques et à finalité indirecte : élaboration d'un plan ou d'un programme qui lui-même déclina des actions. Il s'agit enfin d'un levier présentant une visibilité moindre et une efficacité en termes d'énergie et de GES plus difficile à quantifier.

III. Méthode de l'étude

L'analyse est basée prioritairement sur l'échelon intercommunal. Cette étude retient l'ensemble des démarches pour les agglomérations constitutives d'une aire urbaine peuplée de plus de 200 000 habitants. Elle a été complétée dans certains cas par la prise en compte des initiatives développées par la ville-centre ou à une échelle plus large du syndicat mixte de SCoT. Les données finales retenues pour l'étude sont d'une part, les plans d'action des 18 Plans Climat Énergie Territoriaux et des 4 Plans d'action de la Convention des maires et d'autre part, les 17 plans d'action de la démarche d'Agenda 21 local, majoritairement reconnus par le Ministère. Enfin, rappelons que la période considérée (avant fin 2010) n'a pas permis de tenir compte des plans d'action adoptés au cours de l'année 2011, période pendant laquelle les investigations ont été menées par les Centres d'étude technique de l'équipement (CETE).



Les Agendas 21

Les Agendas 21 locaux sont directement issus du chapitre 28 de la déclaration au Sommet de la Terre de Rio (1992). Ces agendas correspondent à un projet volontaire de territoire qui se traduit par l'élaboration d'un programme d'actions visant à améliorer la qualité de vie des habitants, à économiser les ressources naturelles et engage tous les acteurs du territoire. Au sein des Agendas 21, n'ont été recensées dans l'étude que les actions contribuant à l'atténuation du changement climatique.

Les Plans Climat-Énergie Territoriaux

Les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) ont été créés par le Plan Climat National en 2004. L'Ademe recense au 10 septembre 2011, 209 PCET en cours d'élaboration. Ils ont été généralisés et rendus obligatoires par l'article 7 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle I, pour les collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 50 000 habitants.

Les PAED de la Convention des Maires

Afin de concrétiser les engagements européens, la commission européenne a lancé le 29 janvier 2008 une « Convention des Maires » (Covenant of Mayors) afin d'encourager les collectivités à s'engager, voire à dépasser les engagements du « paquet Energie-Climat ». Les collectivités locales signataires de la Convention des Maires s'engagent à soumettre leur plan d'actions en faveur de l'énergie durable dans l'année suivant leur adhésion. C'est ce Plan d'actions pour l'énergie durable (PAED) qui a été étudié.

Pour en savoir plus :

Anne Charreyron-Perchet

Tél : 01 40 81 34 73

Voir aussi :

- www.certu-catalogue.fr/urbanisme-et-habitat/outil-de-l-amenagement.html

- www.certu-catalogue.fr/ville-et-environnement/energie-effets-de-serre.html

le point sur

**Commissariat général
au développement
durable**

**Délégation au
développement durable**

3, place de Fontenoy
75007 Paris
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directrice de la
publication**
Catherine Larrieu

ISSN
2100-1634

Dépôt légal
Janvier 2012