

...le rapport d'information

Engager et réussir la transition environnementale de sa collectivité

Rapport d'information N° 87 de MM. Laurent BURGOA, Sénateur du Gard (Les Républicains), Pascal MARTIN, Sénateur de la Seine-Maritime (Union Centriste) et Guy BENARROCHE, Sénateur des Bouches-du-Rhône (Écologiste - Solidarité et Territoires) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et adopté à l'unanimité le 9 novembre 2023.

Les **effets du dérèglement climatique sont visibles partout dans nos territoires** : inondations, recul du trait de côte, incendies, vagues de chaleur et canicules, raréfaction de la ressource en eau, impact sur les cultures et la sécurité alimentaire, etc. Ils ne sont qu'un des aspects des conséquences de l'activité humaine sur l'environnement, aux côtés de l'effondrement du vivant, de la perte de biodiversité, de la raréfaction des ressources notamment.

Les **élus locaux**, comme toujours, **sont en première ligne de ces difficultés et des solutions à leur apporter**.

Ils sont confrontés à deux grands champs d'action complémentaires : **l'atténuation**, qui demande de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et préserver les puits et réservoirs de GES (forêts, sols...) et **l'adaptation**, qui est la démarche d'ajustement au climat actuel et à venir, ainsi qu'à ses conséquences.

L'action des élus locaux n'est pas simple à mettre en œuvre et comporte de multiples volets : **comment** repérer les vulnérabilités sur lesquelles il faut intervenir en priorité ? **Comment** identifier, lancer ou accélérer des projets favorables à l'environnement ? **Comment** concilier les urgences du quotidien et la demande sociale avec des enjeux de long terme ? **Comment** organiser et mobiliser son administration pour que les objectifs entrent dans les pratiques ? **Comment** trouver les relais et les échos dans son territoire pour entraîner les autres acteurs dans une dynamique vertueuse ?

La mission de la délégation a donné la parole aux élus de terrain qui expriment plusieurs messages.

1. SE FORMER À CES ENJEUX ET SENSIBILISER SES HABITANTS EST INCONTOURNABLE

Les élus locaux considèrent que **la première clé de réussite** d'une politique de transition environnementale est **la formation et la sensibilisation de tous les acteurs** : élus, collaborateurs d'élus, agents publics, préfets et sous-préfets, agents des services déconcentrés et partenaires de la collectivité.

La boîte à outils de la formation (élus et agents)

Quelles sont les bonnes pratiques de formation ?



Voir rapport I.A.1.a)

Quelles sont les initiatives de formation, notables et en cours ?



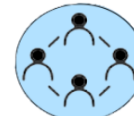
Voir rapport annexe 1

Quelles sont les ressources de formation disponibles ?



Voir rapport annexe 2

Quels sont les réseaux dans lesquels s'engager ?



Voir rapport annexe 3

Après la sensibilisation, il est nécessaire de s'investir dans **des formations plus solides**, qui certes demandent du temps, mais **fournissent des leviers de passage à l'action**. La **formation entre pairs** est la formule à





privilegier. La formation à la transition des acteurs locaux doit être un vecteur de **décloisonnement** et de **coopération territoriale** en visant une approche décentralisée, commune et mixte.

Recommandation 1 (pour renforcer la prise en compte de ces enjeux dans les formations) : ajouter, dans les conditions de délivrance de l'agrément préalable aux organismes formateurs d'élus locaux, l'obligation pour toute formation d'intégrer les enjeux de transition environnementale et de résilience territoriale.

Les rapporteurs incitent aussi les départements à mettre en place un **dispositif de formation des élus du bloc communal** dans le prolongement du programme de sensibilisation lancé par l'État en préfecture.

Les élus ont aussi une responsabilité pour **faire monter les habitants et les acteurs du territoire en compétence sur ce sujet clé**. Le rapport présente de nombreux dispositifs de sensibilisation et d'éducation populaire. Ils insistent aussi sur la nécessité **d'éduquer et former la prochaine génération** afin qu'elle soit à même de comprendre les enjeux environnementaux de demain ainsi que les changements qu'ils induisent. Les rapporteurs suggèrent de renforcer l'éducation et la formation aux enjeux environnementaux **au primaire, secondaire, enseignement technique et supérieur ainsi que dans le périscolaire**.

Sur ces deux sujets, **les liens avec la communauté scientifique** sont un enjeu majeur et le rapport présente diverses modalités de collaboration ainsi que des exemples inspirants.

La boîte à outils de la sensibilisation		La boîte à outils de la collaboration avec le milieu scientifique	
Quels exemples d'outils de sensibilisation des habitants ?	Quelles recommandations pour éduquer la prochaine génération ?	Quelles modalités de coopération collectivité / milieu scientifique ?	Trois ressources essentielles pour solliciter des scientifiques
			
Voir rapport I.A.2.a)	Voir rapport I.A.2.b)	Voir rapport I.A.1.c)	Voir rapport I.A.1.c)

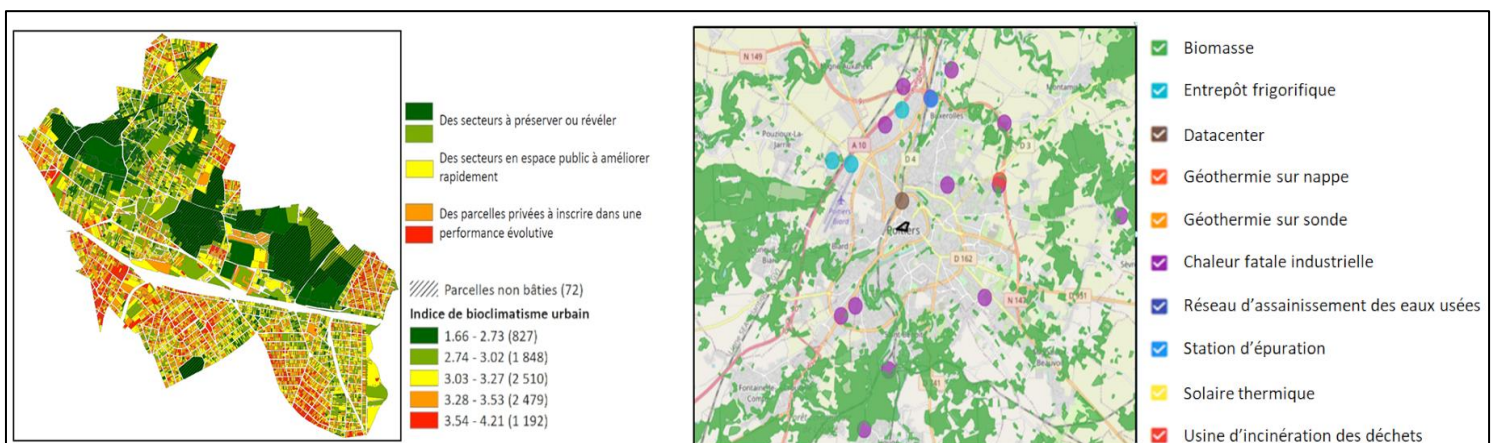
2. CONSTRUIRE PROGRESSIVEMENT UNE CAPACITÉ D'ACTION LOCALE EN S'APPUYANT SUR UNE CONNAISSANCE PRÉCISE

Amplifier la lecture des enjeux, territorialiser et s'appropriier les sujets à l'échelle de son territoire sont des étapes essentielles pour ne pas prescrire directement des solutions qui risquent d'être insatisfaisantes ou inadaptées. Le rapport documente ce qu'est un diagnostic solide et consolidé avec de nombreux exemples.

Le but de la démarche de **diagnostic** est de disposer d'une vision préalable des conséquences observées et potentielles du climat futur de son territoire (adaptation) et du chemin à suivre pour réduire son impact carbone (atténuation). Cette vision d'ensemble, en amont, constitue le **guide indispensable pour l'action**. Les élus soulignent les difficultés liées aux données et à la profusion des outils de diagnostic.

À gauche : un exemple de cartographie de résilience climatique (ville de Gagny, source : urban-eco-scop)

À droite : un exemple d'identification des gisements d'ENR et de récupération (Poitiers, source efficacy)



La boîte à outils pour diagnostiquer, connaître, accéder à la donnée

Quels éléments de diagnostic et de connaissance à rassembler pour une collectivité ?



Voir rapport I.B.1.a)

Comment accéder à la donnée territoriale environnementale ?
Quels sont les observatoires ?



Voir rapport annexe 4

Quels outils, logiciels et méthodes d'accompagnement ?



Voir rapport annexe 5

Comment réaliser de la prospective ?



Voir rapport I.B.2.a)

Les leviers pour renforcer sa capacité à agir sont nombreux : utilisation de la prospective, besoin de nouvelles compétences, développement de son ingénierie et de sa capacité de maîtrise d'ouvrage, mesure de l'impact carbone de ses décisions d'investissement, réalisation d'un plan de décarbonation efficace, questionnement de ses projets en cours ou à venir, ... et sont détaillés dans le rapport.

Recommandation 2 (pour améliorer la connaissance) : accompagner les collectivités afin qu'elles renforcent le travail amont de diagnostic (climat, ressources, biodiversité, données socio-économiques, cartographie des acteurs, ...) dans la prochaine génération de Contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Recommandation 3 (pour faciliter cette connaissance) : mettre gratuitement à disposition des élus locaux un bouquet de données territorialisées relatives aux enjeux environnementaux (climat, vivant, ...).

Recommandation 4 (pour orienter son ingénierie) : documenter les compétences détenues et à détenir dans les collectivités et leurs groupements, ainsi que les profils de postes afférents, pour mener la transition.

En complément, les rapporteurs recommandent la mise en place de Groupements régionaux d'experts sur le climat (GREC), dans les régions qui n'en disposent pas encore ainsi qu'un meilleur soutien à leur activité. Afin d'améliorer la qualité des diagnostics, **ils recommandent d'intégrer aux plans communaux / intercommunaux de sauvegarde certains nouveaux risques liés à l'environnement** (sécurité alimentaire, eau, etc.). Ils soulignent aussi l'intérêt d'une **révision des Programmes Pluriannuels d'Investissement** à l'aune des enjeux environnementaux, en intégrant une **information relative à la mesure de l'impact carbone des projets** avec la méthode de l'ADEME, « Quartier Énergie Carbone ». Ils font valoir, enfin, la nécessité d'encourager la **mutualisation des ressources publiques de portage foncier** par des partenariats entre les Entreprises publiques locales (Epl) et les Établissements publics fonciers (Epf).

La boîte à outils pour construire sa capacité d'action

Quelles compétences et nouveaux métiers pour mener la transition environnementale ?



Voir rapport I.B.2.b) et annexe 6

Comment mesurer l'impact carbone de ses décisions d'investissement ?



Voir rapport I.B.2.c)

Comment réussir un plan de décarbonation ?



Voir rapport I.B.2.d)

Comment interroger de nouveau ses projets en cours ou à venir ?



Voir rapport I.B.2.e)

Comment mobiliser ses opérateurs et partenaires ?



Voir rapport I.B.2.f)

Quels outils pour amplifier les initiatives de son territoire ?



Voir rapport I.B.2.g)

3. COMMENCER PAR DES PROJETS CONCRETS ET PROGRESSIVEMENT VISER UNE DEMARCHE GLOBALE, DITE « SYSTEMIQUE »

Les élus locaux fonctionnent par projet. Face à un sujet planétaire qui peut déstabiliser, la transition environnementale doit s'incarner dans des projets ciblés avant de devenir une action plus intégrée.

Les élus recommandent de **commencer d'abord par des projets concrets** qui engagent une **dynamique vertueuse** : des actions qui génèrent des économies, qui améliorent le cadre de vie, qui profitent à la population comme la fourniture d'arbres fruitiers, la gratuité des transports en commun, l'aide à l'achat de vélo ou encore le don de composteurs. Les projets à fort potentiel de transversalité, comme les projets paysagers ou alimentaires, sont aussi un moyen de tirer le fil des enjeux environnementaux. Les élus recommandent aussi de s'engager dans des projets qui entraînent les acteurs et fabriquent de la confiance, de la coopération et des alliances. En revanche, un maire alerte : « *Si nous avons attaqué sur les questions de biodiversité ou d'environnement de façon pure et dure, il aurait été difficile d'engager les autres élus et les acteurs* ».

Les élus recommandent ensuite de **viser une approche globale, dite systémique**, c'est-à-dire d'intégrer dans toute action et politique publique les enjeux environnementaux. Cette approche systémique demande de transformer les organisations et les habitudes de travail grâce à plusieurs leviers analysés dans le rapport.

Recommandation 5 (pour entrer dans un programme d'amélioration continue) : valoriser, dans le cadre de la prochaine génération de CRTE, l'adhésion des collectivités au programme « Territoires engagés pour la transition écologique » (TETE) de l'ADEME et au programme « Territoires engagés pour la nature » de l'OFB. Rapprocher ces labels et renforcer les moyens de ces organismes en conséquence.

Les rapporteurs suggèrent également que les collectivités élargissent leur approche aux dimensions sociales, économiques, de résilience, de gouvernance et d'innovation, en s'intéressant au label « *Ville durable et innovante* », label complémentaire du label TETE de l'ADEME.



4. METTRE EN RECITS CETTE TRANSITION

Pour engager, maintenir et **réussir une politique de transition environnementale**, il **faut nécessairement savoir en exposer les enjeux et perspectives dans des récits**. Il s'agit de dépasser la complexité de l'évolution à accomplir, d'accompagner les changements et de contrebalancer les discours catastrophistes ou fatalistes. Cette « *mise en récits* » peut accueillir différents points de vue, de telle sorte que contradictions et résistances améliorent le récit commun et conduisent à réduire les écarts entre celui-ci et la réalité.

5. RECHERCHER LA CO-OPÉRATION AVEC LES AUTRES ACTEURS

Les élus estiment que la capacité à s'inscrire en coopération avec les autres acteurs n'est pas seulement une **modalité d'action pertinente**, mais bien une **condition essentielle de réussite** d'une politique de transition.

6. SUSCITER L'IMPLICATION CITOYENNE

La troisième constante évoquée par les élus auditionnés est relative à la dimension d'implication citoyenne qui semble être **un impératif et une condition de l'efficacité**.



7. EVOLUER VERS UN ÉTAT STRATÈGE ET UNE CONTRACTUALISATION PLURIANNUELLE

Les élus locaux estiment que l'État doit changer de méthode. Ils attendent un « **État stratège** » qui fixe la stratégie et les grands objectifs et qui privilégie, pour y parvenir, une **contractualisation locale** au lieu d'imposer une solution uniforme et générale, par définition inadaptée aux contextes locaux. Ils attendent de la **cohérence** dans l'action des services, agences et démembrements de l'État au niveau local. Les élus ont besoin d'un **État accompagnateur** et **facilitateur**. L'attente de **simplification** et de **différenciation** en matière environnementale reste forte.

En matière financière, et à niveau de financement constant, les élus expriment leur **insatisfaction sur la méthode de financement actuelle**. Ils rejettent la **logique d'appels à projets** qui conduit à des **visions fragmentées, opportunistes, construites dans l'urgence et peu documentées**. Les élus demandent un **cadre contractuel global pluriannuel**, avec une **mise en œuvre souple en pratique**, centré sur des **objectifs clairs, différenciés et réalistes**, avec une **évaluation simple mais solide**.

Recommandation 6 (pour renforcer la cohérence de l'action de l'État déconcentré) : mettre en place une feuille de route transversale de la transition environnementale des services, opérateurs et structures de l'État déconcentré, coordonnée et suivie par le préfet.

Recommandation 8 (pour amorcer la pluriannualité) : faire des CRTE le support d'une programmation pluriannuelle des financements.



8. APPELER À L'ÉVOLUTION DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

Pour atteindre la **neutralité carbone**, la France devra investir 66 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici à 2030 (rapport Pisani-Ferry) soit, pour les collectivités, au moins **12 milliards euros d'investissement annuel de 2021 à 2030** (rapport de l'Institut I4CE) alors qu'elles n'en réalisent à ce jour qu'environ 5,5 milliards par an.

Les **freins pour y parvenir ne sont pas que financiers** : rigidité de la séparation budgétaire entre les sections de fonctionnement et d'investissement qui distille l'idée que les dépenses d'investissement sont forcément vertueuses tandis que les dépenses de fonctionnement sont par principe à réduire ; encadrement des dépenses de fonctionnement par la contractualisation avec l'État (« contrats de Cahors ») avec une rigueur particulière sur les dépenses de personnels ; doxa sur l'endettement qui n'incite pas à investir et qu'il serait possible de faire évoluer en identifiant une dette « verte » ; fiscalité locale rarement incitative ; fonds de compensation de la TVA aux effets contreproductifs comme, par exemple, la sortie de son assiette des dépenses de **plantations d'arbres** et de **débitumisation**, pour un montant très proche de 500 millions d'euros, qui correspond à la rallonge du Fonds vert annoncée le 11 octobre 2022 ; dotations spécialisées -dont le nouveau Fonds vert- aux montants insuffisants et dont l'efficacité des actions est peu évaluée...

Recommandation 11 (pour faire évoluer les règles) : engager une réflexion pour proposer des évolutions des règles budgétaires et comptables afin qu'elles soient plus favorables à la transition environnementale.

Recommandation 12 (pour faire évoluer les règles) : étudier l'extension des modalités de garantie des prêts contractés par les opérateurs et partenaires des collectivités (EPL) pour des projets de transition écologique.

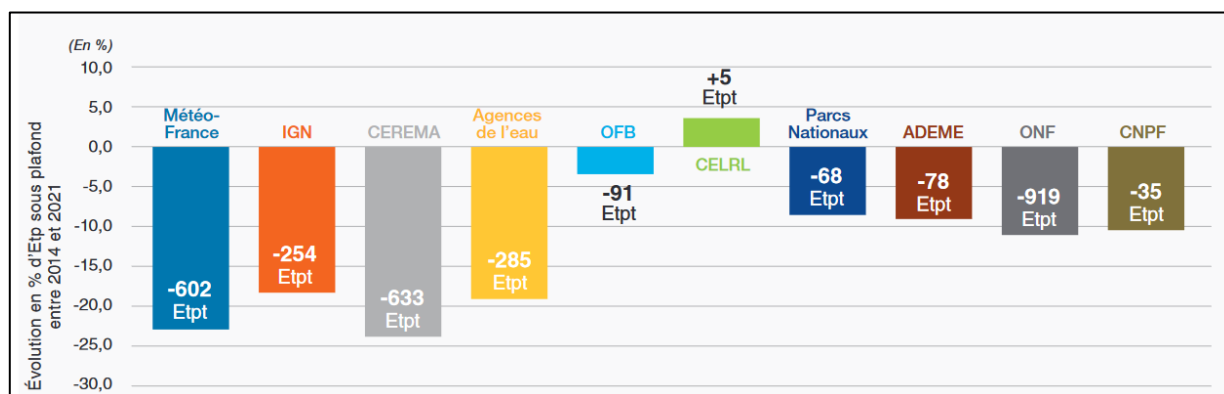
Recommandation 9 (pour évaluer) : intégrer dans le Fonds vert des crédits pour une évaluation, par les collectivités elles-mêmes, de l'impact objectif et quantifié des projets en termes d'environnement.

Recommandation 10 (pour faire émerger des projets dans le temps) : pérenniser le Fonds Vert, augmenter son montant et renforcer la grille d'évaluation des projets ex-ante.

9. RENFORCER L'INGÉNIERIE DE LA TRANSITION

La **faiblesse et les carences de l'ingénierie publique** (26 départements connaissent un manque critique d'expertises pour porter des projets territoriaux selon une étude de la SCET, filiale de la Caisse des Dépôts) s'illustre et se renforce avec la contraction des effectifs des opérateurs contribuant à ces enjeux de transition.

Évolution cumulée entre 2014 et 2021 des effectifs totaux des principaux opérateurs contribuant à l'adaptation



Source : Institut I4CE¹

¹ I4CE, étude « Un besoin croissant d'accompagnement des territoires tandis que les capacités d'expertise publique se sont réduites. », novembre 2020.

Ce besoin est multiforme :

- le besoin d'une **ingénierie de premier conseil** remplissant les fonctions « *accueil, conseil et orientation* » assurées par les sous-préfets, en cohérence avec les précédents travaux de notre délégation ;
- le besoin d'une **ingénierie d'animation territoriale** pour sensibiliser, coopérer et faire alliance, entraîner ;
- le besoin d'une **ingénierie du transfert et d'essaimage**. Les auditions ont mis en évidence que les communes rurales, soit l'échelon très local, sont des acteurs clés de la transition environnementale. Elles représentent 80% du territoire national. Pour autant, il faut passer de la logique des « pionniers » à une massification de ces initiatives. L'État, ses opérateurs ainsi que les associations nationales d'élus doivent favoriser la mise en place d'une ingénierie de diffusion, de transfert et d'essaimage de ces initiatives ;
- le besoin de conduire l'ingénierie territoriale existante, encore trop souvent en silos, vers des **approches plus globales et des solutions plus systémiques**. Les rapporteurs notent la pertinence de l'expérimentation de la mise en place d'une plateforme régionale d'ingénierie de la transition.

Recommandation 7 (en lien avec le besoin d'ingénierie de premier conseil) : réaliser un référentiel (guide) de l'accompagnement des transitions environnementales à l'attention des services déconcentrés de l'État et particulièrement des sous-préfets interlocuteurs de premier niveau des collectivités.

Les rapporteurs jugent par ailleurs nécessaire que l'État et ses opérateurs intègrent plus systématiquement un volet conséquent de soutien à l'ingénierie dans le déploiement de leurs financements et de leurs programmes.

10. ETRE ASSOCIES A LA TERRITORIALISATION DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

La mission s'est par ailleurs intéressée à la planification écologique de par l'actualité de cette question. C'est désormais une **priorité nationale** dont la responsabilité incombe, comme chef de file, au **Premier ministre**, avec la création d'un secrétariat général à la planification écologique qui lui est rattaché.

Pour être opérationnalisée, cette planification doit se décliner dans les territoires. La Stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) indique par exemple que 75 % des leviers de la transition énergétique sont territoriaux.

Après avoir rappelé les termes et enjeux du débat, **les rapporteurs estiment nécessaires** :

- **d'harmoniser les méthodes et les outils** fondant les stratégies de décarbonation, notamment pour permettre un dialogue plus opérationnel entre national et local mais aussi entre documents locaux ;
- d'instaurer **un cadre de gouvernance national** paritaire (État – collectivités) pour assurer la convergence des stratégies locales et nationales et un cadre de gouvernance **régional** pour faciliter l'atteinte des objectifs dans ce territoire ;
- **d'expérimenter une contractualisation** autour du plan d'action de décarbonation de quelques collectivités pour faciliter sa mise en œuvre ;
- **d'afficher progressivement, de façon indicative, les objectifs territorialisés**, notamment via les CRTE ;
- que les collectivités, de manière volontaire, instaurent un **débat annuel sur leur trajectoire locale** en regard avec la trajectoire théorique du territoire et en lien avec les objectifs nationaux.

LA PRESIDENTE	LES RAPPORTEURS		
			
<p><u>Françoise GATEL</u> <i>Présidente de la Délégation</i> <i>Sénateur d'Ille-et-Vilaine</i> <i>(Union centriste)</i></p>	<p><u>Laurent BURGOA</u> <i>Secrétaire de la Délégation</i> <i>Sénateur du Gard</i> <i>(Les Républicains)</i></p>	<p><u>Pascal MARTIN</u> <i>Sénateur de la Seine- Maritime</i> <i>(Union Centriste)</i></p>	<p><u>Guy BENARROCHE</u> <i>Sénateur des Bouches-du- Rhône</i> <i>(Écologiste - Solidarité et Territoires)</i></p>
<p align="center">Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html Lien vers le rapport : https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-087-notice.html</p>			