

INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE



FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

ENJEUX, RECOMMANDATIONS
ET PROPOSITIONS DES
INTERCOMMUNALITÉS

SEPTEMBRE 2022

ÉTUDE



Sommaire

P. 05

Introduction

- P. 05 Objectifs et format de l'étude
- P. 06 Propositions des intercommunalités pour faciliter le financement des projets en faveur de la transition
- P. 07 Recommandations aux intercommunalités pour mieux mobiliser les financements en faveur de la transition

P. 08

Financer la transition : une problématique financière, méthodologique et organisationnelle

- P. 10 Transition écologique et énergétique : le rôle désormais incontournable des intercommunalités
- P. 11 Chiffrer les besoins pour la transition, un exercice complexe et partiel
- P. 16 Les financements des collectivités mobilisés pour les politiques de transition
- P. 17 Les financements extérieurs, nombreux mais peu adaptés aux besoins des collectivités
- P. 17 Les leviers non-financiers, complémentaires et indispensables à la mobilisation des financements et à l'atteinte des objectifs
- P. 18 Financer la transition, ou conduire la transition autrement ?

P. 22

Financer la stratégie et l'animation

- P. 24 Repères
- P. 24 Financements disponibles
- P. 24 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 26 Recommandations

P. 28

Eau, assainissement et gestion des eaux pluviales urbaines

- P. 30 Repères
- P. 31 Financements disponibles
- P. 33 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 35 Recommandations
- P. 37 Ressources pour approfondir

P. 38

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

- P. 40 Repères
- P. 41 Financements disponibles
- P. 43 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 44 Recommandations
- P. 46 Ressources pour approfondir

P. 48

Rénovation énergétique des bâtiments publics

- P. 50 Repères
- P. 51 Financements disponibles
- P. 53 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 55 Recommandations
- P. 55 Ressources pour approfondir

P. 58

Accompagnement à la rénovation énergétique des logements

- P. 60 Repères
- P. 61 Financements disponibles
- P. 61 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 62 Recommandations
- P. 63 Ressources pour approfondir

P. 64

Production d'énergies renouvelables

- P. 66 Repères
- P. 67 Financements disponibles
- P. 72 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 74 Recommandations
- P. 74 Ressources pour approfondir

P. 76

Mobilités

- P. 78 Repères
- P. 81 Financements disponibles
- P. 83 Enjeux pour les intercommunalités
- P. 84 Recommandations
- P. 85 Ressources pour approfondir

- P. 86 Abréviations
- P. 88 Remerciements



Virginie Carolo-Lutrot,
*Première vice-présidente
d'Intercommunalités de France
Présidente de Caux Seine Agglo*



Jean Revereault,
*Vice-président d'Intercommunalités de
France en charge des transitions
écologiques
Vice-président du Grand Angoulême*



Régis Banquet,
*Vice-président d'Intercommunalités
de France en charge de l'eau
Président de Carcassonne
Agglomération*

« *Il y a trop de financements.* » Souvent partagée, apparemment paradoxale, cette remarque souligne la multiplication des dispositifs de financement visant à répondre aux enjeux environnementaux, source de complexité. L'impression est celle de saupoudrage, d'instabilité, d'un empilement de dispositifs, voire d'opportunisme. Face à de grands objectifs transversaux, les financements restent cloisonnés, peu cohérents.

Cette multiplicité ne permet pourtant pas de mobiliser suffisamment de moyens, qui restent significativement en-deçà des besoins. Jusqu'à 3 milliards d'euros pour les investissements sur l'eau potable et l'assainissement et jusqu'à 7 milliards d'euros pour la production d'électricité d'origine renouvelable manquent chaque année. Pour d'autres politiques, telles que la Gemapi, le chiffrage est impossible. La responsabilité de l'action est partagée, les intercommunalités assument leur rôle de coordination de la transition au niveau local. Mais sans mobilisation forte de l'État, les objectifs ne seront pas atteints.

La mise à plat des dispositifs financiers est nécessaire et des moyens massifs doivent être mobilisés. La mise en œuvre de ces politiques est un travail de longue haleine, appuyé par une stratégie claire et des moyens lisibles, adaptés et pérennes. Nous appelons à un renforcement des moyens disponibles pour la transition écologique et énergétique dans les territoires accompagné d'une simplification de leur mobilisation par les collectivités, sans quoi elles seront mises en situation d'échec. Simplification n'est pas uniformité, car il ne faudrait pas négliger les spécificités des territoires.

Eau potable, assainissement collectif et gestion des eaux pluviales urbaines, Gemapi, rénovation énergétique des bâtiments publics, accompagnement à la rénovation énergétique des logements, production d'énergies renouvelables, mobilités, déchets et économie circulaire : les politiques examinées dans cette étude sont nombreuses mais n'épuisent pas le champ très vaste de la transition écologique et énergétique. Certaines de ces politiques publiques relèvent directement de compétences exercées par les intercommunalités, à l'image des mobilités. D'autres correspondent à des enjeux environnementaux forts auxquels les intercommunalités répondent, à l'image de la production d'énergies renouvelables. La diversité des ambitions, des modes d'intervention et des outils illustre la multiplicité des chemins possibles. L'objet de cette étude n'est pas d'en privilégier certains, mais de proposer des pistes pour nourrir les intercommunalités dans leurs réflexions sur le financement des services.

Édito

Introduction



Quels sont les besoins financiers pour la transition écologique et énergétique, en fonctionnement et en investissement ? Les dispositifs de financement actuels sont-ils adaptés aux projets portés par les intercommunalités ? Quels sont les enjeux auxquels les intercommunalités sont confrontées pour financer ces projets ? Ces trois questions structurent l'étude.

Partant des constats que les moyens mobilisés actuellement sont insuffisants pour l'atteinte des objectifs de transition écologique et énergétique et que les dispositifs sont en partie inadaptés, cette étude s'appuie sur des analyses d'experts et des témoignages d'intercommunalités pour proposer un état des lieux et des recommandations à destination des intercommunalités. Le chiffrage des besoins, établi à partir d'études reconnues, est mis en parallèle avec le retour d'expérience des collectivités afin de souligner les enjeux opérationnels rencontrés dans le financement des projets de transition.

Si la transition écologique et énergétique concerne l'ensemble des politiques publiques locales, l'analyse se concentre sur quelques politiques prioritaires. Ce choix s'est appuyé sur deux critères : la disponibilité de données sur les besoins et les moyens disponibles et l'attribution aux intercommunalités d'une compétence ou de leviers d'action particuliers.

Les politiques incluses dans l'étude sont les suivantes :

- Eau potable, assainissement collectif et gestion des eaux pluviales urbaines ;
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ;
- Rénovation énergétique des bâtiments publics ;
- Accompagnement à la rénovation énergétique des logements ;
- Production d'énergies renouvelables (EnR) ;
- Mobilités.

L'étude intègre également l'enjeu transversal que constitue le financement de la stratégie et de l'animation des démarches de transitions écologique et énergétique.

Pour chaque politique publique étudiée, il est proposé :

- Un rappel des enjeux et quelques chiffres nationaux permettant de poser des éléments de contexte sur les besoins financiers ;
- Les dispositifs de financement actuels de la politique ;
- Une analyse au niveau local des besoins, des financements mobilisés et de leur adéquation ;
- Des recommandations de méthode à destination des intercommunalités.

Propositions des intercommunalités pour faciliter le financement des projets en faveur de la transition

Le Manifeste des Intercommunalités de France présente les propositions des intercommunalités pour répondre aux grands enjeux territoriaux des prochaines années. Dans ce cadre, Intercommunalités de France soumet des propositions pour faciliter le financement des projets contribuant à la transition écologique et énergétique.

L'atténuation et l'adaptation au changement climatique, la lutte contre les pollutions de l'air, de l'eau et des sols ou encore la limitation de l'usage des ressources nécessitent des financements importants de la part des collectivités, tant en fonctionnement qu'en investissement, et des financements nationaux à la hauteur des besoins. Si certains projets ne sont pas couverts par des dispositifs financiers, pour de nombreux autres, les difficultés portent principalement sur les modalités d'obtention des financements auxquels, parce que trop complexes et peu coordonnés, les collectivités doivent parfois renoncer.

Afin d'être en capacité de réaliser des montages financiers complexes, l'ingénierie dans les collectivités doit être renforcée, la contractualisation sur la base du projet de territoire doit être favorisée et la fiscalité environnementale à disposition des collectivités doit être repensée en affirmant le principe du pollueur-payeur.

S'APPUYER SUR UN CONTRAT UNIQUE POUR SOUTENIR LES PROJETS DE TRANSITION

- Faire du projet de territoire la base de la contractualisation entre l'État et les collectivités ; réunir les partenaires financiers autour du projet et du CRTE pour fluidifier les échanges et améliorer la cohérence entre les procédures de demande de financement ;
- Inscrire les dispositifs de soutien à la transition écologique dans un cadre pluriannuel, en clarifier et en stabiliser les conditions d'accès et associer les collectivités en amont de la création ou de l'évolution de ces dispositifs, afin de recueillir leurs besoins effectifs ;
- Proposer des dispositifs permettant de couvrir le risque financier (rentabilité) lié à certains projets (éolien, photovoltaïque au sol, hydrogène, etc.) portés par les collectivités et les entreprises dont elles représentent plus de la moitié du capital.

ORIENTER LA FISCALITÉ VERS LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET ASSEOIR LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

- Définir des objectifs clairs, cohérents et partagés pour une fiscalité environnementale acceptée de tous et évaluer l'impact de la fiscalité sur l'atteinte des objectifs environnementaux ;
- Favoriser le financement citoyen des projets de transition ;
- Intégrer dans les investissements productifs des outils de mutualisation du financement des impacts environnementaux (dépollution, gestion des friches, etc.) ;

- Fournir aux collectivités des estimations sur les revenus fiscaux générés par les projets de transition (IFER notamment) dans une logique de transparence et de programmation budgétaire et permettre à la collectivité de suivre le retour fiscal des installations sur son territoire ;
- Autoriser des expérimentations sur des montages innovants dans les modèles économiques (par ex. : contrats de long terme pour la production énergétique, contractualisation via des EPL pour l'autoconsommation sur des bâtiments publics).

AU NATIONAL, RENFORCER LES MOYENS FINANCIERS POUR LA TRANSITION

- Préserver les moyens des agences et établissements (ADEME, OFB, Agences de l'eau) accompagnant la transition et intégrer les collectivités locales compétentes dans leur gouvernance ;
- Dresser l'état des lieux des projets insuffisamment couverts par les dispositifs financiers nationaux et les abonder si nécessaire (notamment le Fonds chaleur) ;
- Définir des financements nationaux pluriannuels pour la transition, favoriser les financements pérennes, avec des règles claires et concises et les faire évoluer dans un cadre concerté ;
- Territorialiser une partie de la contribution climat énergie, à hauteur de 10 € par habitant pour les intercommunalités dotées d'un PCAET et de 5 € par habitant pour les régions ;

FINANCER LE RENFORCEMENT DE L'INGÉNIERIE DE PROJET DANS LES COLLECTIVITÉS

- Faciliter le financement des projets de transition, dont le volet études, par la section d'investissement ;
- Financer la construction d'une ingénierie locale de projets, incluant un volet ingénierie financière, en finançant des postes dans les collectivités sur la durée du mandat ;
- Dans un cadre contractuel, soutenir la mise en place d'un réseau de conseillers formés aux montages financiers pour la transition et permettre les échanges et la diffusion de bonnes pratiques entre collectivités ;
- Appuyer les collectivités dans la mobilisation de la commande publique en faveur de la transition écologique et énergétique ;
- Renforcer les moyens de la justice afin de raccourcir les délais d'instruction.

Recommandations aux intercommunalités pour mieux mobiliser les financements en faveur de la transition

- Au préalable, élaborer une stratégie de transition écologique et énergétique permettant de s'interroger sur le rôle de l'intercommunalité et les outils (financiers et non-financiers) à mobiliser ;
- Chiffrer les besoins nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de transition ;
- Flécher la part « transition » dans les dépenses et recettes des budgets de l'intercommunalité ainsi que la part des dépenses défavorables à la transition ;
- Analyser les projets contribuant à la transition en coût global, en intégrant les économies et les retombées économiques pour le territoire ;
- Faire de la transition une priorité lors des arbitrages budgétaires ;
- Positionner le service en charge de la transition comme animateur auprès des différents services de l'intercommunalité, des communes et des acteurs du territoire ;
- Former l'ensemble des agents aux enjeux de la transition et aux conséquences opérationnelles pour l'exercice de leurs missions ;
- Pérenniser les postes dédiés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'animation des démarches de transition écologique et énergétique ;
- Mettre l'accent sur le renforcement de l'ingénierie interne ;
- S'inscrire dans des projets de transition portés à différentes échelles.





Financer la transition : une problématique financière, méthodologique et organisationnelle

1. Transition écologique et énergétique : le rôle désormais incontournable des intercommunalités

Le dépassement de cinq limites planétaires sur neuf (changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbations globales du cycle de l'azote et du phosphore, changements d'utilisation des sols, pollution chimique) souligne la non-durabilité de nos modèles actuels.¹ La transition écologique désigne l'évolution vers un nouveau modèle économique et social permettant de répondre aux enjeux environnementaux dont la réduction des émissions des gaz à effet de serre (atténuation) et des risques climatiques (adaptation), la préservation des ressources, la limitation des pollutions et la préservation de la biodiversité. Elle implique de repenser nos façons d'aménager, de consommer, de produire et de travailler. La transition énergétique désigne les changements visant à réduire l'impact environnemental des modes de production, distribution et consommation d'énergie.

La transition écologique et énergétique recouvre ainsi de nombreux enjeux : climat, énergie, usage des ressources (eau, matière, etc.), pollutions (eau, air, sol), biodiversité, adaptation au changement climatique. **Les intercommunalités ont une**

responsabilité directe sur une partie des enjeux ainsi qu'un rôle stratégique et d'accompagnement auprès des acteurs du territoire. Les impacts et les moyens d'action relèvent en effet de nombreux acteurs qu'il s'agit d'informer, de former et de soutenir dans la transition. Au total, les quatre cinquièmes des orientations de la stratégie nationale bas-carbone nécessitent une action locale. Selon l'OCDE, 90 % des investissements publics en France liés au climat sont portés par les collectivités.

Les intercommunalités élaborent des documents stratégiques pour la transition écologique et énergétique. Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) fixe les objectifs et un plan d'actions sur les enjeux climat-air-énergie. Le Plan local d'urbanisme (PLU-I), le Programme local de l'habitat (PLH) ou encore le Plan de mobilité (PDM) permettent la traduction de la stratégie climat-air-énergie dans les différentes politiques sectorielles.

¹. Les quatre limites non dépassées sont l'acidification des océans, l'utilisation de l'eau douce, la dégradation de la couche d'ozone et l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère.

2. Chiffrer les besoins pour la transition, un exercice complexe et partiel

Quels sont les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de transition écologique et énergétique ? Quels moyens sont mobilisés actuellement ? Les financements actuels sont-ils suffisants et adaptés ? Le constat est partagé : la transition est coûteuse, tant en investissement qu'en fonctionnement et les moyens actuellement mobilisés sont insuffisants. Tout exercice de chiffrage se heurte néanmoins à des limites méthodologiques.

Que ce soit à l'échelle nationale ou locale, **l'exercice de chiffrage est partiel et les résultats varient fortement selon les hypothèses, la répartition des responsabilités et le périmètre.**

Les chiffrages réalisés portent généralement sur la production d'énergies renouvelables (EnR), la décarbonation des mobilités et la rénovation des bâtiments (logements et tertiaire), parfois sur l'agriculture. Les investissements climat atteignent 45 milliards d'euros en 2020². Selon l'Institut de l'Économie pour le Climat, les pouvoirs publics, les entreprises et les ménages devront investir au moins 13 à 15 milliards d'euros de plus chaque année entre 2021 et 2023 pour atteindre la cible du deuxième budget carbone de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Le Réseau Action Climat chiffre les besoins à hauteur de 43 milliards d'euros sur deux ans et y intègre le secteur agricole et des mesures pour une transition juste³. La mise en œuvre des actions des PCAET nécessiterait de l'ordre de 200 euros par habitant et par an⁴. Si ces chiffres soulignent l'ampleur du défi, ils n'intègrent pas les dépenses nécessaires pour l'atteinte d'objectifs environnementaux tels que la gestion quantitative de l'eau ou la lutte contre les pollutions. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs d'une politique

donnée, et les moyens à mobiliser pour cela, dépend d'autres politiques : les résultats des politiques à destination du secteur agricole affectent les moyens nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'eau.

Les politiques de transition s'appuient sur une mobilisation de différents acteurs, État, collectivités, entreprises et **le montant de la part « collectivités », à plus forte raison « intercommunalités », ne peut généralement pas être établi.** À titre d'illustration, certaines intercommunalités investissent dans des projets EnR d'ampleur sur le territoire, éolien et photovoltaïque au sol notamment, alors que d'autres centrent leur rôle sur la réalisation d'études, l'animation et l'investissement dans le cas de projets sur le patrimoine intercommunal. Que l'intercommunalité étende les réseaux pluviaux ou impose dans le document d'urbanisme l'installation d'équipements de gestion des eaux pluviales à la parcelle dans une approche de gestion intégrée, la répartition de la charge financière entre collectivité et propriétaire différera. Le chiffrage des besoins s'inscrit dans la réflexion sur les outils de politique publique mobilisés pour la transition.

Pour certaines politiques, **des inconnues sur l'état du patrimoine ne permettent pas de chiffrer finement les besoins.**

C'est le cas des ouvrages pouvant être intégrés dans les systèmes d'endiguement pour prévenir les inondations, des ouvrages contribuant à la gestion des eaux pluviales urbaines, également des bâtiments pouvant nécessiter une rénovation. L'acquisition de données et la capacité à les exploiter sont nécessaires à la conduite des politiques de transition.

². I4CE, [Panorama des financements climat 2020 \(2021\)](#)

³. Réseau Action Climat, [Pour un plan de relance et un projet de loi de finances 2021 compatibles avec l'urgence climatique et sociale](#) (2020)

⁴. Amorce, [Repères sur les coûts et financements des PCAET](#) (2017)



Natacha Gondran,
Professeure aux Mines Saint-Étienne et co-auteure, avec Aurélien Boutaud, de Les limites planétaires, collection Repères, édition La Découverte.

LES LIMITES PLANÉTAIRES : UN CONCEPT PÉDAGOGIQUE POUR LES POLITIQUES DE TRANSITION

QUELLES SONT LES LIMITES PLANÉTAIRES ET COMMENT SONT-ELLES MESURÉES ?

Le concept des limites planétaires a été établi au début des années 2000 par des chercheurs de différentes expertises (agronomie, changement climatique, biodiversité, économie, etc.) afin de proposer un cadre d'analyse commun pour observer les différentes problématiques environnementales à l'échelle mondiale. L'atteinte de seuils critiques qui viennent modifier irréversiblement des écosystèmes au niveau local est documenté depuis longtemps. On peut par exemple penser à une mare qui n'aurait plus assez d'eau. Le cadre des limites planétaires se base sur l'hypothèse que des seuils sont actuellement en train d'être atteints à l'échelle planétaire, compromettant ainsi les conditions de vie des populations humaines et non humaines.

À chacune des neuf limites (changement climatique, intégrité de la biosphère, acidification des océans, utilisation d'eau douce, cycles biochimiques de l'azote et du phosphore, changement d'usage des sols, introduction de nouvelles entités dans l'environnement, diminution de la couche d'ozone stratosphérique, concentration des aérosols atmosphériques) sont associées des variables de contrôle, telles que la concentration de dioxyde de carbone pour le changement climatique.

Des « frontières » sont définies sur chaque variable de contrôle à partir de modèles scientifiques. En cas de dépassement de la frontière, le risque est que l'écosystème planétaire change d'état et sorte de sa zone de fonctionnement sécurisé. Cinq limites sont déjà franchies. Par exemple, la limite pour le CO₂ est fixée à 350 parties par million (ppm) et la concentration actuelle est à 413 ppm.

Ce modèle a un intérêt pédagogique et permet de souligner les interactions entre limites. Ainsi, la perte de biodiversité a des effets sur les capacités de résilience des écosystèmes face au changement climatique.

QUELLES APPLICATIONS CE CONCEPT PEUT-IL AVOIR POUR LES COLLECTIVITÉS ?

Les variables des limites planétaires sont définies scientifiquement au niveau planétaire mais les décisions se prennent surtout au niveau local et c'est à ce niveau que les impacts se ressentent. Les collectivités ont donc à s'interroger sur leur contribution au respect des limites planétaires et sur leurs vulnérabilités en cas d'atteinte de ces limites.

Selon les limites, la disponibilité des données et l'identification de leviers d'action aux mains des collectivités sont plus ou moins complexes. Par exemple, les cycles de l'azote et du phosphore, qui sont une des limites planétaires, ont des conséquences territoriales bien visibles à travers l'eutrophisation des plans d'eau, par exemple, qui ont des conséquences environnementales mais aussi économiques et sur la qualité de vie des gens qui ne peuvent pas profiter des bases de loisir. L'accès aux données peut être difficile : les concentrations en azote et phosphore dans l'eau potable sont suivies, mais pas systématiquement dans les cours d'eau. Les collectivités peuvent agir pour réduire les rejets en milieu naturel, notamment au niveau des stations d'épuration (récupération et valorisation du phosphore), mais l'implication d'autres acteurs (agriculteurs, particuliers, industriels) est indispensable.

Des travaux de recherche sont en cours sur la traduction de ces variables au niveau territorial. Un exercice de territorialisation a été conduit à l'échelle du SCoT Sud Loire. Sur le changement climatique, les émissions émises directement par le Sud Loire ont déjà franchi le seuil « zone d'incertitude ». Pour d'autres limites affectées par les activités du territoire, notamment la perturbation du cycle de l'eau douce et la perturbation du cycle du phosphore et de l'azote, les capacités d'observation au niveau local sont pour l'instant limitées.

Pour en savoir plus sur la démarche du SCoT Sud Loire : [epures, Observatoire des transitions environnementales, « Quelle participation du Sud Loire à l'atteinte des limites planétaires ? » \(2021\).](#)



FOCUS

Les objectifs européens et nationaux pour la transition écologique et énergétique

ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

- L'Union européenne s'est engagée à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et s'est fixé l'objectif de réduire ses émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 ;
- La Stratégie nationale bas-carbone, révisée en 2020, est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique et est adoptée par décret. Elle vise l'atteinte de la neutralité carbone, qui implique de diviser les émissions nationales de gaz à effet de serre au moins par six d'ici 2050, par rapport à 1990, en soutenant l'absorption pour les émissions résiduelles ;
- La Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028, stratégie de pilotage de la transition énergétique en France adoptée par décret, vise la baisse de 16,5 % de la consommation finale d'énergie en 2028 par rapport à 2012 et de 35 % pour l'énergie primaire d'origine fossile. Elle prévoit le doublement des capacités de production d'électricité renouvelables installées d'ici 2028 par rapport à 2017.

ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

- La stratégie de l'Union européenne vise à concrétiser la vision d'une Union résiliente à l'horizon 2050 en rendant l'adaptation au changement climatique plus intelligente, plus systémique et plus rapide et en intensifiant l'action internationale. Elle s'appuie notamment sur un accompagnement des collectivités locales.
- Le plan national d'adaptation au changement climatique vise à adapter d'ici 2050 les territoires de la France métropolitaine et d'Outre-mer à une hausse de la température moyenne mondiale de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Il s'appuie notamment sur la mise en place de dispositifs conjoints entre l'État et les collectivités territoriales pour assurer la meilleure articulation possible des politiques d'adaptation depuis l'échelle nationale jusqu'à l'échelle locale en tenant compte des compétences exercées.

PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

- La Stratégie nationale biodiversité 2030 vise à inverser la trajectoire de déclin de la biodiversité. Le premier

volet contient quatre axes structurants : des écosystèmes protégés, restaurés et résilients ; des ressources naturelles et des services écosystémiques utilisés de manière durable et équitable ; une société sensibilisée, formée et mobilisée ; un pilotage transversal, appuyé par la connaissance et orienté sur les résultats ;

- La Stratégie nationale pour les aires protégées fixe un objectif de 30 % d'aires protégées, qui constituent la trame de protection du territoire, et un objectif de 10 % d'aires en protection forte.

PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU

- La Directive-cadre sur l'eau poursuit plusieurs objectifs : la non-dégradation des ressources et des milieux ; le bon état des masses d'eau ; la réduction des pollutions liées aux substances ; le respect de normes dans les zones protégées.

LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

- Confirmé par le plan Ecophyto II+, le Plan Ecophyto II fixe l'objectif de diminuer de 50 % l'usage des produits phytopharmaceutiques d'ici à 2025 par rapport à 2015 ;
- La directive (EU) 2016/2284 du 16 décembre 2016 fixe des objectifs de réduction des émissions de polluants par rapport aux émissions de 2005 pour les horizons 2020 et 2030. Pour la France, les objectifs à 2030 sont de -77 % pour le dioxyde de soufre, -69 % pour les oxydes d'azote, -52 % pour les composés organiques volatils non méthaniques, -13 % pour l'ammoniac et -57 % pour les particules fines.

LIMITATION DE L'USAGE DES RESSOURCES

- Le premier décret 3R (2021-2025) prévu par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire fixe l'objectif de tendre vers 100 % de recyclage des emballages en plastique à usage unique d'ici au 1^{er} janvier 2025 ;
- La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire fixe l'échéance du 31 décembre 2022 pour la généralisation de l'extension des consignes de tri ;
- La loi Climat & résilience fixe l'atteinte de l'objectif Zéro artificialisation nette d'ici 2050.



Éloi Laurent,
*Économiste senior à l'OFCE,
enseignant à Sciences Po, Ponts
Paris Tech et Stanford University*

LA TRANSITION TERRITORIALE JUSTE : UN NOUVEL HORIZON POUR LES INTERCOMMUNALITÉS FRANÇAISES

La notion de « transition juste » est née au début des années 1990 dans les milieux syndicaux américains comme un projet social défensif visant à protéger les travailleurs des industries fossiles des conséquences des politiques climatiques pour leurs emplois et leurs retraites. Dans cette perspective (que l'on retrouve par exemple dans les « plans territoriaux de transition juste » prévus par le Pacte vert européen, cf. infra), ce sont les politiques de transition qu'il s'agit de rendre justes. Or, l'amplification des chocs écologiques (inondations, sécheresses, canicules, etc.) et des dégradations environnementales (qualité de l'air, alimentation, etc.) appelle une définition plus large et proactive de la transition juste.

La transition juste ne doit plus seulement s'entendre comme un accompagnement social ou une compensation financière des politiques de transition écologique, mais plus largement comme une stratégie de transition sociale-écologique intégrée face aux crises écologiques incluant les politiques écologiques comme les chocs écologiques (une fiscalité carbone est une politique écologique tandis qu'une canicule est un choc écologique)⁵.

La crise du Covid illustre bien la pertinence et la nécessité de cette approche sociale-écologique intégrée : c'est un choc écologique (en l'occurrence une zoonose) qui a aggravé les inégalités sociales existantes (comorbidités, logements exigus, travailleurs essentiels, etc.) et en a fait naître de nouvelles (nécessité/possibilité du télétravail, Covid long, etc.). De même, les sécheresses et les canicules, qui deviennent structurelles en France, exposent les personnes les plus vulnérables à de graves conséquences sanitaires et appellent des protections collectives durables.

Développer une stratégie de transition territoriale juste consiste donc à analyser systématiquement les chocs écologiques et les politiques qui entendent les atténuer

sur un territoire sous l'angle de la justice sociale et à mettre en œuvre des politiques de transition juste de manière démocratique en veillant à la compréhension, à l'adhésion et à l'engagement des citoyennes et des citoyens du territoire concerné.

Avant de détailler quelques exemples précis de ces politiques de transition territoriale juste, notons que cette thématique a récemment fait son apparition en France avec l'adoption par l'Autorité environnementale de [l'avis délibéré n° 2022-11 du 5 mai 2022](#). Celui-ci porte sur l'évaluation environnementale du plan de transition juste en Auvergne-Rhône-Alpes élaboré par la région et vise à « changer de modèle de croissance » dans quatre secteurs particulièrement émetteurs en gaz à effet de serre (raffinage, produits minéraux non métalliques, chimie et métallurgie).

Ce plan s'inscrit donc très exactement dans la logique défensive évoquée plus haut, qui est celle des crédits européens du « Mécanisme de transition juste » : compte tenu des engagements climatiques français pris devant les instances européennes, il convient d'envisager des stratégies de reconversion de certains secteurs industriels en vue de protéger l'emploi (l'Autorité environnementale évoque la volonté « d'amortir le choc de la transition énergétique pour des travailleurs dont l'activité industrielle est conduite à muter »). Or ces mêmes territoires rhodaniens sont également concernés par une pollution de l'air et des sols qui induit des conséquences importantes pour la santé humaine et dont le plan ne traite pas, pas plus qu'il ne traite de l'enjeu pourtant majeur de l'exposition de ces régions au risque de canicule ou encore du lien entre santé et alimentation. Il faut donc élargir la focale.

Les stratégies de transition territoriale juste, entendues comme de véritables stratégies de transition sociale-éco-

⁵. Tom Bauler, Vincent Calay, Aurore Fransolet, Mélanie Joseph, Eloi Laurent, Isabelle Reginster, « [La transition juste en Europe : mesurer pour évoluer](#) », *Cahier de prospective de l'IWEPS*, N°6 (2021)

logique, peuvent prendre différentes formes, en empruntant à différents registres des politiques publiques et en s'appuyant sur différentes compétences intercommunales, par exemple :

CONSTRUIRE LES POLITIQUES DE TRANSITION JUSTE À PARTIR D'ENQUÊTES DE BIEN-ÊTRE TERRITORIAL

Il n'existe aujourd'hui pas d'enquête systématique sur les différentes dimensions du bien-être humain (santé, éducation, revenu, socialisation, etc.) dans les territoires français. Une telle enquête serait une source précieuse de connaissances susceptibles d'irriguer des politiques de transition juste en prenant la mesure des problématiques sociales et écologiques de chaque territoire, du point de vue de ses habitantes et habitants. Cela constituerait un socle solide des politiques de transition juste.

CONSTRUIRE DES PROTECTIONS SOCIALES-ÉCOLOGIQUES CONTRE LES CANICULES

Les territoires français seront de manière certaine touchés par des canicules sévères au cours des prochaines années, dont l'impact sanitaire va être inégal du point de vue des territoires exposés et des personnes vulnérables⁶. Les dispositifs publics actuels ne sont pas assez protecteurs au vu de la gravité de la menace, les territoires doivent donc travailler à des politiques de prévention sociale-écologique et de protection sociale-écologique⁷.

PROMOUVOIR LA JUSTICE ALIMENTAIRE TERRITORIALE

À chaque étape de la vie, l'alimentation peut contribuer aux inégalités sociales de santé : il y a un lien direct entre santé et qualité nutritionnelle de l'alimentation. On peut donc distinguer au moins deux enjeux de justice alimentaire : l'accès aux aliments (c'est la question de la part du budget alimentaire dans le revenu des ménages) et l'accès à la qualité nutritionnelle (à ne pas confondre avec celle de la densité énergétique). Tandis que les projets alimentaires territoriaux (PAT) se développent, ils ne sont encore ni assez reconnus, ni assez soutenus, ni assez tournés vers la justice alimentaire.

CONSTRUIRE DES COOPÉRATIONS INTERCOMMUNALES ÉCOSYSTÉMIQUES

Les intercommunalités françaises doivent apprendre à vivre avec les écosystèmes locaux et globaux. De nouvelles coopérations pourraient ainsi émerger et se développer autour de l'énergie éolienne, solaire, l'adaptation à la crise climatique ou aux risques d'inondation. Les continuités écologiques (trame verte, trame bleue, etc.) dessinent aussi des coopérations écosystémiques prometteuses, dessinées par le vivant. Il serait judicieux que les dépenses des communes et des intercommunalités liées à ces coopérations écosystémiques puissent être inscrites en section d'investissement.

6. Éloi Laurent, « [Construire une protection sociale -écologique : le cas de la France face aux canicules](#) », *Sciences Po OFCE Working Paper*, N°17 (2021)

7. Éloi Laurent, « [La pleine santé sur une planète vivante](#) », *Pratiques*, N°97 (avril 2022)

3. Les financements des collectivités mobilisés pour les politiques de transition

Le financement des politiques de transition par les intercommunalités, tant en fonctionnement qu'en investissement, se heurte aux limites du modèle actuel de financement des collectivités locales. « Ressources en partie nationalisées avec la nouvelle fraction de TVA, assiettes fiscales subissant une érosion constante, inertie d'un panier de ressources composé de compensations fiscales historiques déconnectées de la réalité économique et démographique des territoires, transition du financement des services publics des contribuables vers les usagers, dotations de l'État à la recherche d'indicateurs pertinents voire d'objectifs cohérents », recense le Réseau finances locales. Certaines politiques, notamment l'élaboration de stratégies et l'animation des politiques de transition, relèvent généralement du budget général. D'autres font l'objet d'un budget annexe devant être équilibré. Ainsi, pour l'eau potable et l'assainissement, la principale source de financement pour le fonctionnement et l'investissement est la facture d'eau, les possibilités d'abondement par le budget général sont limitées.

La progression de la part des intercommunalités au sein de l'investissement total du bloc local au cours des dix dernières années s'observe surtout au niveau des budgets annexes. Ces derniers sont porteurs de compétences contribuant à la transition telles que l'eau, l'assainissement, les déchets ou encore les mobilités.

La commande publique est un levier d'action pour la transition. Les collectivités du bloc local ont un poids prépondérant dans la commande publique en France, autour de 55 %. Un quart des achats des collectivités est désormais assuré par les intercommunalités et leurs syndicats mixtes. La part des intercommunalités dans les marchés d'ingénierie est de 31 %. La commande publique peut appuyer l'émergence et la structuration de filières nécessaires à la transition, elle peut également accompagner le verdissement de filières existantes par le recours à des critères environnementaux. Une étude consacrée à ce sujet est réalisée par Intercommunalités de France et le cabinet Landot & associés.



Mobiliser la commande publique pour la transition : l'exemple des contrats d'objectifs dans le domaine de l'eau et des déchets

Lier la rémunération du délégataire à l'atteinte d'objectifs environnementaux est un levier que les intercommunalités peuvent mobiliser dans le cadre de la commande publique.

Dans le domaine de l'eau, la communauté d'agglomération de Brive a posé comme objectif central de la nouvelle délégation de service public une réduction de 21 % de la quantité d'eau prélevée dans le milieu naturel. Cet objectif est traduit dans un modèle économique et contractuel

vertueux qui lie la rémunération de SUEZ, le délégataire, à la baisse annuelle des volumes.

Le Grand Montauban et SUEZ ont signé un Contrat de Performance Déchets Ménagers et Assimilés. Conçu par l'ADEME, ce CPDMA a débuté le 1er janvier 2022 pour une durée de sept ans. Il vise à intégrer des objectifs de prévention, de recyclage et d'amélioration du cadre de vie au-delà de la seule collecte des déchets.

La transition énergétique est un champ d'intervention pour 600 entreprises publiques locales⁸. Leur souplesse, leur fonctionnement entrepreneurial et leur capacité à mobiliser des financements en font un outil pertinent pour les collectivités dans la mise en œuvre de la transition écologique et

énergétique. Sur la totalité des EPL engagées dans la transition énergétique, le chiffre d'affaires atteint 11,3 milliards d'euros⁹. Les intercommunalités et structures de coopération représentent 23,5 % de l'actionnariat des EPL engagées dans la transition énergétique.

⁸. Les EPL réunissent trois statuts de sociétés différents : les SEM (sociétés d'économie mixte), les SemOp (sociétés d'économie mixte à opération unique) et les SPL (sociétés publiques locales). On dénombre aujourd'hui 1 355 EPL en France.

⁹. FedEpl, Panorama des EPL engagées dans la transition énergétique (2022)

4. Les financements extérieurs, nombreux mais peu adaptés aux besoins des collectivités

Les projets de transition bénéficient de financements dédiés ou peuvent recourir à des financements généralistes. En l'absence d'un suivi « transition » dans les différents outils de financement, l'analyse des montants qui soutiennent effectivement des projets de transition ne peut être que partielle, car basée sur des mots-clés. Cette étude ne vise pas à chiffrer thématique par thématique le besoin de financement, néanmoins elle pointera des besoins spécifiques peu couverts par les dispositifs actuels.

Par ailleurs, en complément des montants se pose la question de l'adéquation des dispositifs de financement aux objectifs poursuivis. **Appels à projets ou fonds, les financements disponibles ne répondent pas toujours aux besoins des collectivités pour la transition.** Les critères peuvent rendre les financements difficilement accessibles pour certaines collectivités ou peu adaptés aux projets, par exemple en excluant certaines dépenses, lorsque le calendrier ne coïncide pas avec le cycle de vie des projets ou lorsque certains financements ne peuvent être mobilisés conjointement. De plus, peu d'appels à projets s'inscrivent dans une logique de massification et les montants sont limités. Les appels à projets sont adaptés aux sujets innovants, ils permettent d'attirer l'attention sur un enjeu peu traité, mais ne répondent pas aux enjeux de massification.

Répondre à la charge administrative des financements ou mettre en œuvre des projets, il faut parfois choisir. Certains financements sont trop longs ou difficiles à mobiliser, changent trop fréquemment et demandent un rapportage excessif, amenant les collectivités à y renoncer. L'imprévisibilité des financements qui seront obtenus via des appels à projets complique l'élaboration des plans de financement. **L'obtention du financement nécessite parfois que le projet soit modifié pour s'inscrire dans les critères.** La sous-mobilisation de certains financements peut aussi être due à un décalage avec les pratiques des organisations ; la mise en place d'un accompagnement peut alors encourager le recours à ces dispositifs.

L'outil contractuel apparaît à ce titre pertinent pour soutenir la transition écologique et énergétique. Le Contrat de relance et de transition écologique (CRTE), et auparavant le Contrat de transition écologique (CTE), vise à accélérer la mise en œuvre

des actions de transition, sous réserve qu'il permette un financement pluriannuel. Il est regrettable que l'élaboration du CRTE n'ait pas permis d'accélérer le traitement des demandes de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

D'autres outils financiers sont disponibles mais restent moins mobilisés : leur diffusion dépendra de la facilité d'appropriation et d'articulation avec les autres financements. En cas de recours à l'emprunt, les collectivités de taille importante peuvent se tourner vers les **obligations vertes**. Les financeurs demandent alors la mise en place d'indicateurs de suivi des actions. Depuis le décret n°2015-1670 du 14 décembre 2015, les intercommunalités peuvent recourir au **financement participatif**, mais cette option reste peu mobilisée. Le **mécénat** est également une option, bien que l'environnement représente une faible part du budget mécénat des entreprises¹⁰. Les certificats d'économies d'énergie (CEE) font l'objet d'une attention croissante¹¹, les crédits carbone s'inscrivent pour l'instant plutôt dans une logique d'expérimentation. **Ces financements couvrent généralement une part limitée des projets, nécessitant des capacités d'ingénierie financière importantes pour finaliser le financement, parfois hors de portée pour les petites collectivités.** Il est à noter que ces outils moins connus répondent également à des objectifs autres que le financement : appropriation locale dans le cas du financement participatif, communication en cas de recours aux obligations vertes, pédagogie en interne sur les économies générées par les travaux dans le cas de l'intracating, etc.

Des financements pérennes sont nécessaires. Intercommunalités de France appelle depuis plusieurs années à la mobilisation d'une part de la contribution climat énergie (CCE) pour les politiques locales de transition. Prélevée sur les taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles, cette contribution climat énergie permettrait de contribuer au financement de l'animation des SRADDET portés par les régions, et à la mise en œuvre des programmes d'actions des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des intercommunalités. La proposition est que 5 euros par habitant et par an financent les régions et que 10 euros par habitant et par an financent les intercommunalités.

5. Les leviers non-financiers, complémentaires et indispensables à la mobilisation des financements et à l'atteinte des objectifs

La mobilisation des financements s'appuie sur le recours à des outils non-financiers : les documents d'urbanisme sont à ce titre centraux pour les politiques de transition énergétique et écologique. Les documents d'urbanisme peuvent imposer le déploiement d'équipements d'énergies renouvelables, la gestion des eaux pluviales à la parcelle ou encore des exigences de performance énergétique des bâtiments neufs au-delà de la réglementation. Cela illustre la nécessaire transversalité des politiques de transition : non-chiffrée financièrement, l'intégration des enjeux de transition dans l'ensemble des politiques publiques est indispensable pour l'atteinte des objectifs.

Les ressources mobilisées dans le cadre de l'animation des démarches de transition sont également essentielles. Un appui technique apporté par l'intercommunalité ou une mise en relation entre acteurs sont également des mesures à même de permettre l'émergence de projets de transition sur le territoire.

Non-spécifique aux politiques de transition, **la cohérence du cadre législatif et réglementaire ainsi que la qualité du dialogue avec l'État et les acteurs du territoire** sont bien sûr nécessaires à l'atteinte des objectifs de transition écologique et énergétique.

¹⁰. Régions de France et EY, *Les collectivités à l'heure du mécénat - 2e édition de l'étude sur le mécénat au bénéfice des collectivités territoriales françaises* (2016)
¹¹. Le dispositif de la 5ème période, applicable entre 2022 et 2025, fixe le niveau d'obligation à 2 500 TWhc (625 TWhc par an), soit environ 45 % des économies d'énergie nécessaires à la tenue de la trajectoire SNBC actuelle.

6. Financer la transition, ou conduire la transition autrement ?

Comment suivre les besoins et dépenses pour la transition ? Distinguer la part « transition écologique et énergétique » des dépenses de fonctionnement et d'investissement n'est pas toujours possible. C'est le cas lors de travaux de rénovation des bâtiments, qui peuvent répondre à des objectifs de confort des occupants, d'accessibilité, etc. Les dépenses

mobilisées pour la transition sont difficiles à isoler et nécessitent un travail d'analyse du budget. Différentes approches appuyées par des méthodologies sont disponibles. Elles apporteront une aide à l'arbitrage et au pilotage si elles s'inscrivent dans un projet politique.



Comptabilité et transition : des outils à disposition des territoires

Le « budget vert » est une évaluation du budget d'une organisation visant à identifier et à évaluer les éléments du budget favorables ou défavorables à un ou plusieurs enjeux environnementaux (atténuation du changement climatique, eau, adaptation au changement climatique, biodiversité, ressources, pollutions, etc.)¹². Utilisé comme outil de pilotage et d'arbitrage, il peut contribuer à accroître la part des dépenses favorables à l'environnement. Les collectivités de toutes tailles se saisissent de l'outil, dont la communauté de communes Pays du Mont-Blanc, la communauté de communes de Montesquieu, les Ville et Métropole européenne de Lille, la région Occitanie et la région Grand Est.

Cet exercice se heurte néanmoins à plusieurs limites, soulignent certaines organisations ayant expérimenté ces méthodes : la part des dépenses indéfinies est souvent importante, elle nécessite un temps d'analyse significatif du fait de la revue de l'ensemble des lignes budgétaires et ne fonctionne que pour les actions pouvant être monétisées. L'outil interroge la finalité de la dépense mais n'incite pas à effectuer une analyse fine des modalités de

chaque projet : quel que soit le matériau utilisé pour la voirie, par exemple, l'impact négatif sur le volet atténuation du changement climatique de la construction d'une nouvelle route ne sera pas nuancé, tandis qu'une infrastructure de mobilité décarbonée sera jugée favorable, quelle que soit sa localisation, et donc malgré ses impacts potentiels sur les milieux naturels et in fine leur capacité à stocker du carbone. Le budget vert peut être un premier pas pour aller vers une démarche de gestion plus aboutie.

Budget carbone, méthodologie de comptabilité adaptée au renouvellement de l'environnement (CARE), méthodes d'analyse sur la base des objectifs de développement durable (ODD), d'autres outils abordent l'analyse du budget au regard des enjeux environnementaux sous des angles différents. Un guide réalisé par l'AFL et l'INET présente des clés de lecture pour les collectivités.

Pour en savoir plus : AFL et INET, [Le budget vert, un outil d'analyse au service de la transition climatique ? - Construire un budget vert dans votre collectivité : Guide de mise en œuvre \(2022\)](#)

Les économies générées par les politiques de transition sont rarement mesurées, de même que le coût de l'inaction. Les investissements pour la rénovation énergétique des bâtiments génèrent des économies de fonctionnement, néanmoins l'approche en temps de retour sur investissement est peu diffusée. Les dépenses sont mesurées, non le coût net pour la collectivité. Les retombées en termes d'emploi local et les

externalités environnementales sont peu suivies. **Ce point interroge plus fondamentalement la mesure de l'impact environnemental et social des organisations** : en intégrant les capitaux humains et environnementaux aux côtés des capitaux financiers, certains projets pourraient s'avérer beaucoup plus coûteux que selon une seule approche financière et nécessiteraient des mesures de restauration voire d'y renoncer.

¹². AFL et INET, [Le budget vert, un outil d'analyse au service de la transition climatique ? - Construire un budget vert dans votre collectivité : Guide de mise en œuvre \(2022\)](#)



Anne Tavernier,
*Directrice administrative et
financière chez La 27^e Région, et
Jean Laudouar, Chef de projet
chez La 27^e Région*

EXPÉRIMENTER L'APPLICATION D'AUTRES FORMES DE COMPTABILITÉ

QUELS SONT LES APPORTS DE LA COMPTABILITÉ ÉCOLOGIQUE POUR LES COLLECTIVITÉS ?

Les outils de comptabilité écologique permettent d'effectuer un diagnostic de la situation et de piloter l'organisation, en mesurant l'impact de la collectivité sur son environnement. L'organisation ne s'appuie pas uniquement sur des capitaux financiers pour conduire ses politiques, elle mobilise également des capitaux naturels et humains. Dans le modèle CARE, les organisations doivent régénérer les capitaux dégradés.

Cette prise en compte ouvre un champ de décision très large et invite à assumer la responsabilité de l'organisation vis-à-vis des dégradations occasionnées : faut-il financer la restauration de l'environnement ? Transformer les modèles économiques pour réduire à la source les dégradations ? Renoncer à certains projets ? La comptabilité a assurément une dimension politique : les systèmes budgétaires et comptables sont au cœur du fonctionnement de nos organisations, publiques comme privées. C'est à partir de leur lecture que les décisions stratégiques sont prises.

COMMENT CELA SE TRADUIT-IL DANS LE PROJET QUE VOUS AVEZ INITIÉ CHEZ LA 27^e RÉGION ?

Le projet a débuté en juin 2021 sur la base des projets de recherche sur la comptabilité écologique et sociale, les bilans carbone, ou encore la Théorie du donut appliquée aux collectivités. L'enjeu est de porter ces sujets de comptabilité au sein des collectivités territoriales en s'appuyant sur l'expérimentation et d'évoluer vers des outils plus systémiques et transformateurs. Pour autant, il s'agit aussi de sortir de l'idée qu'il existerait un indicateur parfait pour piloter la transition écologique et énergétique.

Le premier livret, [*Nouvelles mesures : Repolitiser la comptabilité publique*](#), synthétise le travail d'enquête mené sur la première partie du programme. Il propose des fiches sur différentes méthodes de comptabilité pour se mettre à niveau rapidement, en présentant le niveau de soutenabilité de la méthode, son niveau d'intégration dans les outils de gestion comptable de l'organisation, son échelle d'application et le périmètre des enjeux qu'elle prend en compte. Ce livrable s'adresse aux directions des collectivités, notamment les directions financières, et aux acteurs du territoire.

L'étape suivante est l'expérimentation de ces nouvelles approches comptables à l'échelle de plusieurs territoires partenaires, étape qui sera également documentée. Il s'agit d'établir des recommandations pour la mise en œuvre de ces nouvelles comptabilités à l'échelle des collectivités et/ou de leur territoire, mais également en termes d'évolution des administrations (métiers, outils, modes d'organisation, de relation avec les acteurs, etc.).

Pour en savoir plus sur le projet : [*Nouvelles mesures*](#)

Des ressources humaines supplémentaires pour la mise en œuvre des politiques de transition sont nécessaires, **mais l'un des principaux enjeux est d'intégrer le réflexe « transition écologique et énergétique » dans les missions de chaque service et dans la totalité des projets**. Soulignée par l'état des lieux sur la prise de compétence de gestion des eaux pluviales urbaines¹³ comme par le focus sur l'adaptation au changement climatique¹⁴, cette transversalité s'appuie sur un dialogue permanent entre services et une évolution des méthodes de travail pour repenser les pratiques et projets. Cela pourra donner lieu à des synergies : soutenir la production énergétique par les eaux usées, intégrer des installations de production d'énergies renouvelables dans un projet de rénovation de bâtiment... En répondant à plusieurs enjeux, ces projets, bien que complexes à élaborer, permettent d'optimiser les financements.

À budget équivalent, la dimension transition écologique et énergétique de certains projets pourrait être renforcée, tout en répondant aux attentes des usagers. Prendre en compte les enjeux de transition nécessitera de faire évoluer certains projets vers plus de sobriété, voire d'interroger leur pertinence. À titre d'illustration, la mutualisation d'équipements tels que les véhicules ou les bâtiments pour des usages asynchrones peut être envisagée. Cette posture permet de dégager des marges de manœuvre en faveur de la transition, sans moyens financiers supplémentaires.

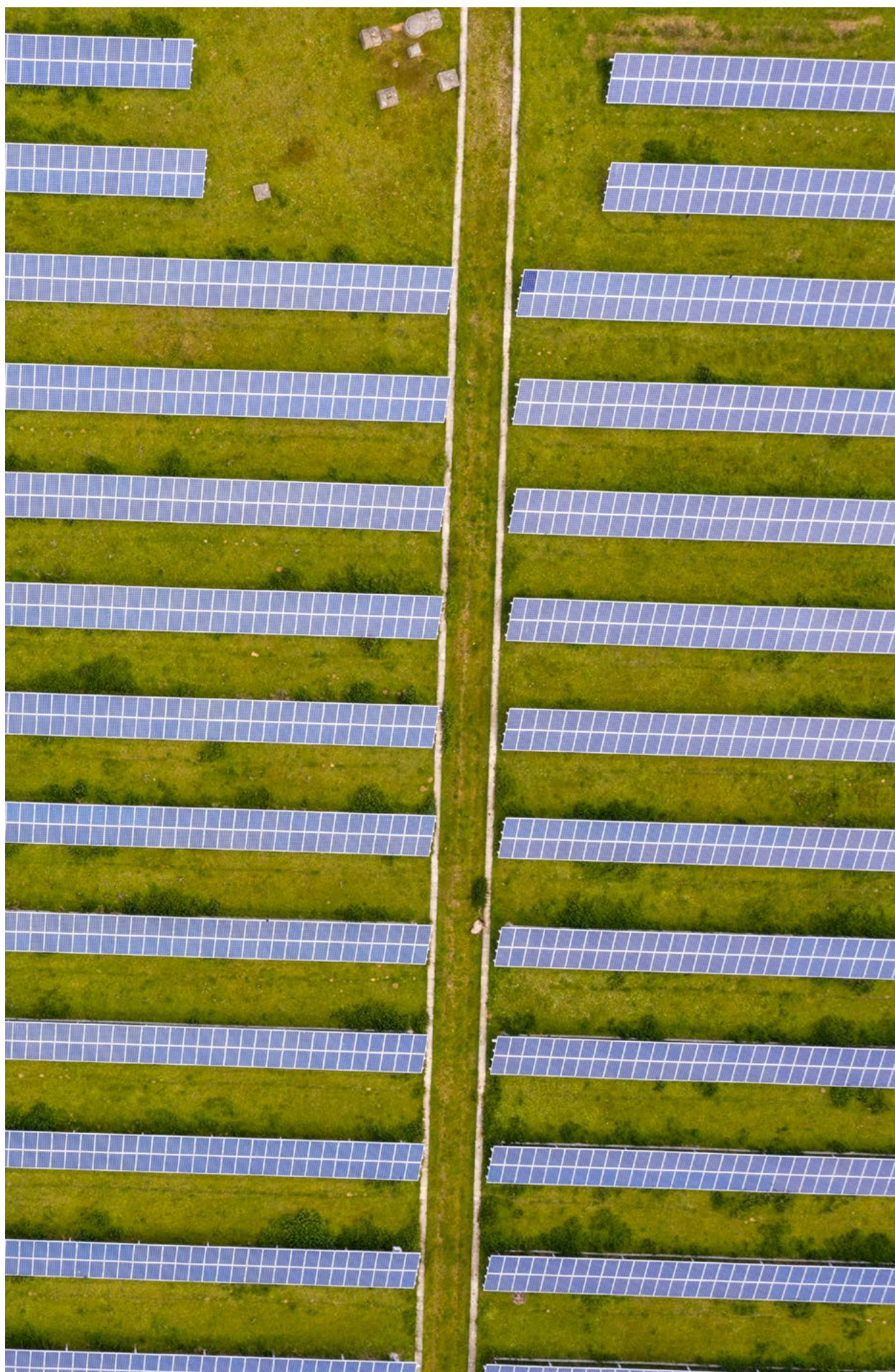
Ces enjeux de mesure et de transversalité l'illustrent : **les défis du financement de la transition ne seront pas traités uniquement par une augmentation des moyens disponibles, quand bien même leur mobilisation serait facilitée.**

Dans l'organisation des intercommunalités, différents piliers sont fondamentaux pour la réussite des projets de transition :

- Définir une stratégie de transition pour le territoire ;
- Assumer une responsabilité partagée de la transition écologique et énergétique avec l'État, les autres collectivités et les acteurs économiques ;
- Faire de la structuration des capacités internes pour la transition une priorité politique ;
- Former l'ensemble des services à l'évolution des missions rendue nécessaire par les enjeux de transition ;
- Prendre en compte les enjeux de transition dans l'ensemble des projets financés par la collectivité et en faire un critère d'arbitrage ;
- S'interroger sur les objectifs politiques et effectuer un diagnostic des enjeux et acteurs du territoire sur la transition afin de cibler l'action de la collectivité en termes de financement, d'accompagnement et d'animation ;
- Adopter une posture de coordination des projets de transition au niveau local ;
- Au-delà du coût, prendre en compte les retombées financières, sociales, économiques et environnementales lors de l'analyse des projets ;
- Quel que soit le montage juridique retenu pour le projet (régie en exploitation directe ou recourant à des marchés, gestion indirecte du service déléguée à une entreprise privée ou publique), définir clairement les objectifs et mettre en place un dispositif de suivi.

¹³. Intercommunalités de France, [Gestion des eaux pluviales urbaines : État des lieux de l'exercice de la compétence par les intercommunalités \(2021\)](#)

¹⁴. Intercommunalités de France, [Changement climatique : la nécessité de l'adaptation de l'action publique locale \(2022\)](#)





Financer la stratégie et l'animation



Des dépenses de fonctionnement à pérenniser pour se doter d'une stratégie ambitieuse et cohérente avec les enjeux du territoire

Repères

93 %

PART DES INTERCOMMUNALITÉS DE PLUS DE 20 000 HABITANTS DONT LE PCAET EST ADOPTÉ OU EN COURS D'ÉLABORATION FIN 2021

300 000 €

COÛT MOYEN D'ÉLABORATION ET D'ANIMATION DU PCAET SUR 6 ANS

90,7 M€

FINANCEMENT ANNUEL NECESSAIRE POUR 2 ETP PAR INTERCOMMUNALITÉ DEVANT RÉALISER UN PCAET¹⁵

L'élaboration de stratégies et l'animation de la démarche, auprès des services et envers les acteurs du territoire, sont des missions essentielles pour l'atteinte des objectifs des politiques environnementales, à conduire en cohérence avec les autres exercices stratégiques, de planification et d'animation portés par les intercommunalités (PLUi, développement économique, etc.). Le service en charge de la transition écologique et énergétique n'a pas nécessairement vocation à porter l'ensemble des projets, mais plutôt d'accompagner les services pour intégrer ces enjeux dans l'exercice de leurs missions. La mise en cohérence des actions en faveur de la transition à l'échelle locale est favorisée par l'élaboration de stratégies et l'animation que peut porter l'intercommunalité.

Amorce propose quelques repères financiers. La réalisation des PCET, antérieurs aux PCAET, a nécessité entre 60 et 80 jours de prestation, avec un volume-plancher de 50 jours, quelle que soit la population de la collectivité¹⁶. Pour un tarif journalier entre 500 et 700 euros, l'estimation du budget nécessaire est de 36 000 à 58 000 euros. Les points de repère communiqués par l'État prévoient un temps de réalisation de 170 jours soit un coût de réalisation de l'ordre de 100 000 euros. En phase de mise en œuvre, Amorce chiffre l'animation nécessaire à un demi équivalent temps-plein (ETP) de catégorie A pour les collectivités de moins de 50 000 habitants, et un ETP complet pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. Au total, la réalisation et l'animation du PCAET représenteraient un coût de 300 000 euros environ sur 6 ans.

Financements disponibles

Le programme territoire engagé transition écologique est un accompagnement des démarches de transition écologique, destiné aux communes et intercommunalités et proposé par l'ADEME. Ce programme regroupe les labels « Climat-air-énergie » et « Économie circulaire » et met à la disposition des bénéficiaires un outil de pilotage pour définir, mettre en œuvre et suivre les actions dans différents domaines. Les

référentiels utilisés pour ce programme sont aussi mobilisés dans le cadre du contrat d'objectif territorial (COT), un outil de contractualisation pour des projets territoriaux de quatre ans proposé par l'ADEME, incluant une part de financement à l'objectif.

¹⁵. I4CE 2022, [Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : De combien parle-t-on ?](#)

¹⁶. Amorce, *Repères sur les coûts et financements des PCAET* (2017)

Enjeux pour les intercommunalités

Aussi fondamentales que l'investissement, les dépenses de fonctionnement font pourtant l'objet d'incitations à la diminution. Elles sont indispensables pour répondre aux enjeux de transition des emplois et compétences, aux besoins d'accompagnement des entreprises et ménages du territoire, de sensibilisation, etc.

Une des principales difficultés pour financer les démarches d'élaboration de stratégie et d'animation est la nature des outils financiers mobilisés : la logique d'appels à projet tend à soutenir un nombre limité de collectivités outillées pour effectuer une veille et répondre aux appels. Ponctuels, portant généralement sur un enjeu spécifique, ils ne contribuent pas à construire une stratégie globale de transition.

Le financement des postes dédiés à l'élaboration et à l'animation des démarches de transition est rarement pérenne : les postes sont souvent d'une durée de deux à trois ans. Lorsqu'ils sont financés par appels à projets, la récurrence des appels n'incite pas à leur pérennisation. À l'échéance de l'aide, il revient aux collectivités de se donner les moyens de la stratégie et de l'animation.

La transversalité des projets de transition souligne le besoin de mettre en place un suivi des actions contribuant à la transition et des montants correspondants. Flécher la part « transition » des politiques et projets d'aménagement, de mobilité, d'habitat, etc., s'avère souvent nécessaire et s'appuie sur un dialogue permanent entre services.



RETOUR D'EXPÉRIENCE CAEN LA MER

La direction des finances de la **communauté urbaine Caen la Mer** a conduit une démarche de performance sur l'ensemble des politiques publiques. La direction en charge de la transition écologique et énergétique, mutualisée avec la Ville de Caen, porte la politique développement durable (sensibilisation, animation, études, etc.), les mobilités actives, la transition énergétique, le réseau de chaleur urbain, l'accompagnement des communes dans l'amélioration énergétique de leur patrimoine et la prévention des risques. L'intercommunalité a été lauréate d'appels à projets, notamment Territoire à énergie positive pour la

croissance verte (TEPCV) et Action des Collectivités Territoriales pour l'Efficacité Énergétique (ACTEE), et valorise les CEE. Le réseau de chaleur a bénéficié de financements européens, régionaux et de l'ADEME. Un schéma directeur immobilier a été lancé par le contrôle de gestion à l'échelle de la ville et de l'intercommunalité, il permettra de raisonner en coût global. Un service commun a été lancé début 2022 afin d'accompagner les communes sur le volet énergétique. Les quatre économes de flux interviennent également sur les études de développement du photovoltaïque en toiture.



RETOUR D'EXPÉRIENCE LISIEUX AGGLOMÉRATION

À **Lisieux Agglomération**, trois personnes sont en charge de la sensibilisation à l'environnement. L'animation en interne et auprès des acteurs du territoire est un axe important des politiques de transition. Ainsi, le chargé de mission transition énergétique est mobilisé la moitié du

temps sur l'animation des projets d'énergies renouvelables. Le service en charge de la transition agrège un nombre croissant de projets mais ils sont de plus en plus portés par d'autres services, notamment ceux en charge des infrastructures et de l'aménagement.

Recommandations

PÉRENNISER LES POSTES D'ANIMATION DE LA DÉMARCHE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Financer des postes d'agent est indispensable. Les sujets se multiplient et nécessitent une expertise spécifique, nécessitant de s'appuyer sur différents profils. La transition écologique et énergétique mobilise des expertises extrêmement variées. Si le recrutement peut être opportuniste, en fonction des appels à projets ouverts, la pérennisation des postes est nécessaire.

POSITIONNER LE SERVICE EN CHARGE DE LA TRANSITION COMME ANIMATEUR AUPRÈS DES DIFFÉRENTS SERVICES ET DES COMMUNES

Les projets contribuant à la transition écologique et énergétique s'inscrivent dans l'ensemble des politiques publiques de l'intercommunalité et nécessitent une connaissance technique fine : gestion des déchets, développement économique, urbanisme, mobilités, habitat, etc. Le service en charge de la

transition ne peut avoir vocation à tous les porter à mesure que la démarche se déploie mais a un rôle essentiel de stratégie et de coordination.

FORMER L'ENSEMBLE DES AGENTS AUX ENJEUX DE LA TRANSITION ET AUX CONSÉQUENCES OPÉRATIONNELLES POUR L'EXERCICE DE LEURS MISSIONS

La transition écologique et énergétique affecte l'exercice de l'ensemble des missions de l'intercommunalité : comment intégrer la qualité de l'air et l'adaptation au changement climatique dans les documents d'urbanisme ? Comment limiter la consommation énergétique du patrimoine intercommunal (réseaux d'eau, bâtiments, etc.) ? Son déploiement s'appuie sur des formations adaptées à chaque métier.





La redirection écologique : pour respecter les limites planétaires et décider collectivement des projets et infrastructures à fermer

« *Renoncer aux futurs déjà obsolètes* » est le message porté par l'initiative Closing Worlds. Menée par Origens Media Lab, un laboratoire de recherche interdisciplinaire sur l'anthropocène, cette initiative sensibilise et accompagne les organisations à une transformation ou une réduction nécessaires de certains de leurs domaines d'intervention.

Les chercheurs proposent le concept de redirection écologique, qui implique l'alignement des organisations, publiques comme privées, des projets et infrastructures, des outils de gestion, avec les limites planétaires. Cette approche implique d'interroger la stratégie-même de l'organisation et d'effectuer des arbitrages : l'urgence environnementale n'implique pas uniquement de « faire », « d'investir », elle nécessite également de « défaire », de renoncer aux projets et secteurs incompatibles avec les limites planétaires.

La mise en œuvre de cette écologie du démantèlement fait cependant face à une difficulté anthropologique : le paradigme dominant est celui de l'ouverture. Innovation, production d'infrastructures ou de produits et exploration en sont autant de prismes. Notre modèle de développement s'y appuie, et nous pensons le monde sous le mode du projet (technologique, administratif, etc.), de la gestion

et de l'ingénierie. Passer à un paradigme de la fermeture et du renoncement est dès lors très difficile, et les compétences manquent ou sont peu valorisées. L'entrepreneuriat et la conception sont plus valorisés que ceux qui agissent, souvent dans l'ombre, pour la fermeture (dépollueurs, éboueurs, etc.).

La redirection écologique a une dimension fondamentalement politique, puisqu'il faudra s'interroger sur ce qui est essentiel, par exemple l'eau potable et l'alimentation. Si des renoncements définitifs seront nécessaires pour certaines infrastructures, il s'agira pour d'autres d'inventer un nouveau rapport, ancré dans la sobriété, par exemple pour le numérique. Les chercheurs proposent ainsi différents outils afin d'élaborer démocratiquement des protocoles de renoncement, permettant de décider collectivement ce qui sera fermé et ce qui sera maintenu. Coordinatrices de la transition écologique et énergétique au niveau local, les intercommunalités sont interpellées en tant qu'organisations et dans leur rôle d'animation auprès des acteurs économiques du territoire.

Pour en savoir plus : Diego Landivar, Emmanuel Bonnet et Alexandre Monnin, *Héritage et fermeture*, Divergences, 2021



Eau, assainissement et gestion des eaux pluviales urbaines



Face aux enjeux environnementaux, un modèle économique à réinventer

Repères

776 M à 3,6 Mds€

DÉFICIT ANNUEL D'INVESTISSEMENT POUR
L'EAU POTABLE

1,5 à 2,5 Mds€

CHARGES ANNUELLES AU NIVEAU NATIONAL POUR LA
GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES

19,2 Mds€

PROGRAMMES 2016-2021 DES SDAGE DONT 9
MILLIARDS D'EUROS POUR L'ASSAINISSEMENT¹⁷

20%

PART DES SERVICES D'EAU DONT
LE TAUX DE RENDEMENT EST
INFÉRIEUR AU RENDEMENT SEUIL
FIXÉ RÉGLEMENTAIRE

POLITIQUE	BESOINS TOTAUX ANNUELS	MONTANTS ACTUELLEMENT MOBILISÉS	MONTANTS MANQUANTS	SOURCE
EAU POTABLE	3,06 à 5,4 milliards d'euros	2,28 milliards d'euros	0,78 à 3 milliards d'euros	UIE 2017
ASSAINISSEMENT COLLECTIF	2,51 à 4,5 milliards d'euros	4,26 milliards d'euros	Jusqu'à 200 millions d'euros	UIE 2017
GESTION DES EAUX PLUVIALES	1,5 à 2,5 milliards d'euros			CGEDD 2017

Les services publics en charge de l'eau potable, de l'assainissement et des eaux pluviales urbaines font face à des enjeux environnementaux, sociaux et sanitaires majeurs. Sous l'effet du changement climatique, la recharge des nappes devrait diminuer de 10 à 15 % d'ici à 2070, souligne le BRGM¹⁸. Dans le Sud-Ouest, cette diminution pourrait atteindre 30 à 50 %. Plus d'un million de foyers sont concernés par une facture d'eau d'un montant supérieur à 3 % des revenus du ménage et environ 400 000 personnes ne sont pas branchées à un réseau de distribution d'eau en France¹⁹.

Toutes les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération sont compétentes pour la distribution d'eau potable, l'assainissement collectif et la gestion des eaux pluviales urbaines. Au premier janvier 2022, les commu-

nautés de communes sont respectivement 33 % à être compétentes pour la distribution d'eau potable, 42 % pour l'assainissement collectif et 4 % pour la gestion des eaux pluviales urbaines. En 2019, 11 575 services d'eau potable et 13 547 services d'assainissement collectif étaient dénombrés, gérés par des opérateurs publics dont des SPL et des SEM ou par des entreprises privées²⁰ ; les récents transferts de compétence réduiront le nombre de services.

Près de 40 % des réseaux d'eau potable ont plus de 50 ans, alors que leur durée de vie est comprise entre 60 et 80 ans. Le taux de rendement moyen des réseaux s'élève à 80,4 % en 2019, avec de fortes différences selon les territoires²¹, et 20 % des réseaux ne respectent pas le rendement seuil²². Le taux de renouvellement annuel des réseaux est de 0,66 %. Ce faible

¹⁷ FP2E et BIPE, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales & environnementales - 7e édition (2019)*

¹⁸ Sénat, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée (2019)*

¹⁹ Coalition Eau, *Secteur eau et assainissement : les chiffres-clés (2021)*

²⁰ Office français de la biodiversité, *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement : Panorama des services et de leur performance en 2019 (2021)*

²¹ Assemblée nationale, *Mission d'information flash - Bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau (2021)*

²² Ministère de la Transition écologique et Office français de la biodiversité, *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement : Panorama des services et de leur performance en 2019 (2021)*

taux doit être nuancé et analysé au regard de l'ancienneté des réseaux. L'UIE chiffre le déficit d'investissement pour l'eau potable entre 776 millions et 3,6 milliards d'euros annuels sur les réseaux et usines²³. Selon le ministère de la Transition écologique, entre 0,1 et 4,8 milliards d'euros manquent par an pour faire face à la dépréciation du patrimoine eau potable et assainissement²⁴. La conformité des équipements d'assainissement collectif demeure élevée mais la mise en conformité concernant le niveau de traitement ne progresse plus²⁵. Les travaux devront contribuer à renforcer la résilience des infrastructures face aux événements climatiques extrêmes.

Concernant les eaux pluviales urbaines, le CGEDD propose une estimation financière de 25 euros à 50 euros par habitant

et par an pour de grandes collectivités, hors frais de personnel²⁶. Les charges réelles seraient de 1,5 à 2,5 milliards d'euros annuels à l'échelle nationale. Le renouvellement des réseaux pluviaux nécessiterait des investissements annuels de l'ordre de 381 à 698 millions d'euros selon l'UIE, soit de 1,3 à 1,7 % de la valeur du patrimoine. L'Adopta souligne qu'une priorité pour la gestion des eaux pluviales urbaines porte sur les dépenses de personnel : l'animation est nécessaire pour faire vivre la transversalité et la transdisciplinarité, et ainsi rendre la ville transparente au passage de l'eau même en cas de catastrophe. Il faudrait ainsi prévoir de 70 à 80 000 euros annuellement pour un poste d'animateur par collectivité en intégrant les charges.

Financements disponibles

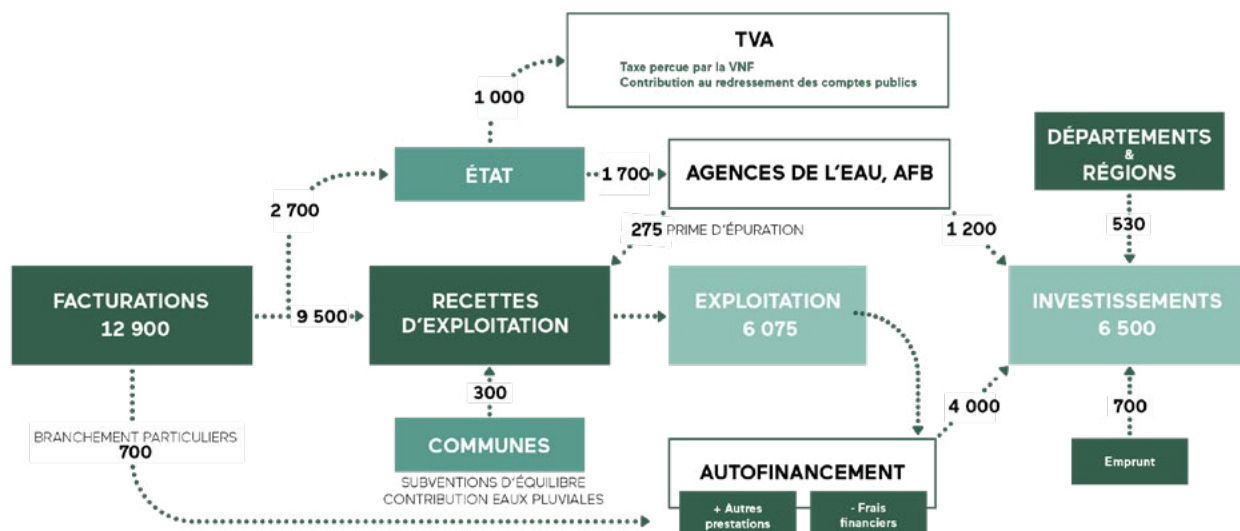
Contrairement à la gestion des eaux pluviales urbaines, l'eau potable et l'assainissement sont principalement financés par les usagers via la facture d'eau, suivant le principe « l'eau paie l'eau ». En tant que service public industriel et commercial (SPIC), l'eau potable et l'assainissement font l'objet de budgets annexes pour les intercommunalités compétentes, ce qui n'est pas le cas pour la gestion des eaux pluviales urbaines qui relève du service public administratif (SPA).

Environ 4 milliards de mètres cubes d'eau potable sont facturés chaque année aux consommateurs raccordés aux réseaux publics, pour un montant total de 13 milliards d'euros environ. Si les prix de l'eau sont en augmentation ces dernières années, cette tendance est à mettre en regard des baisses des volumes

consommés. Les taxes et redevances représentent en moyenne 23 % de la facture d'eau pour une facture de 120 m³, souligne la FNCCR²⁷. Sur les 13,3 milliards d'euros hors taxes facturés en 2016, les services d'eau potable et d'assainissement collectif perçoivent 3,6 milliards par les régies et 5,2 milliards par les délégataires, dont 1,4 milliard est reversé aux autorités organisatrices notamment au titre des investissements. Les agences de l'eau perçoivent 2,3 milliards d'euros de redevances au titre des prélèvements d'eau potable et des activités polluantes. L'État perçoit la TVA et Voies Navigables de France perçoit sa taxe, pour un montant global de 836 millions d'euros.

FLUX FINANCIERS DES DÉPENSES D'EXPLOITATION ET D'INVESTISSEMENT DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT COLLECTIF

(en millions d'euros)



Source : BIPE d'après CGEDD, moyenne des années 2009-2012 (précaution de lecture du CGEDD : les incertitudes sur les chiffres peuvent porter sur plusieurs centaines de millions d'euros)

23. UIE, [Les enjeux de l'eau : synthèse de l'étude publiée par l'UIE \(2017\)](#)

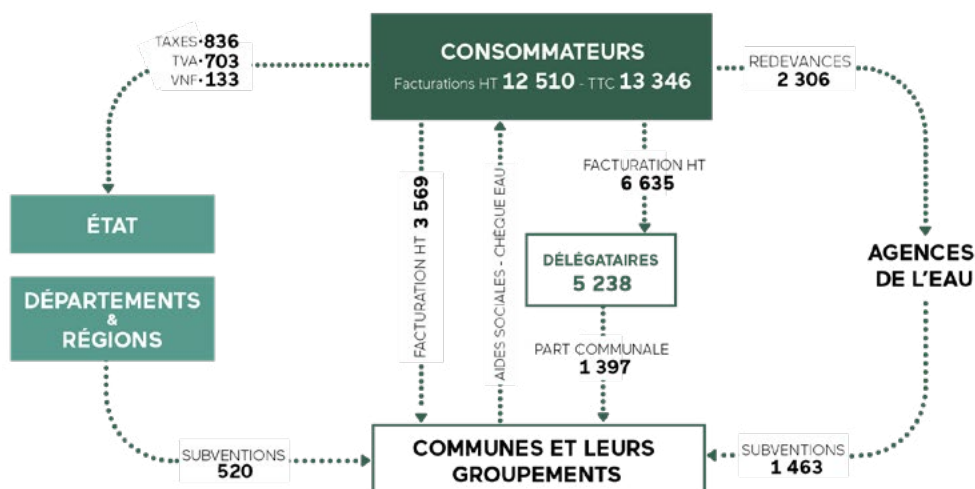
24. Ministère de la Transition écologique, [Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement \(2020\)](#)

25. FP2E et BIPE, [Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales & environnementales - 7e édition \(2019\)](#)

26. CGEDD, [Gestion des eaux pluviales : Dix ans pour relever le défi \(2017\)](#)

27. FNCCR, [Comprendre le prix de l'eau \(2019\)](#)

FLUX FINANCIERS POUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE EN 2016 (en millions d'euros)



Source : BIPE d'après PLF Jaunes budgétaires, rapport d'activité VNF, SDAGE, enquête Entreprise de l'eau, INSEE

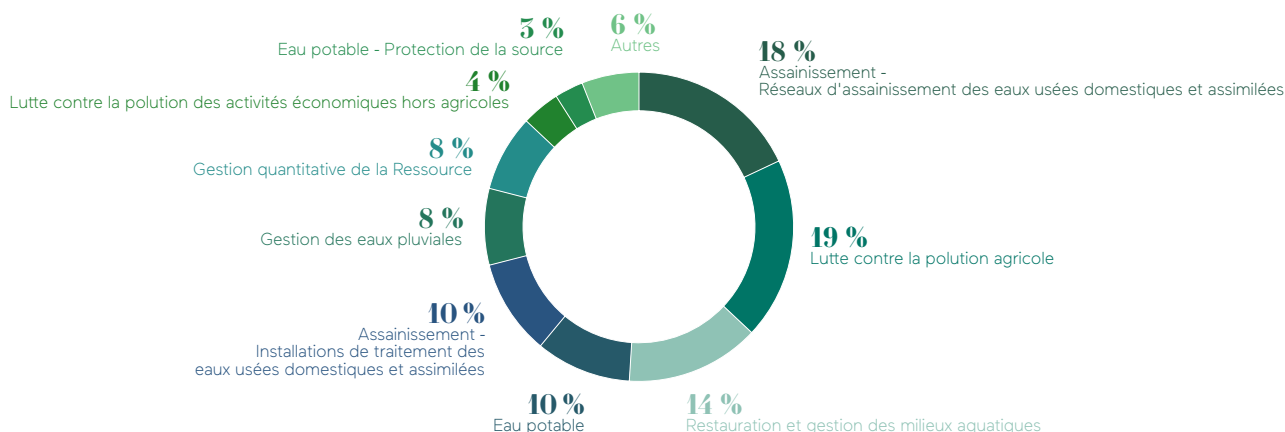
Point d'attention : les périodes de référence des deux graphiques sont différentes.

L'eau potable et l'assainissement sont des politiques centrales dans le budget des intercommunalités. Sur la base des budgets d'une vingtaine d'intercommunalités, trois chiffres l'illustrent : l'eau potable et l'assainissement représentent un cinquième du budget total de l'intercommunalité, les investissements qui leur sont consacrés représentent le quart des investissements intercommunaux totaux et les investissements médians sont de 150 euros par habitant et par an.

Des aides complémentaires extérieures sont disponibles mais représentent des volumes limités. Le budget du onzième

programme²⁸ des agences de l'eau est de 12,6 milliards d'euros, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent programme. Intercommunalités de France a analysé les aides attribuées par **cinq agences de l'eau** en 2020, soit un montant de 1,159 milliards d'euros. L'assainissement et l'eau potable (hors actions de protection de la ressource) représentent 38 % des aides (de l'ordre de 440 millions d'euros), la gestion des eaux pluviales 8 % (soit 93 millions d'euros environ). Les aides à l'eau potable et à l'assainissement diminuent progressivement au bénéfice du grand cycle de l'eau voire de la biodiversité.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR LES AGENCES DE L'EAU EN 2020 (ADOUR GARONNE, RHIN MEUSE, LOIRE BRETAGNE, RHÔNE MÉDITERRANÉE CORSE, SEINE NORMANDIE)



Source : Intercommunalités de France 2021 à partir des données 2020 des Agences de l'eau Adour Garonne, Rhin Meuse, Loire Bretagne, Rhône Méditerranée Corse et Seine-Normandie

28. Budget 2019-2026

Sur les années 2018 à 2020, la **DETR** a subventionné les projets d'eau potable, assainissement et gestion des eaux pluviales urbaines à hauteur de 4,7 millions d'euros annuels en moyenne. En 2020, ces projets représentent 16 % des montants attribués pour 6 % du nombre de projets. Les financements obtenus via la **DSIL** sur cette période avoisinent 1,7 millions d'euros en moyenne par an. En 2020, ces projets représentent 1 % des montants attribués pour 1 % du nombre de projets. Sur la DSIL exceptionnelle 2020, ces projets représentent 13 % des montants attribués.

Les subventions des **départements et régions et les fonds européens** représentent de l'ordre de 400 millions d'euros annuels. Les financements mobilisés par les départements pour l'eau potable et l'assainissement ont fortement diminué, mais certains maintiennent leur implication notamment au

travers des syndicats d'ingénierie. Les financements par les départements ont été divisés par 2,6 entre 2011 et 2021, de 0,53 à 0,21 millions d'euros, souligne les Canalisateurs.

Les intercommunalités peuvent bénéficier des **aqua-prêts** proposés par la Banque des territoires pour leurs infrastructures d'eau potable et d'assainissement, pour le traitement des eaux pluviales et pour les projets relevant de la Gemapi.

L'investissement pour l'eau potable et l'assainissement collectif est porté à plus de 60 % par l'autofinancement, selon des chiffres portant sur la période 2009-2012. Les agences de l'eau contribuent à hauteur de 18 %, les départements et régions 8 % et l'emprunt représente 11 % des investissements²⁹.

Enjeux pour les intercommunalités

Permettre la réalisation d'investissements importants tout en incitant à la limitation des usages : les attendus envers la tarification de l'eau font de l'élaboration du programme d'investissement un exercice complexe³⁰. **Les collectivités font face à un mur d'investissement : le tarif de l'eau est insuffisant pour couvrir les investissements nécessaires.** L'article 30 de la loi 3DS permet d'abonder le budget annexe par le budget principal en cas d'investissements importants³¹ ; les budgets principaux sont néanmoins contraints et cette possibilité n'offrira que des marges de manœuvre limitées aux intercommunalités.

Changement climatique, préservation du pouvoir d'achat des ménages, raréfaction des financements extérieurs : dans un contexte contraint, un des enjeux majeurs pour les intercommunalités sera la sobriété financière – s'assurer de dépenser au bon endroit. Cela implique pour les collectivités de s'interroger sur les orientations de leur politique et sur les choix techniques et technologiques retenus. Cette nécessaire

sobriété incite également à penser « cycle de l'eau » et à agir en amont afin de prévenir les pollutions à la source. Ce principe, qui doit être au cœur des politiques de gestion de l'eau, se heurte néanmoins aux limites des outils dont disposent les collectivités.

Il sera nécessaire de revoir les modes de financement extérieurs : la plupart des financements pour le cycle de l'eau extérieurs aux services, hors projets de prévention des inondations s'inscrivant dans le cadre d'un PAPI, sont issus des redevances appliquées aux factures d'eau potable et d'assainissement. Les financements extérieurs pour l'eau potable et l'assainissement se raréfient. Ces politiques sont également peu présentes dans les financements généralistes disponibles pour les collectivités. Identifier d'autres financements pour l'amélioration qualitative des ressources en eau et la biodiversité permettrait de mieux soutenir les besoins massifs sur l'eau potable, l'assainissement et la gestion des eaux pluviales urbaines.



RETOUR D'EXPÉRIENCE CARCASSONNE AGGLOMÉRATION

Carcassonne Agglomération gère l'eau et l'assainissement depuis 2009. Toutes les compétences intercommunales liées à l'eau sont intégrées dans une direction unique : l'eau est un élément fil rouge de la transition écologique du territoire. Cette politique s'accompagne d'un plan d'investissement et de modernisation des infrastructures. Environ 65 millions d'euros seront investis par Carcassonne Agglo sur l'eau potable et l'assainissement pendant le

mandat 2020-2026. Pour assurer une égalité territoriale, la communauté d'agglomération mise sur la convergence progressive des tarifs de l'eau. Quand l'intercommunalité s'est élargie en 2013, des écarts importants existaient sur le prix de l'eau entre les communes qui avaient entrepris des travaux sur le réseau et celles qui n'en avaient pas fait. L'harmonisation tarifaire sera finalisée en 2025.

29. FP2E et BIPE, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales & environnementales* – 7e édition (2019)

30. Intercommunalités de France, Calia Conseil, Suez et Engie, *Les politiques intercommunales de tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie - eau, assainissement, déchets, réseaux de chaleur, électricité, gaz naturel* (2015)

31. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Pour la gestion des eaux pluviales urbaines, l'absence de source de financement dédiée contraint fortement les budgets que les intercommunalités peuvent y consacrer. Comme souligné par des répondants à l'état des lieux réalisé par Intercommunalités de France suite à la prise de compétence, les budgets devraient être trois voire quatre fois supérieurs pour répondre aux besoins d'entretien et d'investissement³². La faible connaissance patrimoniale, le manque d'investisse-

ments ainsi que l'absence de suivi spécifique des dépenses relevant de la gestion des eaux pluviales urbaines par les communes n'ont pas permis à l'intercommunalité de disposer de ressources suffisantes dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Les financements extérieurs pour la gestion des eaux pluviales sont extrêmement limités voire inexistant, soulignent les intercommunalités.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE MAÏCHE

La **communauté de communes du Pays de Maïche** a élaboré des règles détaillées de prise en charge de l'investissement pour la gestion des eaux pluviales urbaines. L'intercommunalité finance notamment la réhabilitation ou le développement d'ouvrages de collecte existants ne résultant pas de travaux de voirie, et les communes financent les ouvrages de gestion des eaux pluviales

urbaines rendus nécessaires par un programme de voirie. Dans ce cas, l'intercommunalité prendra en charge leur fonctionnement. Le financement d'ouvrages répondant à des enjeux d'eaux pluviales urbaines et non-urbaines sera étudié au cas par cas, en prenant en compte les interfaces avec la Gemapi.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE PHALSBURG

La **communauté de communes du Pays de Phalsbourg**, compétente pour la gestion des eaux pluviales urbaines depuis 2018, prend en charge les investissements sur les réseaux d'eaux pluviales résultant d'aménagements de voirie. Pour permettre la programmation des investissements, les communes s'engagent à informer la communauté des projets d'aménagement futurs au minimum 12

mois à l'avance et transmettent leurs programmes pluriannuels s'ils sont disponibles. En cas d'extension des réseaux rendue nécessaire par l'extension urbaine, la commune est incitée à mettre en place une taxe d'aménagement. La commune s'engage alors par une convention à reverser à la communauté la part de la taxe d'aménagement dédiée à l'assainissement et au pluvial.

Malgré le changement d'approche vers des solutions plus sobres pour gérer les eaux pluviales urbaines, l'inertie est importante et les collectivités subissent les impacts financiers de ces investissements. Si les financements actuels soutiennent la gestion des eaux pluviales à la parcelle, des ouvrages importants tels que des bassins de rétention, réalisés parfois dans une logique curative, ont fait l'objet par le passé d'investissements importants et imposent encore aux collectivités des coûts de fonctionnement élevés. Par ailleurs, **l'évolution**

vers la gestion à la source des eaux pluviales soulève des questions de répartition des coûts. Des solutions végétalisées limitent les investissements mais génèrent des coûts d'entretien, portés par les services en charge des espaces verts, souvent communaux. Elles se posent également pour les propriétaires et occupants : la mise en place et l'entretien de solutions telles que les toitures végétalisées ou les structures réservoirs sont portés par les propriétaires et occupants, non par la collectivité.

³². Intercommunalités de France, [Gestion des eaux pluviales urbaines - Etat des lieux de l'exercice de la compétence par les intercommunalités \(2021\)](#)



Les obligations réelles environnementales : un outil pour limiter les pollutions à la source

Les obligations réelles environnementales sont un dispositif foncier de protection de l'environnement, créé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Sur la base du volontariat, il permet aux propriétaires de biens immobiliers de mettre en place une protection environnementale sur leur bien. Les cocontractants potentiels sont une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement. La durée du contrat est choisie d'un commun accord par les parties³³. Pour réduire les pollutions agricoles sur ces terrains, le contrat peut prévoir le change-

ment des pratiques des exploitants. La contrepartie peut être technique ou financière, l'obligation réelle environnementale est alors un outil permettant à la collectivité de financer des paiements pour services environnementaux.

Le nombre de contrats signés reste limité : depuis mai 2018, le réseau des conservatoires d'espaces naturels a conclu une trentaine de contrats portant obligations réelles environnementales, tant avec des personnes privées (particuliers, entreprises), qu'avec des personnes publiques (collectivités).

Recommandations

PRENDRE EN COMPTE LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX, SOCIAUX ET DE RENOUVELLEMENT DU PATRIMOINE DANS LE CHOIX DE TARIFICATION DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT

La tarification s'inscrit dans les besoins de gestion patrimoniale et peut répondre à des enjeux environnementaux et sociaux. Définir l'ensemble des objectifs permet de s'assurer de la cohérence et de la lisibilité du modèle retenu. Afin de définir ces objectifs, il est nécessaire de disposer d'un état des lieux précis de l'ensemble des systèmes d'assainissement, de planifier et de hiérarchiser les investissements via la mise en œuvre d'un schéma directeur.

DÉFINIR DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES EN RAISONNANT « POLITIQUE GLOBALE DE L'EAU »

Les interfaces sont nombreuses entre les compétences du cycle de l'eau. Malgré des financements différents pour ces compétences (tarif de l'eau potable et de l'assainissement, taxe Gemapi, etc.), réfléchir « cycle de l'eau » permet d'identifier des synergies.

INSCRIRE LES POLITIQUES DE L'EAU DANS LA POLITIQUE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DANS LE PROJET DE TERRITOIRE DE LA COLLECTIVITÉ

Les couplages entre infrastructures de l'eau et politiques énergétiques, par exemple la production de biogaz, permettent d'envisager de nouveaux modèles économiques pour ces projets.

DOTER EN INGÉNIERIE L'ANIMATION DE LA DÉMARCHE DE GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES EN TRANSVERSALITÉ

La gestion des eaux pluviales urbaines s'inscrit progressivement dans une logique de gestion d'espaces. Les interfaces avec la voirie, les espaces verts, l'aménagement et l'urbanisme sont nombreuses et la transversalité avec ces services est nécessaire, notamment pour optimiser le budget disponible. Mobiliser des agents pour animer la démarche permet d'accompagner le changement des pratiques et d'ancrer la prise en compte de la gestion des eaux pluviales urbaines dans les autres politiques.

IDENTIFIER ET MOBILISER LES SOURCES D'ÉCONOMIE

Si la lutte contre le gaspillage est une source facilement identifiable de réduction des coûts, d'autres démarches peuvent permettre des économies. C'est le cas de la demande de remboursement de la TICFE pour les activités électro-intensives, ce qui est généralement le cas pour les services d'assainissement voire pour les services d'eau potable.

³³. Conservatoire d'espaces naturels, [L'obligation réelle environnementale, un outil au service de la biodiversité \(2018\)](#)



Maria Salvetti,
Économiste associée à la Chaire
Economie des Partenariats
Public-Privé de l'IAE de Paris

FINANCER LE RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES, L'ÉTAT DES BESOINS

CINQ ANS APRÈS LA PREMIÈRE ÉDITION DE L'ÉTUDE RÉALISÉE POUR L'UIE³⁴, QUEL CONSTAT FAITES-VOUS DE L'ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES INVESTISSEMENTS SUR LES INFRASTRUCTURES D'EAU POTABLE, D'ASSAINISSEMENT ET DE GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES ?

Sur la période 2011-2016, on constate une diminution de 10 % du niveau d'investissement des services d'eau ; ce niveau d'investissement se stabilise autour de 2,6 milliards (contre 2,8 milliards d'euros en 2011). L'évolution du taux moyen de renouvellement physique des réseaux d'eau potable confirme ce net recul des investissements avec deux périodes de forte baisse entre 2009 et 2011 (-10 %) et entre 2012 et 2015 (-5 %). Parallèlement à cette évolution des investissements, on note une augmentation régulière (+2 % par an en moyenne) des charges d'exploitation des services d'eau ainsi que du prix du service d'eau. Dans un contexte de baisse puis de stabilisation de la consommation d'eau (18 litres d'eau consommés en moins par personne et par jour sur 20 ans³⁵), la marge de manœuvre financière des services s'avère donc limitée. Il est à noter que, dans le contexte inflationniste actuel, les dépenses des services risquent fortement d'augmenter du fait des tensions très importantes sur le prix des intrants (produits chimiques, matériaux de construction, etc.). Cela pourrait se traduire par une augmentation du prix du service d'eau et une baisse du nombre d'opérations d'investissement, ce qui se traduira par un besoin de renouvellement physique accru.

Sur la même période, les dépenses d'investissement des services d'assainissement ont diminué de 22,5 % pour s'établir à 3,6 milliards d'euros en 2016. L'évolution du taux moyen de renouvellement physique des réseaux d'assainissement (-26 % entre 2010 et 2015) confirme ce net recul des investissements. Tout comme pour l'eau potable, cette baisse des investissements s'accompagne d'une augmentation régulière des charges d'exploitation et du

prix du service de l'assainissement (+2 % par an en moyenne). La marge de manœuvre financière des services d'assainissement risque donc d'être limitée, tout comme celle des services d'eau potable.

En ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, le patrimoine de collecte, de transport et de stockage des eaux pluviales demeure très mal connu. Peu d'informations sont disponibles au niveau national, et aucune amélioration n'a été notée à ce sujet. Ce constat est alarmant dans un contexte de changement climatique qui voit l'augmentation des pluies intenses, et d'imperméabilisation croissante des sols qui contribue à augmenter le risque inondation. Rappelons qu'en France, environ 17 millions d'habitants sont exposés aux conséquences des inondations par débordement de cours d'eau, faisant de ce risque naturel le plus important en matière de dégâts matériels en métropole avec un coût annuel minimal des dommages économiques réels estimé à 650 millions d'euros³⁶.

COMMENT ONT ÉVOLUÉ LES AIDES DES AGENCES DE L'EAU ?

Sur la période 2007-2020 qui couvre les IX^e et X^e programmes des agences de l'eau ainsi que les deux premières années du XI^e programme, la moyenne annuelle des financements « eau potable » octroyés par les agences de l'eau s'élève à 192 millions d'euros. Cependant ces financements ont nettement diminué depuis 2012 et la mise en place du X^e programme, avec une baisse de 50 % des aides entre 2012 et 2020. De plus, les aides totales « eau potable » octroyées en 2019 et 2020, qui s'élèvent à 134 millions par an, sont à leur plus bas niveau depuis 2007.

Sur la période 2007-2020, la moyenne annuelle des financements octroyés par les agences pour la lutte contre les pollutions domestiques s'élève à 847 milliards d'euros, dont 490,4 millions pour les installations de traitement des eaux usées (58 %) et 356,5 millions pour les réseaux d'as-

34. UIE, *Les enjeux de l'eau (2017)*

35. Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France, chiffres clés 2019 (2020)*

36. Ministère de la Transition écologique, *Gestion durable des eaux pluviales : le plan d'action (2021)*

sainissement domestique (42 %). Entre 2007 et 2020, les financements octroyés pour les réseaux d'assainissement domestiques ont diminué de 28 % tandis que ceux alloués pour les installations de traitement des eaux usées domestiques ont été divisés par deux suite à la mise aux normes progressive des usines de traitement.

Ce recul des aides pour l'eau potable et l'assainissement collectif reflète l'importance croissante prise par les financements à destination du grand cycle de l'eau. En effet, en 2008, environ 88 % des aides des agences étaient consacrées au petit cycle de l'eau (1,61 milliards d'euros). En 2016, cette proportion tombait à 79 % (1,51 milliards d'euros). En 2020, les financements pour le petit cycle représentent moins des deux tiers (63 %) des aides des Agences de l'eau (1,04 milliards d'euros).

COMMENT LES COLLECTIVITÉS PEUVENT-ELLES AMÉLIORER LA GESTION PATRIMONIALE DES INFRASTRUCTURES DE L'EAU ?

Au-delà de la seule gestion patrimoniale des infrastructures, les services d'eau et d'assainissement doivent envisager leur politique d'investissement dans un contexte global de changement climatique qui engendre une moindre disponibilité de la ressource et affecte également sa qualité (hausse de la charge en sédiments, apport d'éléments polluants avec les fortes pluies, hausse de la concentration des polluants pendant les sécheresses, etc.). Du fait de ces évolutions, la sécurité hydrique devient un enjeu majeur à travers la gestion des risques liés à l'eau : sécheresse et

manque d'eau, inondations, qualité des milieux aquatiques, durabilité du patrimoine eau et assainissement.

Face aux risques « sécheresse » et « inondation » et aux enjeux financiers qu'ils représentent (estimés à 3 milliards d'euros par an entre 2020 et 2050³⁷), l'amélioration de la sécurité hydrique passe notamment par une stratégie d'adaptation de la demande en eau à travers, par exemple, l'amélioration du rendement de réseau par une politique de renouvellement ciblée et priorisée, de sobriété des usages et de mobilisations de nouvelles ressources à travers, par exemple, la réutilisation des eaux usées traitées (REUT).

Ainsi la gestion patrimoniale doit s'adapter à ces évolutions en investissant dans la REUT afin de renforcer la sécurité hydrique et dans le traitement des micropolluants afin de préserver la qualité des écosystèmes. Les investissements dans les infrastructures « vertes » seront à privilégier quand cela est possible, car ce sont, la plupart du temps, des solutions moins coûteuses sur le long terme que les investissements dans les infrastructures « grises », et car elles présentent de nombreux co-bénéfices sociaux et environnementaux. Cela requiert cependant un changement de mentalité, une évolution des façons de travailler, des compétences et des métiers.

Ressources pour approfondir

- Adopta, [Fiches techniques](#)
- Astee, [Gestion patrimoniale au sein des services d'eau et d'assainissement – Approche croisée par le suivi des activités et l'analyse des coûts du service \(2017\)](#)
- FP2E et BIPE, [Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales & environnementales – 7e édition \(2019\)](#)
- GRAIE, [Les techniques alternatives pour la gestion des eaux pluviales : risques réels et avantages \(2020\)](#)
- UIE, [Patrimoine eau potable, assainissement collectif et eaux pluviales en France : Les enjeux financiers d'une gestion patrimoniale pérenne \(2017\)](#)

³⁷. Fédération française de l'assurance, *L'impact du changement climatique sur l'Assurance à l'horizon 2050* (2020)



Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations



Une connaissance insuffisante
des besoins, des dépenses en
forte augmentation

Repères

520 M€

COÛT ANNUEL MOYEN NATIONAL DES DOMMAGES CAUSÉS
PAR LES INONDATIONS ET ASSURÉS AU TITRE DU RÉGIME
CATASTROPHES NATURELLES³⁸

200 M€

PRODUIT DE LA TAXE
GEMAPI EN 2020⁴⁰

Entre 1 à 1,5 Mds€

MONTANT DES DÉPENSES ADDITIONNELLES ÉVALUÉES
DES MÉNAGES GÉNÉRÉES PAR LES POLLUTIONS LIÉES
AUX EXCÉDENTS D'AZOTE ET DE PESTICIDES D'ORIGINE
AGRICOLE³⁹

6 M€

PRODUIT DE LA TAXE
GEMAPI EN 2016

19,2 Mds€

PROGRAMMES 2016-2021 DES SDAGE DONT 3,4 MILLIARDS
D'EUROS POUR LES MILIEUX AQUATIQUES⁴¹

Toutes les intercommunalités sont compétentes pour la Gemapi depuis le premier janvier 2018. Elles ont la possibilité de transférer tout ou partie de la compétence sur tout ou partie de leur territoire à des structures dédiées. La délégation à des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) est également possible.

L'état du patrimoine n'est encore connu que partiellement et les programmes d'investissement sont encore en élaboration, limitant la possibilité de chiffrer le besoin d'investissement pour la prévention des inondations. Isoler les montants mobilisés pour la Gemapi n'est pas toujours possible : la frontière entre Gemapi, gestion des eaux pluviales et ruissellement est parfois floue et des financements prioritaires sur l'une de ces politiques peuvent contribuer aux autres. Cependant, les intercommunalités sont unanimes pour souligner la forte augmentation des besoins, due aux travaux sur les systèmes d'endiguement comme à la multiplication des opérations sur les milieux humides. Les années passées ont été dédiées à la mise en place d'une gouvernance adaptée et au lancement des études pour les demandes d'autorisation des systèmes d'endigue-

ment. En 2024, la gestion des digues de protection appartenant à l'État sera transférée aux autorités gemapiennes. La finalisation de ces étapes et les échéances actuelles et à venir ouvriront une phase de travaux importants. En zone littorale, les intercommunalités devront faire face au risque de submersion. Au-delà du socle commun des objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE), loin d'être atteints pour les masses d'eau en France⁴², la biodiversité est de plus en plus un enjeu pour ces projets, augmentant de ce fait les ambitions et besoins. Les montants nécessaires pour l'atteinte des objectifs DCE ne sont néanmoins pas chiffrés⁴³.

Quelques chiffres illustrent le défi financier auquel font face les intercommunalités. Une étude de dangers pour un système d'endiguement coûte de 50 000 à 100 000 euros, sur la base de chiffres estimés par l'État en 2014. Un recensement effectué par le Cepri souligne des coûts de gros travaux compris entre 1 et 10 millions d'euros par kilomètre⁴⁴, ces montants variant fortement selon l'état du patrimoine et la stratégie. Une étude réalisée par le Cerema en 2014 identifie des coûts d'entretien annuels entre 4 400 et 8 500 euros par kilomètre⁴⁵. Le total des dépenses varie significativement suivant le parc

38. CGDD, *L'évaluation socioéconomique des projets de prévention des inondations en France* (2019)

39. CGDD, *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau* (2011)

40. Données communiquées par Partenaires Finances Locales

41. FP2E et BIPE, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales & environnementales* - 7e édition (2019)

42. 64 % des masses d'eau souterraines sont en bon état global et un tiers des eaux de surface sont en bon état

43. CGEDD, *Audit interne des Agences de l'Eau* (2022)

44. Cepri, *Les ouvrages de protection contre les inondations - Guide GEMAPI* (2017)

45. Cerema, *Coût des protections contre les inondations fluviales* (2014)

étudié (entre 18 000 et 114 000 euros par kilomètre par an). Ces fluctuations résultent principalement des variations constatées sur les investissements, et seront extrêmement importantes dans les années à venir du fait de l'avancée des programmes de travaux. Si les montants de travaux peuvent être tracés, l'exercice est beaucoup plus complexe sur le volet fonctionnement.

Financements disponibles

Source de financement affecté et facultatif, le produit de la taxe Gemapi est passé de 6 millions d'euros en 2016 à 200 millions d'euros en 2020. Ce que sera la trajectoire future – progression ou palier, la connaissance des besoins et des arbitrages des collectivités est encore insuffisante pour l'indiquer.

TABLEAU MONTRANT L'ÉVOLUTION DE LA TAXE GEMAPI DEPUIS 2016

	2016	2017	2018	2019	2020
NB EPCI AYANT INSTITUÉ LA TAXE (HORS DOM)	16	38	424	552	598
MONTANT TAXE GEMAPI	6,8 M€	24,0 M€	146,4 M€	179,9 M€	194,2 M€
POPULATION TOTALE CONCERNÉE	0,9 M€	3,9 M€	19,5 M€	32,7 M€	34,2 M€
€/HAB : EPCI AYANT INSTITUÉ LA TAXE	7,42 €	6,18 €	7,51 €	5,50 €	5,67 €

L'approche globale des financements de la Gemapi se heurte au manque d'articulation entre les volets Gema et PI. Souhaitée lors de la mise en place de la compétence, ces volets ont pu être gérés, voire le sont encore, par des structures différentes et les financements restent distincts.

Le Cepri estime qu'en 2019, la politique de prévention représentait de l'ordre de 300 millions d'euros, répartis entre le **Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs** (FPRNM, budgétisé en 2021) à hauteur d'un tiers et le **budget général des collectivités territoriales**. Les **agences de l'eau** et les fonds européens y contribuent pour un montant limité. Sur la période 2011-2018, 95 PAPI complets ont été labellisés ; leur montant s'élève à environ 1,7 milliard d'euros dont 690 millions d'euros de subvention de l'État, soit 40 %⁴⁶. Sur les dernières années, les montants d'investissement moyens annuels de l'ensemble des PAPI représentent de l'ordre de 300 millions d'euros. Pour mise en perspective, le coût des dommages liés aux inondations et assurés au titre du régime des catastrophes naturelles s'élève à 520 millions d'euros annuels.

Le budget du onzième programme⁴⁷ des agences de l'eau est de 12,6 milliards d'euros, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent. Intercommunalités de France a analysé les aides attribuées par cinq **agences de l'eau** en 2020, soit un montant de 1,159 milliard d'euros. La lutte contre les pollutions d'origine agricole ou des activités économiques, la restauration et gestion des milieux aquatiques et la gestion quantitative de la ressource représentent 45 % des aides attribuées, soit 521 millions d'euros environ.

Le **FEDER** a financé des projets relatifs à la Gemapi et à la protection de la ressource à hauteur de 20,8 millions d'euros annuels en moyenne sur la période 2014-2020, sur la base des projets recensés dans la liste nationale (n'incluant pas les projets financés en Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Normandie). Le soutien aux ouvrages de protection est exclu et porte principalement sur des solutions fondées sur la nature. L'objectif thématique portant sur l'adaptation et la prévention des risques représente 4 % du FEDER sur la période 2014-2020 en France⁴⁸.

⁴⁶. CGDD, *L'évaluation socioéconomique des projets de prévention des inondations en France* (2019)

⁴⁷. Budget 2019-2026

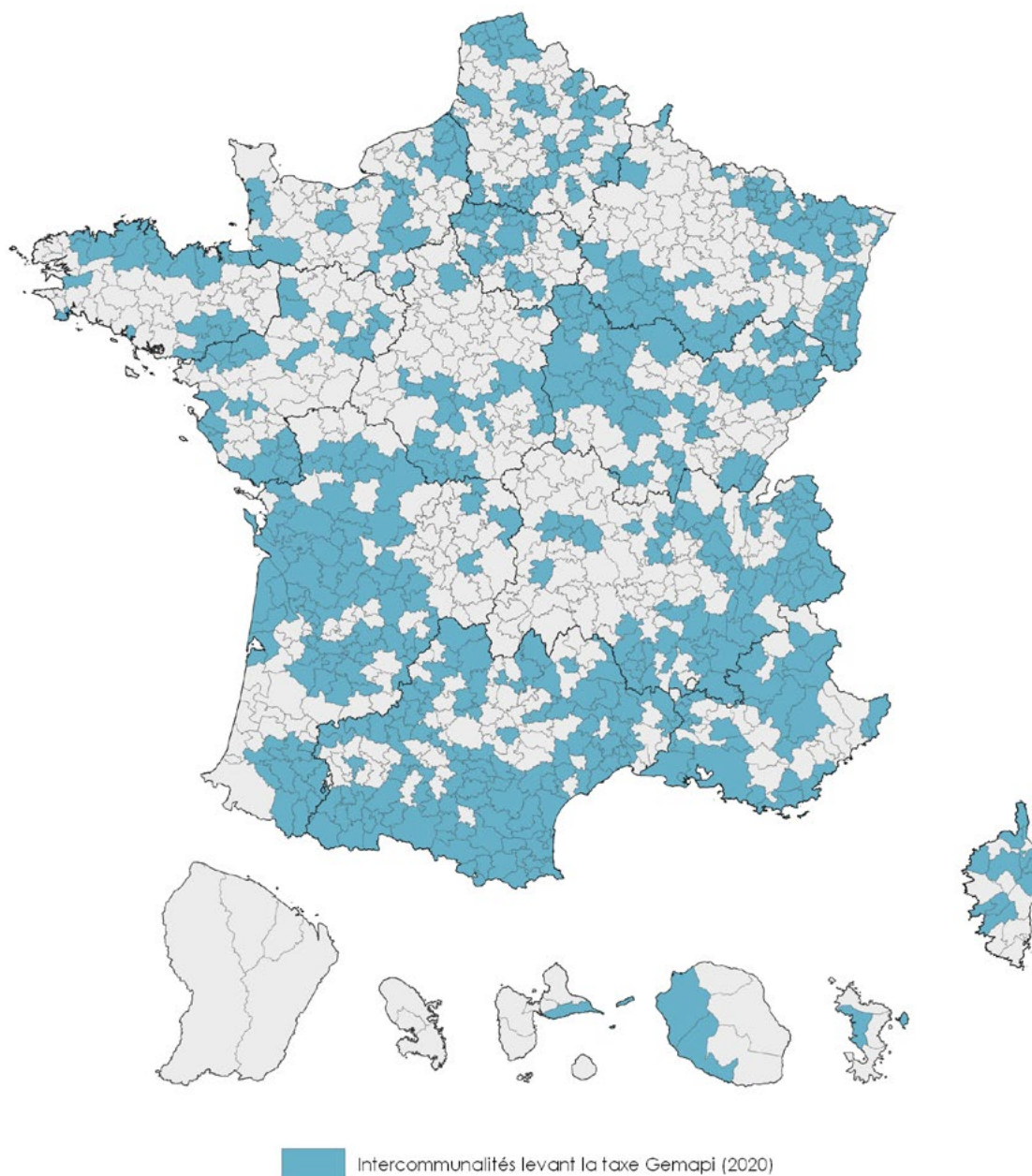
⁴⁸. L'Europe en France, *État d'avancement des programmes FEDER-FSE-IEJ 2014-2020*

NOMBRE D'INTERCOMMUNALITÉS PAR STRATE AYANT RECOURS À LA TAXE GEMAPI EN 2020

MOINS DE 10 000 HABITANTS	65	31%
10 000 À 20 000 HABITANTS	153	50%
20 000 À 50 000 HABITANTS	251	55%
50 000 À 100 000 HABITANTS	79	51%
100 000 À 300 000 HABITANTS	41	39%
PLUS DE 300 000 HABITANTS	9	36%
TOTAL	598	

Source : Partenaires Finances locales

48% DES INTERCOMMUNALITÉS LEVAIENT LA TAXE GEMAPI EN 2020



Enjeux pour les intercommunalités

Quatre ans après l'attribution de la compétence Gemapi au bloc local, la délimitation entre items de la Gemapi et avec le hors-Gemapi est floue et la connaissance des besoins reste partielle. Les débats restent nombreux et cette incertitude fragilise le financement de projets contribuant à plusieurs objectifs, car certains outils financiers, tels que la taxe Gemapi, ont un périmètre limité. Le schéma de cession d'ouvrage aux acteurs du grand cycle de l'eau, dans lequel s'est engagé l'État, appelle les collectivités à vérifier les ouvrages qui seront transmis et à engager une discussion avec l'État sur les moyens mis en œuvre pour les remettre en état.

La taxe Gemapi couvre-t-elle l'intégralité des dépenses ? La situation est extrêmement variable, mais les intercommunalités soulignent la difficulté d'établir un programme pluriannuel d'investissement fiable sur lequel déterminer le montant de la taxe⁴⁹. Bien souvent, les dépenses sont plus importantes que prévues. Le lissage du montant de la taxe sur plusieurs années n'est pas systématique, certaines intercommunalités faisant varier le montant tous les ans selon les besoins. L'augmentation attendue des dépenses peut justifier deux directions opposées : recourir en complément au budget principal, pour limiter l'impact de la taxe sur les usagers, ou au contraire financer la Gemapi uniquement par le produit de la taxe, pour éviter de solliciter le budget principal sur des sommes importantes et croissantes. La suppression de la taxe d'habitation, si elle n'entraîne pas de diminution du produit, se répercute sur les autres taxes. En cas d'augmentation future de la taxe Gemapi, cette pression sur ces trois taxes s'accroîtra encore car le potentiel fiscal est figé.

Les financements extérieurs restent insuffisants et leur mobilisation devient plus complexe. Le FEDER permet en théorie de financer des mesures de prévention des risques et d'adaptation notamment via le recours aux solutions fondées sur la nature mais l'accès au financement est compliqué. Il ne représente que 3 % des financements des investissements portés par les EPTB et les EPAGE et le délai entre le projet et la réception des fonds, parfois jusqu'à quatre ans après l'achèvement des travaux, doit être anticipé dans le montage financier du projet. La part des agences de l'eau et de l'État dans les budgets des EPTB et des EPAGE⁵⁰ est en diminution : elle est désormais de 50 % pour les investissements et de 25 % pour le fonctionnement. L'éco-conditionnalité des aides des agences de l'eau force parfois les intercommunalités à renoncer à ces aides, du fait de la technicité que cela implique. Sur le volet Gema, les exigences sont parfois trop lourdes pour que les intercommunalités sollicitent des aides. Les financements extérieurs financent plus rarement les dépenses de fonctionnement, ce qui affecte plus particulièrement le financement de la Gema. En effet, alors que les dépenses pour la PI sont en majorité des investissements, les dépenses de fonctionnement représentent une part plus importante des dépenses de Gema.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SOPHIA-ANTIPOLIS

Pour la **communauté d'agglomération Sophia-Antipolis**, la Gemapi est un axe politique fort. La taxe Gemapi est en place depuis 2021 à hauteur de 16 euros par habitant mais ne permet pas de couvrir la totalité des dépenses.

La communauté d'agglomération bénéficie de financements dans le cadre du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), de l'agence de l'eau et du département.



RETOUR D'EXPÉRIENCE SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION

Saint-Brieuc Armor Agglomération a initié en 2019 le travail sur un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement sur huit ans pour lisser le produit de la taxe Gemapi. La taxe a été instituée en 2019 et le premier produit a été appliqué en 2020, pour un montant d'un million d'euros. Le plan de financement est mis à jour

régulièrement. Globalement, il se répartit à parts égales entre Gema et PI, bien que l'investissement porte plus sur la PI et le fonctionnement sur la Gema. Depuis avril 2021, une stratégie Gemapi est en place et définit différents axes de travail qui font référence aux items pour bien cadrer ce qui s'inscrit dans la Gemapi et ce qui ne s'y inscrit pas.

⁴⁹. Pour rappel, l'instauration de la taxe Gemapi n'exclut pas le recours à d'autres modes de financement. Si la loi MAPTAM a restreint le champ d'application de la redevance pour service rendu dès lors que la taxe a été instaurée, les financements par le budget général, la région, le département, les agences de l'eau, le FPRNM, les subventions européennes, les établissements bancaires, le biais de l'établissement d'une Déclaration d'intérêt général, ne sont en revanche pas remis en cause

⁵⁰. Données communiquées par Partenaires Finances Locales



Focus sur un outil de financement : le fonds local de compensation carbone, un outil d'implication des acteurs locaux

Un fonds local pour soutenir la politique de préservation des zones humides : c'est l'ambition du projet porté par la communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'abondance. Avec l'appui du Cerema, le projet porte sur le développement d'un outil de compensation des émissions de carbone pour les acteurs locaux au bénéfice des zones humides locales, zones essentielles pour la biodiversité et puits de carbone.

La compensation carbone est un mécanisme qui consiste à ce qu'un acteur finance un projet qui évite ou séquestre des émissions de gaz à effet de serre qu'il n'a lui-même pas pu réduire sur son périmètre d'action. Des crédits carbone sont alors générés au bénéfice de la comptabilité carbone de l'acteur financeur.

Pour en savoir plus : [Cerema](#)

Gemapi ou non, la question littorale reste largement à traiter:

les montants à investir dans les ouvrages de protection face au recul du trait de côte ne font pour l'instant pas l'objet de financements adaptés et à la hauteur des besoins. Certaines zones littorales seront soumises à érosion qui, n'étant pas considérée comme un risque naturel contrairement au risque de submersion, ne permet pas l'accès aux financements du FPRNM. Les collectivités ne peuvent donc pas mobiliser de financements répondant à la problématique de gestion du trait de côte dans son ensemble.

Les frais d'assurance seront croissants, et certaines collectivités font face à des offres à un montant très élevé voire à une

absence d'offre de la part des assureurs. En cas d'auto-assurance, c'est-à-dire lorsque la collectivité ou l'établissement public décide pour tout ou partie de prendre en charge sur le budget général un préjudice, elle doit veiller à ne pas prendre de risque disproportionné avec ses capacités financières. Le défaut d'assurance des risques doit donc être examiné au regard de la sinistralité du territoire et des capacités de la collectivité. Toutefois, en cas de maintien d'un bon état des ouvrages, un dommage résultant d'un événement climatique extrême donnera lieu à prise en charge dans le cadre du régime Catastrophes naturelles.

Recommandations

PORTER UN PROJET POLITIQUE SUR L'ENSEMBLE DU CYCLE DE L'EAU, ARTICULÉ AVEC LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT

Les différentes compétences de l'eau exercées par les intercommunalités – distribution d'eau potable, assainissement collectif et non-collectif, gestion des eaux pluviales urbaines, Gemapi – ont des interfaces nombreuses et des projets peuvent s'inscrire dans plusieurs d'entre elles. Cela appelle à construire une vision et une stratégie à l'échelle du cycle de l'eau. Ces compétences doivent s'inscrire dans une approche plus large intégrant les enjeux de gestion quantitative et qualitative de la ressource, dont la planification se fait à l'échelle hydrographique. Elle s'appuie sur les outils existants dont les CLE et SAGE pour les objectifs de gestion équilibrée et durable de l'eau et les structures telles que les EPTB et les EPAGE pour l'action publique d'intérêt commun de bassin et la mutualisation d'actions le cas échéant.

ÉLABORER UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PLURIANNUEL AVANT DE DÉTERMINER LE MONTANT DE LA TAXE GEMAPI

La mise en œuvre de la Gemapi implique des investissements importants sur plusieurs années. Établir un programme pluriannuel permet de mieux connaître les besoins avant d'établir s'ils pourront être couverts en intégralité ou non par la taxe Gemapi. Ce programme doit s'inscrire en cohérence avec la planification à l'échelle des bassins versants.

RAISONNER « PROJETS » À DIFFÉRENTES ÉCHELLES

Certains financements, notamment les fonds européens, demandent une charge administrative importante, et peuvent s'inscrire dans le cadre de projets portés à une échelle plus large.



Magali Reghezza-Zitt,
*Agrégée et docteur en
géographie et aménagement,
maître de conférence habilitée à
diriger des recherches à l'ENS
Ulm, membre du laboratoire de
géographie physique de
Meudon, membre du Haut
Conseil pour le Climat*

LA RÉSILIENCE, UNE MÉTHODE POUR FAIRE FACE AUX CRISES DANS LES TERRITOIRES

QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE POUR L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ?

Quels que soient les choix opérés, nous aurons à faire face à des crises importantes dans les prochaines années, car la vulnérabilité et l'exposition n'ont pas suffisamment été réduites, alors même que le climat qui change augmente les aléas.

Le changement climatique nécessite de se préparer à une augmentation des pertes et dommages en investissant dans l'adaptation, afin de protéger les populations et les entreprises. Des changements structurels sont nécessaires pour agir sur les racines des fragilités des territoires.

Les collectivités sont des acteurs majeurs dans l'exercice de planification et d'aménagement. La plupart du temps, l'aménagement est fait à climat qui ne change pas. Dès à présent, il faut intégrer la diminution des ressources en eau, l'intensification des orages et inondations, des mouvements de retrait-gonflement des argiles, le recul du trait de côte... et plus largement, l'ensemble des risques induits par le réchauffement climatique : risques sanitaires, risques sur l'énergie et les matières premières, risques pour la biodiversité et les ressources qu'elle offre, etc.

Par ailleurs, il est nécessaire d'anticiper les choix liés au changement climatique, déjà présent. Les emplois, les systèmes productifs, notamment l'agriculture et le tourisme, mais aussi l'industrie, devront opérer une reconversion. Des bâtiments, des réseaux, des équipements, devront être relocalisés ou profondément transformés. Plus cet accompagnement se fera tardivement, plus les coûts seront importants.

QUEL RÔLE PEUVENT AVOIR LES INTERCOMMUNALITÉS ET COMMENT FAVORISER LE PASSAGE À L'ACTION ?

Les intercommunalités sont un échelon de proximité : elles permettent d'aller au plus près des acteurs du territoire et ont un rôle fondamental dans l'aménagement local. Les enjeux de qualité de vie et de bien-être se pensent à l'échelle des territoires et les intercommunalités peuvent y répondre.

Les intercommunalités sont des lieux extraordinaires pour discuter et débattre des choix qu'impliquent la transition écologique et énergétique. Une gouvernance partagée entre tous les acteurs du territoire doit se construire, ainsi qu'entre intercommunalités, car les territoires sont interdépendants. Un des enjeux est que les intercommunalités travaillent entre elles : des solidarités territoriales sont à construire sur l'atténuation et l'adaptation.

Deux points sont fondamentaux pour engager la transition : d'abord le portage politique, permettant d'incarner la question écologique, de ne pas la limiter à des problèmes de verdissement et de l'inscrire dans le temps ; ensuite la déclinaison locale de stratégies qui elles, sont nationales, déclinaisons qui doivent être cohérentes et qui sont des projets politiques. Les solutions techniques ainsi que les changements individuels sont importants, mais ne peuvent pas se substituer à des transformations structurelles et systémiques. Il faut permettre aux intercommunalités de gagner en compétence et sensibiliser les élus au devenir de leur territoire. Il ne s'agit pas juste de protéger la nature ou de « sauver » le climat, mais de permettre à l'ensemble des secteurs productifs, les services, les lieux de vie, bref à toutes les dimensions de notre quotidien de faire face aux bouleversements de ce climat qui change.

QU'EST-CE QUE LA RÉSILIENCE ET COMMENT LES INTERCOMMUNALITÉS PEUVENT AGIR ?

La résilience est moins un horizon, certes mobilisateur, mais abstrait et lointain, qu'une méthode. Adopter le référentiel de la résilience ne dit pas ce qu'il faut faire, mais permet aux territoires de reconnaître et diagnostiquer leurs vulnérabilités pour identifier les fragilités, de rapprocher les parties prenantes autour d'un projet fédérateur. La résilience est l'inverse de l'inaction et du fatalisme : identifier les vulnérabilités permet de les réduire, voire de tirer bénéfice des transformations nécessaires.

La résilience implique une pensée en système, transversale. Elle force à réfléchir à l'échelle du territoire, et non pas risque par risque ou activité par activité. Elle interroge les relations de solidarité qui existent au sein du territoire et entre les territoires. Ensuite, l'action est forcément localisée, sectorielle et spécialisée. C'est la vision globale qui lui donne sa cohérence et l'évaluation qui permet de réorienter si besoin et de tirer des leçons pour améliorer.

La résilience n'est pas toujours synonyme d'amélioration : il va falloir que les transformations engagées améliorent les capacités de réaction et de réponse face aux crises, renoncer au *statu quo*, qui reproduit à l'identique les causes de la vulnérabilité, utiliser l'adaptation dans ce qu'elle a de positif (nouveaux emplois, source d'innovation, etc.), accompagner les secteurs et territoires qui vont voir leur situation se détériorer.

Ressources pour approfondir

Cepri, [*L'ACB \(analyse coût/bénéfice\) : une aide à la décision au service de la gestion des inondations. Guide à l'usage des maîtres d'ouvrage et de leurs partenaires \(2011\)*](#)

Cerema, [*Accompagner la compétence GEMAPI \(2018\)*](#)

Intercommunalités de France et ANEB, [*Mise en œuvre de la compétence Gemapi : questions-réponses \(2020\)*](#)





A photograph of a modern building with large glass windows. The windows reflect the sky and clouds. A large green circle is overlaid on the right side of the image, containing the title text. A white semi-circle is overlaid on the bottom left of the green circle. A person is riding a bicycle in the foreground on the left.

Rénovation énergétique des bâtiments publics

Rarement une priorité politique, la rénovation énergétique des bâtiments communaux et intercommunaux peut être soutenue par l'intercommunalité

Repères

75%

**PART DES BÂTIMENTS DANS
LES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

3%

**OBJECTIF ANNUEL DE
RÉNOVATION DU PARC
TERTIAIRE FIXÉ PAR LA
STRATÉGIE NATIONALE BAS
CARBONE**

Le parc tertiaire public des collectivités territoriales représente de l'ordre de 280 millions de mètres carrés dont la moitié concerne des bâtiments scolaires⁵¹. Le parc des collectivités représente environ 30 % du parc tertiaire et 75 % du parc de bâtiments publics. Les bâtiments représentent 75 % des dépenses énergétiques des collectivités locales. En 2017, la consommation d'énergie des collectivités représente une dépense de 57 euros par habitant⁵². La Fondation pour la Nature et l'Homme indique que les besoins pour la rénovation énergétique du parc tertiaire public des collectivités nécessiterait au moins 130 millions d'euros supplémentaires par an⁵³.

Les consommations de chauffage ne représentent que 50 % des consommations du parc tertiaire contre deux tiers des consommations du parc résidentiel, et plusieurs facteurs contribueront à la diminution des consommations de chauffage : rénovation tendancielle du bâti, renouvellement du parc de bâtiments, renouvellement des systèmes de chauffage (au taux de 3 % par an), baisse du besoin de chauffage induite par le changement climatique, hausse du prix des énergies... L'enjeu est donc d'engager des actions sur l'ensemble des usages⁵⁴.

Le rôle des intercommunalités est double : rénovation énergétique de leur patrimoine et appui à la rénovation énergétique du patrimoine communal. L'intercommunalité, en tant que propriétaire ou occupant de locaux tertiaires est soumise au dispositif Éco Énergie Tertiaire qui fixe une obligation d'amélioration énergétique des bâtiments, la première échéance étant 2030⁵⁵. En termes de patrimoine, l'enjeu majeur pour les intercommunalités porte cependant sur l'accompagnement des communes en mutualisant les études et travaux, du fait du nombre de bâtiments concernés et du déficit d'ingénierie dans les communes de petite taille. Différents outils peuvent être mis en place pour les appuyer, tels que le fonds de concours ou le service commun. L'intercommunalité peut également porter ou cofinancer le dispositif conseil en énergie partagé (CEP) ou soutenir les communes dans le cadre du programme ACTEE. L'enjeu est celui de la massification, au-delà de la réalisation de quelques projets exemplaires.

⁵¹. Plan Bâtiment Durable et Caisse des Dépôts, [Rapport du groupe de travail « Rénovation énergétique des bâtiments éducatifs »](#) (2018)

⁵². ADEME, [Dépenses énergétiques des collectivités locales](#) (2019)

⁵³. FNH, [Financer l'action des collectivités territoriales pour la transformation écologique et sociale](#) (2020)

⁵⁴. CGDD, [Scénarios de rénovation énergétique des bâtiments tertiaires : Quelles solutions pour quels coûts à l'horizon 2050 ?](#) (2020)

⁵⁵. AdCF, [Obligation d'amélioration énergétique des bâtiments publics : quelles modalités d'application ?](#) (2020)

Financements disponibles

Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 août 2021, pour des opérations standardisées et spécifiques (classique et précarité), 7,2 % des **certificats d'économies d'énergie (CEE)** ont concerné le secteur du bâtiment tertiaire⁵⁶. Les collectivités peuvent valoriser les CEE en leur nom propre, ce qui implique une incertitude sur le prix de cession des CEE, ou contractualiser avec un prestataire. À titre d'illustration des montants, le changement d'un système de chauffage peu performant dans un bâtiment de 1 000 m² permet d'obtenir une prime de 1 000 € à 8 000 € via les CEE obtenus et la bonification Coup de Pouce permet de porter ces montants de 4 000 € à 32 000 €⁵⁷. Les collectivités peuvent également recourir à des programmes CEE tels qu'ACTEE 2, un programme représentant 20 000 GWh cumac pour un budget de 100 millions d'euros. En 2021, ACTEE 2 a permis de retenir 45 groupements soit plus de 6 000 bâtiments. Les intercommunalités représentent un tiers du nombre total de lauréats des programmes ACTEE 1 et 2.

L'analyse de la **DETR** et de la **DSIL** attribuées en 2020 permet d'identifier près de 400 projets répondant aux thématiques « bâtiment » et « énergie », pour un montant total de l'ordre de 21 millions d'euros. Les dépenses éligibles totales sont de 66,5 millions d'euros. Ce montant est probablement sous-estimé puisque des travaux identifiés comme relevant d'une autre thématique peuvent intégrer un volet énergie. À noter que dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a

mobilisé en 2021 un budget exceptionnel de 650 millions d'euros destiné à subventionner les travaux de rénovation énergétique des bâtiments des communes et des intercommunalités.

L'ADEME apporte un appui aux projets de rénovation énergétique en contribuant au financement **d'études** (assistance à maîtrise d'ouvrage pour les contrats de performance énergétique ou le commissionnement). Elle anime le réseau des **conseillers en énergie partagés**, qui peuvent exercer à l'échelle de l'intercommunalité au bénéfice de ses communes membres. Le fonds chaleur peut être mobilisé pour les équipements EnR thermiques. Des **appels à manifestation d'intérêt (AMI)** visent à répondre à des enjeux spécifiques de suivi et de financement. L'ADEME propose des appels à projets pour soutenir la réalisation d'un schéma directeur immobilier et énergétique, outil dédié à la gestion dynamique du patrimoine des collectivités permettant de définir les orientations de la politique patrimoniale.

La Banque des territoires propose un soutien à l'ingénierie, des prêts ainsi que le dispositif **d'intracting**, qui permet un financement des travaux jusqu'à 100 % du besoin de financement en avances remboursables à un taux fixe de 0,25 %, dans la limite d'un financement de 5 millions d'euros.



Focus sur un outil de financement : l'intracting mutualisé, dispositif à la main des intercommunalités pour accompagner les communes

La Banque des territoires propose aux collectivités de financer la rénovation de leur patrimoine en recourant à l'intracting. Il s'agit d'un dispositif financier innovant qui consiste à réaliser des travaux de performance énergétique générant des économies d'énergie avec un temps de retour de l'ordre de 13 ans. Ces économies sont affectées au remboursement des avances consenties par la Banque des territoires, voire au financement de nouveaux projets.

L'article L.2224-34 du CGCT, issu de la loi Énergie Climat du 8 novembre 2019, confirme la possibilité de mutualiser les travaux de rénovation énergétique du patrimoine des communes membres ainsi que leur financement. Cet article prévoit que les intercommunalités ayant adopté leur PCAET « *peuvent prendre en charge, pour le compte de leurs membres, tout ou partie des travaux nécessaires pour*

améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces travaux. Ces travaux font l'objet de conventions conclues avec les membres bénéficiaires. »

La première convention d'intracting mutualisé a été signée en 2021 avec le Syndicat Énergies Vienne. Le programme de travaux de réhabilitation concerne une centaine de bâtiments, répartis sur une trentaine de communes, pour un montant estimatif de 6 millions d'euros pour une durée de 3 ans.

Pour en savoir plus : [Banque des territoires](#)

⁵⁶. Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) est l'un des principaux instruments de maîtrise de la demande en énergie. Créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, il repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie pour les fournisseurs d'énergie, les obligés. Les CEE peuvent être obtenus par les obligés et d'autres personnes morales non obligées lors de la réalisation d'opérations sur leur patrimoine ou auprès de tiers dans différents secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, transport, agricole, industriel, etc.), en soutenant financièrement des programmes d'accompagnement ou en achetant des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie permettant l'attribution de CEE.

⁵⁷. Construction 21, « [Les dispositifs publics d'accompagnement à l'investissement dans la rénovation](#) » (2022)

Les financements européens peuvent être mobilisés pour la rénovation énergétique des bâtiments publics. Du côté des fonds structurels, le **FEDER** a financé des projets relatifs à la rénovation énergétique (rénovation en vue d'accroître l'efficacité énergétique des infrastructures publiques, projets de démonstration et actions de soutien) à hauteur de 19 millions

d'euros annuels en moyenne sur la période 2014-2020, sur la base des projets recensés dans la liste nationale (n'incluant pas les projets financés en Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Normandie). Le mécanisme ELENA, géré par la Banque européenne d'investissement, soutient l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'efficacité énergétique dans les bâtiments.



Focus sur un outil de financement : Soutenir l'élaboration de projets d'investissement en matière d'énergie durable, l'objectif de l'EU City Facility (EUCF)

S'inscrivant dans le programme Horizon 2020, l'EU City Facility vise à construire une réserve conséquente de projets d'investissement en matière d'énergie durable dans des villes de toute l'Union européenne, en offrant un soutien financier, technique, juridique et pédagogique pour les communes et intercommunalités. Les collectivités sont soutenues à hauteur de 60 000 € sur un an dans l'élaboration de leurs projets d'investissement.

L'EU City Facility soutient la constitution d'une ingénierie financière au niveau local, en formant au moins 450 agents de collectivités locales et en facilitant l'accès à des flux

financiers privés, à des financements européens et à des services de conseil pour la mise en œuvre des investissements attendus. Non spécifique aux projets de rénovation énergétique des bâtiments publics, le dispositif peut bénéficier aux projets portant sur d'autres thématiques telles que le développement des énergies renouvelables, la rénovation énergétique des logements ou la décarbonation des mobilités.

En France, Lille Métropole et le Grand Poitiers bénéficient de l'appui de l'EU City Facility.

Pour en savoir plus : [EU City Facility](#)

Les **contrats de performance énergétique (CPE)**⁵⁸ reposent sur une garantie de performance énergétique qui impose une obligation de résultat sur ses performances. Ils peuvent prendre la forme d'un marché de partenariat pour lequel la Banque

des territoires peut apporter un accompagnement dédié, ou encore d'un marché public global de performance. Cet outil ne vise cependant pas la réalisation de gros travaux.

⁵⁸. Le CPE est un contrat passé entre une maîtrise d'ouvrage privée ou publique qui porte le projet et des opérateurs spécialisés dans les services énergétiques. Il vise la réduction des consommations énergétiques sur un bâtiment ou un parc de bâtiments. Il engage l'opérateur à atteindre, sur une durée fixée, un certain niveau de performance énergétique sur la base des investissements réalisés (travaux, fournitures et/ou services). L'investissement peut être porté par le maître d'ouvrage ou par un tiers-investisseur. Les acheteurs publics peuvent conclure des CPE sous la forme d'un marché global de performance énergétique ou d'un marché de partenariat de performance énergétique.



Les ALEC appuient les intercommunalités pour la rénovation énergétique

Les intercommunalités peuvent s'appuyer sur les agences locales de l'énergie et du climat (ALEC) pour porter le conseiller en énergie partagé (CEP), qui peut ainsi être mutualisé à l'échelle d'un PETR voire d'un département ; ce qui permet une réduction des coûts et la constitution d'une équipe de conseillers plus efficace qu'un seul conseiller isolé dans une intercommunalité. Les ALEC sont un outil des collectivités locales définies dans le code de l'énergie (article L211-5-1).

L'ALEC Ouest Essonne mutualise ainsi le CEP sur les 4 intercommunalités de son territoire d'action. Le service est cofinancé par les intercommunalités et les communes. Cet accompagnement a par exemple permis aux communes de la CA Étampois Sud Essonne de réduire la

consommation énergétique de l'éclairage public de 43 % entre 2013 et 2020. L'Aduhme (ALEC Clermont-Puy-de-Dôme) déploie le dispositif de CEP auprès des 14 intercommunalités puydômoises. Douze conseillers techniques accompagnent près de 500 collectivités dans la définition et la mise en œuvre de plans d'amélioration de la performance énergétique des patrimoines publics (bâti et éclairage public). En parallèle au suivi individuel, l'ALEC engage des opérations collectives d'envergure avec le département à l'instar de l'opération COCON 63 (92 000 m² de combles de bâtiments publics isolés) ou bien encore l'opération SOLAIRE Dôme, en cours, qui équipera de centrales photovoltaïques de 9 kWc plus de 400 toitures de bâtiments publics (> 3,6 MWc).

Enjeux pour les intercommunalités

Un constat partagé est celui du manque de capacité à gérer les projets de rénovation et à les massifier.

Les enveloppes de certains dispositifs financiers ne sont pas utilisées en totalité. Les besoins en ingénierie pour faire émerger et mettre en œuvre les projets sont importants, de même que le besoin d'une meilleure connaissance patrimoniale. Par ailleurs, le suivi des moyens mobilisés et des impacts reste limité. Les projets sont souvent analysés sur la base de leur coût, les économies sont peu prises en compte : les économies de fonctionnement ne sont pas mises en perspective des dépenses d'investissement. Le suivi des dépenses liées à la rénovation énergétique se heurte à la difficulté d'isoler la part « énergie » d'un projet de rénovation plus large. La programmation des investissements peut relever d'une direction responsable sur l'ensemble du patrimoine, ou des responsables de chacun des bâtiments. Le suivi des dépenses est de ce fait généralement partiel. Sans

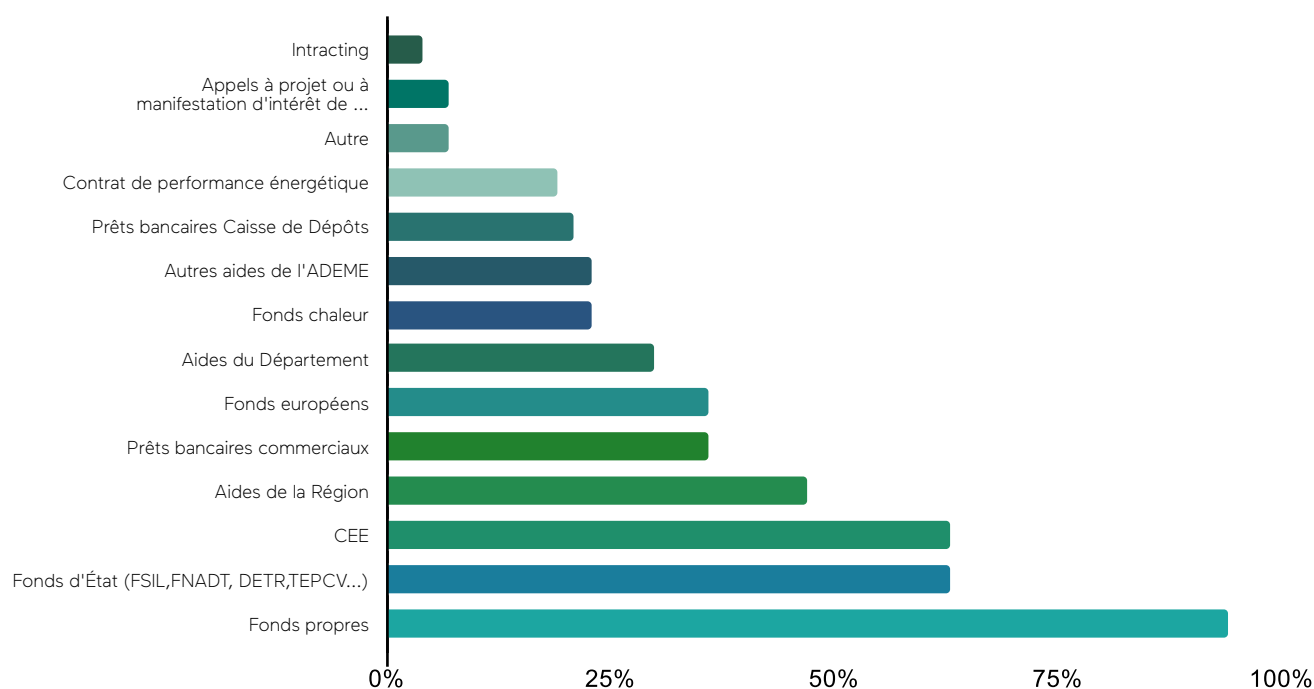
diagnostic du patrimoine et expertise pour identifier les opportunités, élaborer et mettre en œuvre les actions d'amélioration énergétique, les financements disponibles ne permettront pas de massifier la rénovation énergétique.

Sans recours à des financements externes, les collectivités sont rapidement limitées dans la mise en œuvre de projets de rénovation énergétique sur leur patrimoine.

En termes de financements mobilisés, une étude réalisée par Amorce souligne que 94 % des répondants ont recours à l'autofinancement pour la rénovation énergétique des bâtiments publics⁵⁹. Les fonds d'État et les CEE sont mobilisés par plus de 60 % des répondants, les aides régionales par près de la moitié des répondants. 97 % des répondants mobilisent plusieurs sources de financement.

⁵⁹. Amorce, « Comment les collectivités financent l'amélioration énergétique de leur parc bâti ? » (2019)

SOURCE DE FINANCEMENT UTILISÉE AU MOINS UNE FOIS DANS LE PROJET



Quel(s) mode(s) de financement avez-vous utilisé pour ces opérations d'amélioration énergétique au cours des deux dernières années ?
(Plusieurs réponses possibles)

Source : Amorce, "Comment les collectivités financent l'amélioration énergétique de leur parc bâti ?" (2019)

Les financements actuels restent en partie inadaptés. Deux limites principales concernent les CEE : le manque de prévisibilité des montants obtenus par la valorisation des crédits et la complexité du dispositif. Les CEE représentent par ailleurs des montants faibles sur des opérations de rénovation globale. L'intracring est peu mobilisé par les collectivités : son déploiement est limité par la difficulté à établir des éléments transverses relatifs à la gestion patrimoniale dans les collectivités. La possibilité de faire financer des travaux par les économies réalisées ne se concrétise pas toujours et le modèle



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MARENNE ADOUR CÔTE SUD

La **communauté de communes Marenne Adour Côte Sud** a élaboré un PPI rénovation, intégré au PPI environnement. Ce dernier est doté sur le mandat de 3,6 millions d'euros. La stratégie de rénovation énergétique des bâtiments publics a été élaborée en interne, par le chargé de mission maîtrise de l'énergie et le service patrimoine. Un économiste de flux est mobilisé à temps plein pour accompagner les communes.



RETOUR D'EXPÉRIENCE QUIMPERLÉ COMMUNAUTÉ

Quimperlé Communauté porte une mission de conseil en énergie partagé. Elle aide les communes à monter les dossiers DSIL et CEE. Un fonds de concours soutient les projets de rénovation énergétique des communes ; les critères ont été simplifiés en 2017 et la communauté d'agglomération soutient les projets de rénovation globale avec une aide basée sur la surface et le coefficient d'énergie primaire.

économique peut rester difficile à trouver. L'intracring peut cependant s'inscrire dans une démarche pédagogique pour susciter un changement de perception sur la rénovation énergétique comme levier pour réduire les dépenses de fonctionnement.

Les actions de rénovation énergétique des bâtiments publics illustrent le besoin d'articuler différents financements pour élaborer un projet et de recourir à des montages juridiques parfois peu connus. Cela nécessite des capacités en ingénierie financière souvent manquantes ; le renforcement de ces capacités doit être un objectif des politiques d'appui à l'ingénierie locale pour les projets de rénovation énergétique.

Recommandations

LORS DE LA MISE EN PLACE D'UN FONDS DE CONCOURS, FAVORISER DES CRITÈRES SIMPLES FAVORISANT LA BONNE COMPRÉHENSION DU DISPOSITIF LIMITANT LA CHARGE ADMINISTRATIVE DU SUIVI

Le dispositif du fonds de concours permet de soutenir les actions de réduction des consommations sur le patrimoine communal et contribue à la pédagogie sur les enjeux de maîtrise des consommations. Des critères complexes, s'ils apportent des informations plus fines sur les travaux et les gains envisagés, risquent d'être difficiles à vérifier et à comprendre par les communes.

ENCOURAGER LA PRISE EN COMPTE D'ENJEUX ÉNERGÉTIQUES DANS LES PROJETS DE TRAVAUX SUR LE PATRIMOINE DES COMMUNES

Si des opérations exemplaires existent, le défi principal est de massifier les opérations de rénovation énergétique. Inscrire un volet énergie dans des projets de rénovation visant prioritairement un autre objectif y contribue.

INSCRIRE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE GESTION ET DE PRÉSERVATION PATRIMONIALE

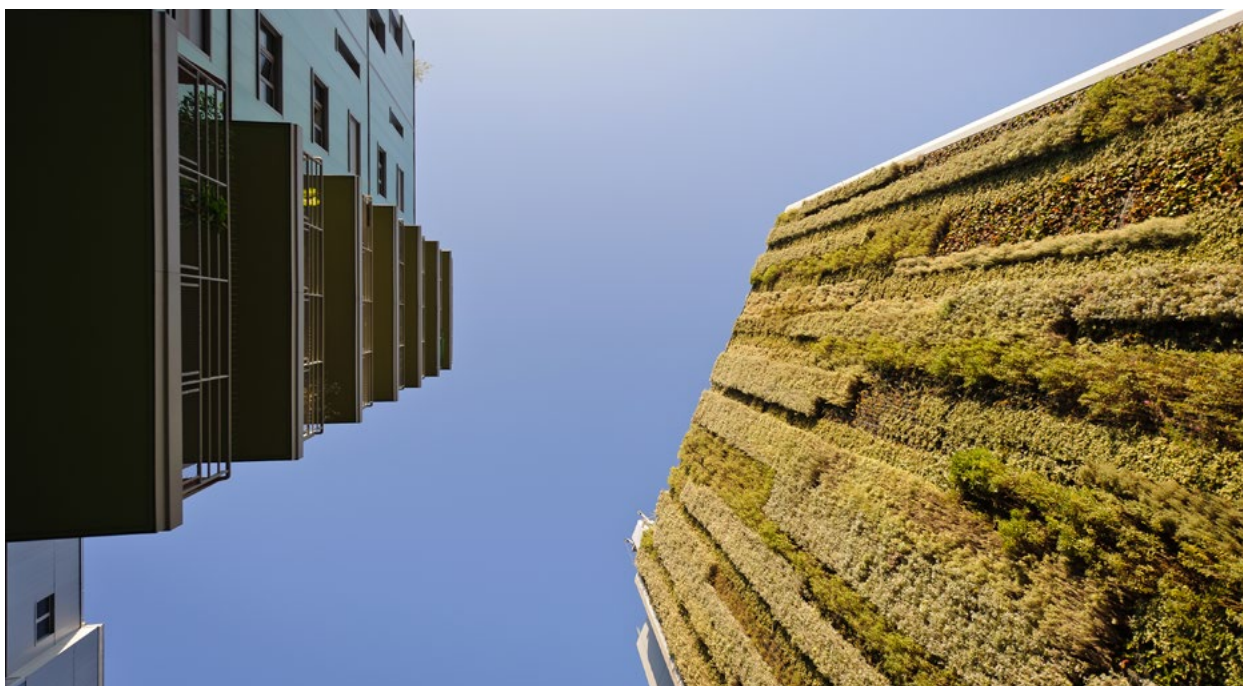
Le suivi des projets de rénovation énergétique permet d'identifier les gains que ces projets permettent dans l'entretien global du patrimoine. Cette approche permet de s'extraire d'une vision centrée uniquement sur les coûts des travaux. Par ailleurs, la maîtrise des consommations s'appuie en premier lieu sur une réflexion sur les usages : il est plus efficace de céder un bâtiment peu utilisé que d'y effectuer des travaux de rénovation. Les fonds issus de la cession permettront par ailleurs de contribuer au financement d'actions sur d'autres bâtiments.

METTRE EN PLACE UN SUIVI DES CONSOMMATIONS ÉNERGÉTIQUES PERMETTANT DE MESURER LES GAINS LIÉS AUX OPÉRATIONS D'AMÉLIORATION ÉNERGÉTIQUE

Outre les obligations d'amélioration énergétique s'appuyant sur un rapportage annuel des consommations, la mise en place d'un suivi permet de mesurer les gains dus aux actions d'amélioration énergétique. Cela permet également d'identifier les opportunités d'action.

Ressources pour approfondir

Banque des Territoires & Plan Bâtiment Durable, [Rapport du groupe de travail « Rénovation énergétique des bâtiments éducatifs » \(2018\)](#)





Gaëtan Brisepierre,
docteur en sociologie de
l'Université Paris Sorbonne,
expert de la transition
énergétique et écologique du
bâtiment, gérant du cabinet de
sociologie GBS

RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS : ANALYSER LES DÉCISIONS DES ÉLUS

VOUS ÊTES L'AUTEUR D'UNE ÉTUDE SOCIOLOGIQUE SUR LA DÉCISION DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PATRIMOINE DES PETITES ET MOYENNES COMMUNES⁶⁰. QUELLES SONT LES MOTIVATIONS POUR LES PROJETS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ?

La principale motivation de rénovation du patrimoine chez les élus n'est pas la transition écologique ou les économies financières mais l'amélioration du service rendu aux habitants, de la qualité d'usage du bâtiment. Les élus devront rendre compte de leurs décisions aux citoyens. Par conséquent, l'identification des bâtiments à traiter en priorité ne relève pas uniquement d'une analyse énergétique objective du patrimoine mais dépend en premier lieu des demandes exprimées par les usagers et de la symbolique des bâtiments. Suite à la rénovation, la satisfaction des usagers envers le bâtiment rénové est un critère plus important aux yeux des élus que les économies d'énergie réalisées, qui sont rarement mesurées avec précision. La rénovation n'est pas qu'énergétique et peut répondre à de multiples enjeux, dont l'accessibilité et le confort d'été ; les élus ont un rôle d'animation afin de faire remonter les besoins. Des arbitrages sont nécessaires, et ne sont pas toujours favorables à l'énergie.

La question de la qualité d'usage doit être intégrée en amont dans le projet de rénovation comme une dimension à part entière, notamment sur le plan budgétaire, sous peine de ne pas être traitée du tout. La période qui suit la rénovation est essentielle pour s'assurer de la satisfaction des usagers et va conditionner la poursuite de la dynamique de rénovation sur le patrimoine : si les premières rénovations sont des contre-références en termes de satisfaction des citoyens, il sera compliqué d'enclencher d'autres travaux de rénovation énergétique.

L'implication de la collectivité dans l'accompagnement à la rénovation énergétique des logements renforce le besoin d'exemplarité sur le patrimoine public. Souvent traités comme des volets distincts, la rénovation énergétique des logements et celle des bâtiments publics interagissent et une dynamique est à organiser.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX FREINS À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PATRIMOINE DE CES COMMUNES ?

L'ingénierie et le financement sont les verrous majeurs pour la rénovation du patrimoine. Les petites et moyennes communes n'ont pas les moyens humains pour piloter des rénovations énergétiques d'ampleur, elles ont besoin d'un appui externe en ingénierie.

Le diagnostic posé dans l'étude est que les communes ne se lancent dans les projets qu'en présence de subventions importantes, souvent de l'ordre de 70 à 80 %. Elles recourent très peu à l'autofinancement et ne souhaitent pas emprunter, du fait d'une capacité économique d'emprunt faible et de l'injonction morale au désendettement qui pèse sur les élus. La capacité des communes à mobiliser des subventions auprès de différents guichets est cependant inégale et, face à des enveloppes limitées, le poids politique de l'élus joue dans leur attribution.

Du fait de ressources financières et humaines limitées, les élus doivent faire des arbitrages entre les projets de transition écologique et énergétique. La rénovation énergétique des bâtiments publics est souvent mise au second plan par rapport à d'autres projets plus visibles, tels que la production d'énergies renouvelables ou la construction de nouveaux équipements.

⁶⁰. Etude réalisée pour l'ADEME, la Banque des Territoires, la FNCCR et le Plan Bâtiment Durable auprès de communes de 500 à 40 000 habitants.

QUEL PEUT ÊTRE LE RÔLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ AUPRÈS DE CES COMMUNES ?

Les intercommunalités ont un rôle à jouer pour répondre au manque d'ingénierie publique pour accompagner ces décisions. Alors que depuis plusieurs années, les structures d'État chargées d'appuyer les communes disposent de moins en moins de moyens, de nouveaux acteurs émergent, dont les syndicats d'énergie, les ALEC et les SEM. Les intercommunalités peuvent proposer un accompagnement via le CEP ou un économiseur de flux. Le dispositif CEP vise à susciter des actions de maîtrise de l'énergie, mais il est plus adapté pour susciter des actions nécessitant un faible investissement et reste insuffisant pour accompagner les rénovations lourdes.

Le facteur central pour permettre la rénovation est la capacité à monter un plan de financement. L'ingénierie financière est un métier à part entière. Les décisions de rénovation interviendront quand les structures intercommunales arriveront à combiner des financements permettant de mettre en place un accompagnement technique et financier. La mise en place d'une cellule disposant de ces compétences reste difficile, particulièrement du fait de la fragilité des financements publics.

L'intercommunalité est également un espace d'échange et d'inspiration autour des projets réalisés. Cette mise en valeur des projets de rénovation énergétique permettra-t-elle de faire émerger une figure symbolique de « maire rénovateur », à l'image du « maire bâtisseur » ?







Accompagnement à la rénovation énergétique des logements

Au croisement des politiques de transition énergétique et d'habitat, une cohérence entre les outils à construire.

Repères

368 M€

MONTANT TOTAL DU PROGRAMME SARE AU 31 MARS 2022 SUR LA PÉRIODE 2020-2024, DONT 200 M€ MOBILISÉS VIA LES CEE ET 168 M€ DE FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES (COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, FEDER, ETC.)

153 M€

COÛT DES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES DE L'HABITAT PAR LES COLLECTIVITÉS (OPAH/PIG), FINANCÉES À 67 % PAR L'ANAH (LES DOSSIERS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE REPRÉSENTENT 62 % DES LOGEMENTS FINANCÉS DANS CES OPÉRATIONS)

LES COFINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS AUX TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE, ADOSSÉS AUX AIDES DE L'ANAH REPRÉSENTENT

67 M€

SUR HABITER MIEUX ET

32 M€

SUR MAPRIMERÉNOV'

La rénovation énergétique des logements relève de deux univers, la transition énergétique et la lutte contre la précarité. Selon les angles choisis, de l'amélioration de l'habitat à la réduction des consommations énergétiques, les objectifs, acteurs et outils diffèrent et l'articulation entre eux reste incomplète.

Les intercommunalités, compétentes en matière d'habitat et de planification climat-air-énergie, sont mobilisées pour traduire les objectifs de rénovation au niveau local. Elles interviennent sur plusieurs axes du parcours de rénovation : diagnostic des priorités de rénovation, information et accompagnement auprès des ménages en régie ou par le biais d'opérateurs, soutien financier et technique aux ménages, appui à la montée en compétences des professionnels. Cette étude se concentre sur les moyens en termes d'information et d'accompagnement ; elle exclut le soutien financier des intercommunalités auprès des ménages, en raison des fortes variations dans les moyens mobilisés.

Aucune organisation unique de l'accompagnement à la rénovation énergétique ne se dégage : les guichets d'information

et d'accompagnement peuvent être portés par des associations telles que les ALEC soutenues par l'intercommunalité, ou portées en régie par l'intercommunalité, par le département. Un découpage plus fin entre structures en termes de missions peut être mis en place : ainsi, certaines intercommunalités organisent dans leurs services l'information de premier niveau à la rénovation énergétique et recourent à un prestataire pour l'accompagnement des ménages.

Le paysage de la rénovation énergétique des logements privés est en pleine évolution, illustrée par le déploiement de MaPrimeRénov' et la mise en place de France Rénov', service piloté par l'Anah. La loi Climat & résilience d'août 2021 pose le principe d'un déploiement de guichets à l'échelle intercommunale pour informer et accompagner les ménages, ainsi que la mise en place d'accompagnateurs Rénov'. Le renforcement du maillage territorial du service public de la performance énergétique de l'habitat et la clarification du paysage de la rénovation énergétique sont visés par ces réformes.

Financements disponibles

Le **programme Service d'accompagnement à la rénovation énergétique** (SARE) est le principal dispositif de soutien financier pour l'accompagnement à la rénovation énergétique des logements privés sur la période 2020 à 2024, sur une logique de tarification à l'acte. Récemment déployé, il est financé par des CEE et par les collectivités, à hauteur de 368 millions d'euros à date du 31 mars 2022. Les intercommunalités peuvent être porteur associé du programme ou structure de mise en œuvre. Selon les territoires, les modalités de conventionnement diffèrent : convention entre la région et une structure porteuse de droit privé, convention entre la région et l'intercommunalité, complétée éventuellement d'une convention entre l'intercommunalité et une structure porteuse, voire convention tripartite. D'autres **programmes CEE** viennent

en appui aux politiques d'accompagnement à la rénovation, en ciblant un enjeu particulier, par exemple l'identification et l'accompagnement des ménages en précarité ou encore la rénovation des copropriétés.

Les **financements européens** peuvent également soutenir les démarches. L'EU City Facility, mentionnée précédemment, peut venir en appui de l'ingénierie financière pour la rénovation énergétique des logements, de même que le mécanisme European Local Energy Assistance (ELENA). Les politiques de rénovation énergétique des collectivités peuvent bénéficier de financements dans le cadre des programmes Interreg.

Enjeux pour les intercommunalités

L'enjeu en termes de rénovation énergétique des logements est double : la massification et la performance. Il s'agit de mettre en place une dynamique, mais les collectivités ne pourront pas porter seules cette politique. Elles devront définir leur rôle et mettre en mouvement les acteurs du territoire (filière du bâtiment, banques, etc.). Cela nécessitera des moyens humains pour animer et appuyer la structuration de la filière de rénovation au niveau local. Cependant, le modèle économique pour massifier les rénovations performantes n'existe pas, et l'accompagnement des collectivités ne pourra y pallier.

Dans la définition du budget à mobiliser par les intercommunalités se pose la question du périmètre d'intervention à destination des ménages et de la mise en cohérence entre outils : en complément de l'accompagnement, des subventions pour les études et travaux sont-elles proposées aux ménages ? Le service porte-t-il uniquement sur le volet énergétique de la rénovation ou inclut-il l'adaptation du logement au vieillissement ? Comment articuler les politiques à destination des ménages modestes dans le cadre des opérations Anah avec le service à destination des autres ménages ?

Si l'information à la rénovation énergétique se déploie, la mise en place de l'accompagnement est plus difficile, du fait notamment des enjeux de financement du service. Le manque

de visibilité sur la traduction locale des évolutions actuelles telles que la mise en place des accompagnateurs Rénov' limite la capacité des intercommunalités à positionner leur action. L'importance des besoins en accompagnement justifie l'ouverture de cette mission à d'autres acteurs, mais les modalités de financement, notamment la part mobilisée par les collectivités, et la coordination avec les collectivités en charge des politiques locales de l'habitat restent à préciser.

Parvenir à renforcer et pérenniser les moyens financiers et humains consacrés à l'accompagnement est nécessaire.

L'action des seules collectivités ne pourra être suffisante : l'intercommunalité peut faire de l'accompagnement à la rénovation énergétique des logements une priorité, néanmoins ce renforcement des moyens ne se fera pas sans une action nationale. La visibilité sur l'évolution des dispositifs de soutien pour les collectivités doit être améliorée et les moyens accrus. Des difficultés de recrutement se posent de plus en plus, renforcées par la faible structuration du métier de conseiller, et interrogent les politiques de formation. Assurer un financement pérenne des structures d'information et d'accompagnement est un préalable aux actions de maîtrise de la demande en énergie ; la substitution progressive des CEE par un transfert de fiscalité (contribution climat-énergie notamment) est à envisager.



RETOUR D'EXPÉRIENCE BREST MÉTROPOLÉ

Brest Métropole a établi une plateforme de rénovation énergétique en 2012, visant principalement la rénovation énergétique des logements individuels. Ce guichet unique a été mis en place au moment de l'élaboration d'un premier plan climat. Il offre un point d'entrée unique pour les ménages. Le dispositif peut accompagner et financer quasiment tous les profils de ménages. 400 rénovations sont financées tous les ans, par la plateforme, par les

opérations Anah et par les dispositifs à destination des copropriétés. La Métropole est également mobilisée sur l'aide à l'investissement et à la trésorerie. Une convention de partenariat avec PROCIVIS apporte une réponse à l'enjeu de trésorerie sur le périmètre Anah ; pour les revenus intermédiaires ou supérieurs, un partenariat est établi avec la Caisse d'épargne Île-de-France.



RETOUR D'EXPÉRIENCE TOURS MÉTROPOLE VAL DE LOIRE

Tours Métropole Val de Loire a mis en place depuis janvier 2020 un service, ARTEMIS, dans une logique de guichet unique. Le service a récupéré les missions de conseil et d'accompagnement des ménages non-bénéficiaires des aides Anah et est l'opérateur de l'OPAH métropolitaine pour accompagner les ménages bénéficiaires des aides de l'Anah. Le guichet unique se traduit par une porte d'entrée unique pour tous les ménages et une communication unifiée, même si le parcours effectif des ménages peut différer, notamment avec un accompagnement plus

poussé pour les ménages modestes. ARTEMIS est un tiers de confiance envers les ménages et noue des partenariats avec différents acteurs (institutionnels, acteurs du bâtiment, banques, fournisseurs d'énergie, etc.). L'objectif est d'atteindre les 500 logements rénovés par an (hors copropriétés) et le service mobilise 10 ETP. Le service métropolitain est cofinancé par le SARE, le FEDER, l'Anah et AG2R LA MONDIALE. La mobilisation des artisans s'appuie notamment sur Dorémi dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de la région.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE HERBIERS

Un guichet unique est porté par le service habitat de la **communauté de communes du Pays de Herbiers**. Le fonctionnement actuel résulte d'une convention sur objectifs signée en 2019 avec le syndicat départemental d'énergie (SyDEV) et en 2020 avec le département de la Vendée. Deux prestataires animent respectivement la plateforme (PTRE) et l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). À ce titre, les ménages bénéficient de visites à domicile avant travaux. Un rapport de

visite (évaluation énergétique, rapport d'audit énergétique, évaluation du logement - volet adaptation) est systématiquement produit. En plus d'un appui technique et administratif, l'intercommunalité propose également un appui financier aux ménages dans le cadre de la rénovation énergétique mais également pour le maintien à domicile. Ainsi, l'aide financière de la plateforme peut atteindre 15 000 € lors de la rénovation d'une passoire énergétique atteignant une étiquette énergétique A ou B après travaux.

Recommandations

EFFECTUER UN DIAGNOSTIC DES PRIORITÉS DE RÉNOVATION ET RECENSER LES ACTEURS Y CONTRIBUANT

Cette étape de diagnostic s'inscrit dans les politiques de l'habitat et de transition énergétique. Elle nourrit la stratégie de l'intercommunalité en termes de mode d'organisation, de partenariats et de financement.

CROISER PCAET, PLH ET PLUI DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

La rénovation énergétique des logements peut s'inscrire dans différents documents de planification et de programmation. Cet exercice de croisement permet d'établir une base de travail commune pour structurer des objectifs cohérents s'inscrivant dans les différentes politiques publiques de transition et d'habitat.

DÉCLOISONNER LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT À LA RÉNOVATION À DESTINATION DES MÉNAGES MODESTES ET CELLES À DESTINATION DES AUTRES MÉNAGES

Les politiques s'appuyant sur des opérations Anah et l'accompagnement porté à destination des autres ménages sont parfois portés par différents services, sans vision agrégée du budget mobilisé pour la rénovation énergétique.



Accélérer la politique de rénovation énergétique des logements : 10 priorités pour le nouveau quinquennat

Depuis 2020, l'IDDRI et l'ADEME coordonnent une plateforme d'experts pluridisciplinaires pour identifier et lever les blocages dans la politique de rénovation énergétique des logements. Le rapport issu de ces travaux a inspiré les dix priorités suivantes :

- Mettre l'accent sur les rénovations performantes et limiter les projets ne portant que sur un geste de rénovation ;
- Afin de fournir un cap clair, resserrer les critères de définition des rénovations « performantes » issus de la Loi Climat & résilience ;
- Aligner les dispositifs d'aide sur la notion de performance, ce qui implique de réorganiser l'ensemble des dispositifs autour de la structuration du marché des rénovations performantes, en faisant des projets monogestes une exception plutôt que la règle ;
- Faire de la rénovation énergétique performante un levier de résilience face aux crises du prix des énergies, en s'appuyant notamment sur une vaste campagne de communication et de sensibilisation et un green deal de la rénovation performante des logements, fléché en priorité vers les ménages les plus modestes habitant des passoires thermiques ;
- Sécuriser les financements nécessaires, par la montée en puissance des dispositifs d'aides publiques fléchés vers les rénovations performantes, au travers d'une loi de programmation des financements, et mobiliser les financements privés en renforçant l'offre de prêts (et de dispositifs de tiers-financement) adaptés aux rénovations globales, en ciblant la simplification et la mutualisation des risques ;
- Accompagner les projets de travaux dans toutes leurs dimensions (architectural, énergétique, climatique, adéquation au projet de vie du ménage, etc.), jusqu'à la conduite des travaux et le contrôle post-travaux si nécessaire ;
- Chiffrer les enjeux de structuration de la filière professionnelle avec l'appui de l'ensemble des parties prenantes ;
- Obligations de rénovation : améliorer l'existant en s'assurant de la mise en œuvre effective des obligations déjà en vigueur (notamment l'obligation d'embarquer des travaux de performance énergétique lors de gros travaux) et instruire le débat sur une obligation de rénovation énergétique généralisée lors des mutations ;
- Intégrer les enjeux énergétiques et climatiques de façon transversale dans les politiques du logement afin de développer des synergies entre les politiques répondant à différents enjeux : hausse de la précarité énergétique en lien avec la hausse des prix des énergies ; obsolescence des bâtiments face aux risques et impacts du réchauffement climatique (canicules, retrait-gonflement des argiles), insalubrité, etc. ;
- Élaborer une feuille de route stratégique pour la rénovation énergétique, vision stratégique nationale capable de fournir la visibilité sur les évolutions et la mise en œuvre des politiques sur un horizon de 10 à 15 ans et permettant d'intégrer l'ensemble des enjeux.

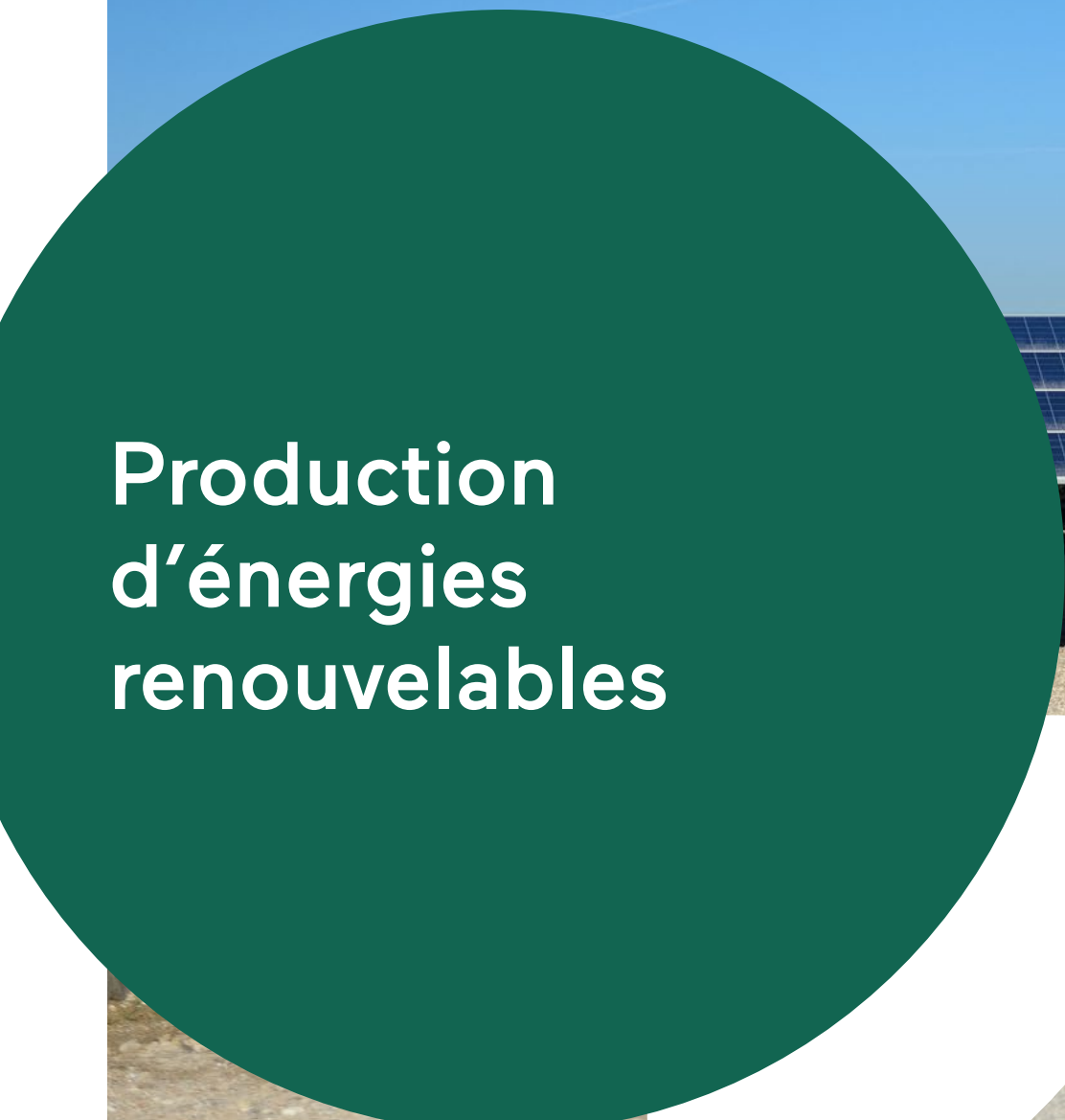
Rüding A., [Accélérer la politique de rénovation énergétique des logements : 10 priorités pour le nouveau quinquennat](#) (2021)

Ressources pour approfondir

Fondation Abbé Pierre, [« Faire » : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique \(2021\)](#)

Intercommunalités de France, [Massifier la rénovation énergétique des logements : Quelle organisation et quelle implication des intercommunalités ? \(2021\)](#)

Intercommunalités de France, [Rénovation énergétique des logements du parc privé : les enjeux pour les intercommunalités \(2021\)](#)



Production d'énergies renouvelables



Mobiliser des moyens pour la stratégie et l'animation, un préalable indispensable pour le développement structuré des EnR sur le territoire

Repères

5,9 à 7,3 M€

BESOIN D'INVESTISSEMENT ANNUEL SUPPLÉMENTAIRE
POUR L'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE

0,6 à 0,8 M€

BESOIN D'INVESTISSEMENT ANNUEL SUPPLÉMENTAIRE
POUR LES ÉNERGIES THERMIQUES

571

NOMBRE DE COLLECTIVITÉS
AYANT INVESTI EN DIRECT
OU VIA UNE SEM DANS DES
PROJETS D'ÉNERGIE
RENOUVELABLE CITOYENS

POLITIQUE	BESOINS TOTAUX ANNUELS	MONTANTS ACTUELLEMENT MOBILISÉS	MONTANTS MANQUANTS	SOURCE
PRODUCTION ENR - ÉLECTRICITÉ	10 à 11,4 Mds€	4,1 Mds€	5,9 à 7,3 Mds€	I4CE 2021
PRODUCTION ENR - CHALEUR	1,7 à 1,9 Mds€	1,1 Mds€	0,6 à 0,8 Mds€	I4CE 2021

Selon l'Institut de l'Économie pour le Climat, les projets d'électricité renouvelable ont mobilisé 4,1 milliards d'euros par an en 2020. Le besoin d'investissement annuel supplémentaire est de 5,9 à 7,3 milliards d'euros. Concernant les énergies thermiques, les besoins supplémentaires sont de 0,6 à 0,8 milliards d'euros annuels, pour 1,1 milliards d'euros réalisés en 2020.

L'intercommunalité peut être maître d'ouvrage pour l'installation d'équipements EnR sur son patrimoine, accompagner les communes en mutualisant des études et travaux, définir des orientations stratégiques, encadrer et soutenir le développement des EnR sur son territoire, intervenir en animation et appui auprès des entreprises et citoyens, et s'impliquer dans

la gouvernance et le financement de projets EnR sur le territoire hors patrimoine communautaire. L'intervention de l'intercommunalité peut être ciblée selon les filières : en termes de volumes et de complexité, l'enjeu prioritaire ne porte pas sur le développement du solaire en toiture mais sur les installations de chaleur renouvelable.

À l'échelle d'une intercommunalité, l'animation de la démarche sera facilitée par la mobilisation d'un ETP dédié. L'appui aux communes pour le développement d'EnR est parfois mutualisé avec l'appui proposé pour la rénovation énergétique des bâtiments publics. Selon Énergie Partagée, 571 collectivités ont investi en direct ou via une SEM dans des projets d'énergie renouvelable citoyens.

Financements disponibles

Des **mécanismes de soutien public** ont progressivement été mis en place pour permettre le déploiement des énergies renouvelables. Ces outils contribuent à financer la recherche pour lever des verrous technologiques (pour les solutions à un stade précoce de développement) ou technico-économiques. Les EnR électriques et la cogénération bénéficient majoritairement d'outils de marché et les EnR thermiques principalement de subventions.

Les **mécanismes de soutien aux EnR électriques et à la cogénération** s'articulent autour de deux modalités d'attribution : le guichet ouvert, qui permet à toute installation éligible de bénéficier d'un soutien, et les procédures de mise en concurrence (appels d'offres, dialogues concurrentiels, etc.). Le niveau de ces rémunérations vise à assurer une rentabilité normale des projets aux producteurs tout en leur permettant de couvrir les coûts de leur installation. Les modalités de rémunération de ces mécanismes de soutien peuvent prendre deux formes différentes :

- **L'obligation d'achat** : EDF et les entreprises locales de distribution (ELD) sont tenues de racheter la production d'électricité d'origine renouvelable à un montant fixé par arrêté tarifaire.
- Le **complément de rémunération** : introduit par la Loi de transition énergétique pour la croissance verte, il s'agit d'un mécanisme de prime aux producteurs d'électricité à partir d'une source renouvelable commercialisant leur énergie directement sur les marchés. Il a pour but de compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence, fixé selon le type d'installations par la puissance publique dans le cadre d'un arrêté tarifaire ou par le producteur dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

Les installations de méthanisation peuvent bénéficier d'un contrat d'achat de quinze ans. Créé en 2009 pour accélérer le développement de la **chaleur renouvelable** grâce à des aides aux investissements, en faveur des collectivités et entreprises, le **fonds chaleur** vise à contribuer à l'atteinte des objectifs d'EnR et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, à rendre compétitifs des projets de production de chaleur à partir d'énergies renouvelables et de récupération ainsi que les réseaux de chaleur et de froid pour permettre de substituer des énergies fossiles, et à favoriser l'emploi et l'investissement par la valorisation de ressources locales. Le budget 2022 est de 370 millions d'euros. Le **contrat de développement EnR** permet de soutenir des grappes de projets de petite taille, individuellement en-deçà des seuils du fonds chaleur.

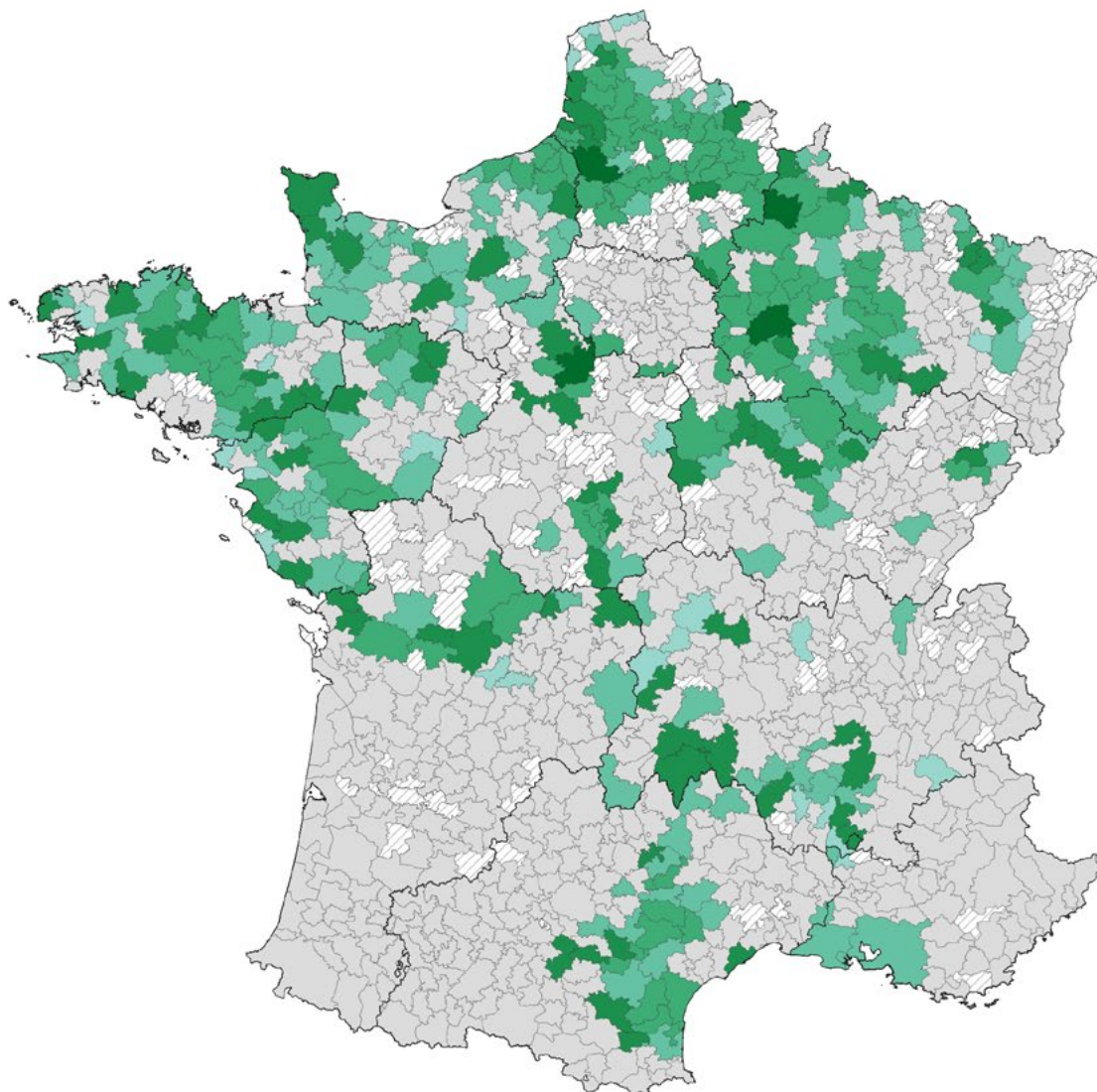
Les intercommunalités bénéficient d'une part de la **fiscalité locale directe des projets de production d'énergie locale** : l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et la contribution économique territoriale (CET). Instaurée par la loi de finances pour 2010 au profit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, l'IFER concerne les entreprises exerçant leur activité dans le secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications et se divise en neuf composantes. Deux d'entre elles concernent les installations de production d'énergie renouvelable : l'imposition sur les éoliennes et hydroliennes et l'imposition sur les centrales de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique. Le produit de l'IFER est considéré comme de la fiscalité économique perçue par les collectivités territoriales. Sa répartition entre les différentes strates de collectivités est fixée par la loi en fonction de la nature de l'IFER, du régime fiscal de l'intercommunalité à fiscalité propre et des décisions des collectivités. L'IFER représente près de 70 % du montant total des taxes et impôts dus par une société de parc éolien⁶¹. Également instaurée par la loi de finances pour 2010, la CET est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Concernant la CET, le bloc communal reçoit 100 % de la CFE et 26,5 % des recettes de la CVAE. Des études de l'ADEME estiment les retombées fiscales pour les collectivités territoriales (variant suivant la nature du projet et la fiscalité locale) à un montant de l'ordre de 13 000 euros/MW installé pour le photovoltaïque et de 10 000 à 12 000 euros/MW installé pour l'éolien en 2015.

Les **CEE** peuvent également soutenir l'installation d'équipements de production EnR sur les bâtiments et installations industrielles, tels que les chauffe-eaux solaires.

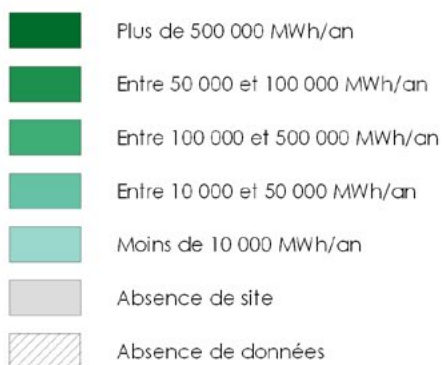
Depuis 2021, le **compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »** voit sa compétence étendue dans les domaines de la transition énergétique et des solutions innovantes. La mission a pour objet de soutenir les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), par une aide financière, dans leurs travaux de structuration des réseaux électriques ainsi que dans les opérations de maîtrise de la demande en électricité, de production d'énergie renouvelable en sites isolés et plus généralement de transition énergétique en milieu rural. Ce deuxième bloc de missions ne concerne cependant que 2 % du fonds, soit 6,5 millions d'euros en 2022. Les aides sont attribuées au cas par cas, par décision du ministre chargé de l'énergie après analyse d'un comité restreint.

⁶¹. France Energie Eolienne, [Éolien et fiscalité : comment ça marche ? \(2021\)](#)

PRODUCTION ANNUELLE TOTALE 2020 ÉOLIEN À LA MAILLE INTERCOMMUNALE
(DONNÉES ENEDIS)

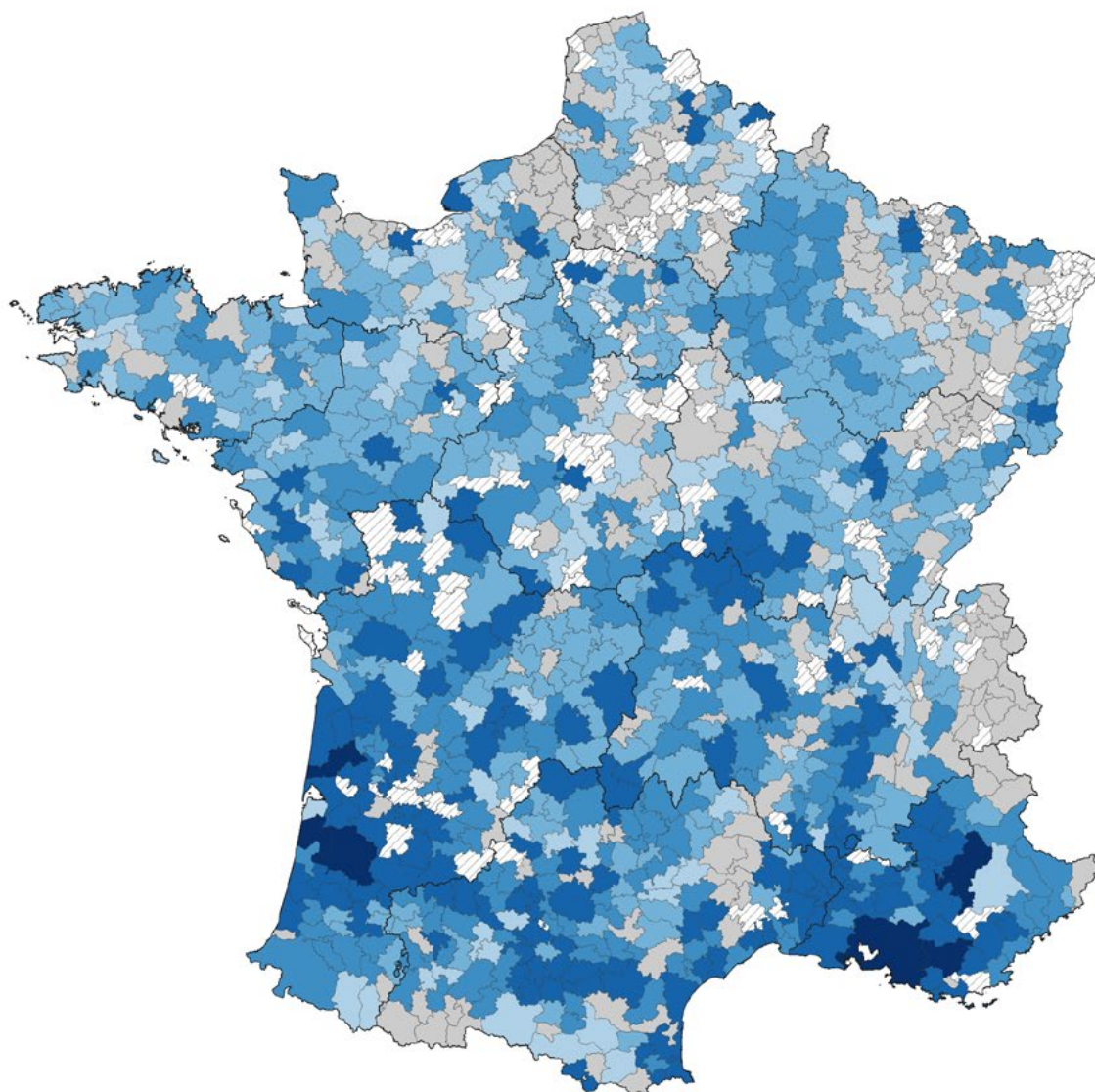


Eolien : production annuelle totale
à la maille intercommunale (données Enedis 2020)

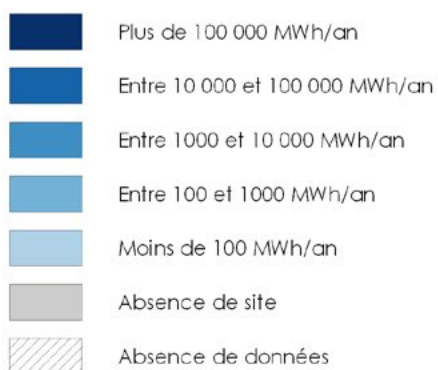


Les données pour la Corse et les Outre-mer ne sont pas disponibles à date de publication.

PRODUCTION ANNUELLE TOTALE 2020 PHOTOVOLTAÏQUE À LA MAILLE INTERCOMMUNALE
(DONNÉES ENEDIS)



Photovoltaïque : production annuelle totale
à la maille intercommunale (données Enedis 2020)



Les données pour la Corse et les Outre-mer ne sont pas disponibles à date de publication.



Focus sur un dispositif de financement : le financement participatif

Les projets d'énergie renouvelable participatifs concernent les projets portés par des citoyens ou des collectivités locales, ainsi que les projets portés par des opérateurs privés ayant recours au financement participatif. Le financement participatif désigne un échange de fonds entre individus en dehors des circuits financiers institutionnels, afin de financer un projet via une plateforme en ligne.

Le financement participatif pour des projets d'énergies renouvelables atteint 107 millions d'euros en 2020, soit une multiplication par dix des sommes collectées en cinq

ans, selon le baromètre réalisé par Green Univers en partenariat avec Finance Participative France. Les plateformes de financement participatif spécialisées ont collecté 102 millions d'euros et le mouvement Énergie Partagée a investi près de cinq millions d'euros. Près de 200 projets ont été soutenus pour une capacité de 1 352 MW. L'énergie solaire concerne quatre projets sur cinq, suivie du biogaz (6,5 %) et de l'éolien (4 % et en forte baisse). Les personnes morales dont les collectivités représentent 1,5 % des investisseurs et 19 % des sommes investies.

76 EPL ont pour activité principale la production d'énergie renouvelable (éolien, solaire, hydroélectricité, biogaz, etc.) et 41 la distribution (gaz, électricité et réseau de chaleur)⁶².

5,74 % de la production solaire et 3,53 % de la production éolienne sont issus des EPL, respectivement 71 pour la production d'énergie solaire et 41 pour la production éolienne. Dans ce domaine, les intercommunalités et structures de coopération représentent 47 % de l'actionnariat des EPL. Entre 2014 et 2018, leur volume d'activité a considérablement progressé, passant de 1,9 milliard à 2,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires. La création de SEM ayant pour activité la production d'énergies renouvelables, notamment d'éolien, de photovoltaïque au sol et sur toiture, d'hydrogène, est souvent portée par un syndicat d'énergie, plus rarement une intercommunalité. Cette dernière peut par ailleurs participer au capital des sociétés de projet des SEM. La mobilisation de financements privés que permet la SEM et la réduction des risques, due au partage des investissements et à la création de socié-

tés de projet dédiées, sont des atouts pour le financement des projets EnR. D'autres formes d'EPL sont mobilisées pour la production d'énergies renouvelables, notamment les SPL pour les réseaux de chaleur ou le solaire sur toiture. L'effet levier de l'investissement privé peut être mobilisé par la collectivité en prenant une part minoritaire au capital d'une société par actions, mesure introduite par la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

La montée en compétence des collectivités bénéficie du dispositif Les Générateurs (ex : Cocopeop). Soutenu par le ministère de la Transition écologique et l'ADEME, il vise la mise en place de réseaux régionaux de conseillers à destination des collectivités de l'échelon communal pour le développement de projets éoliens et photovoltaïques. Les structures porteuses sont notamment des ALEC et des syndicats d'énergie.

⁶². Green Univers, « En 2020, le crowdfunding des EnR a dépassé 100 M€ »

⁶³. FedEpl, *Panorama des EPL engagées dans la transition énergétique* (2022)



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES COEUR HAUTE LANDE

La SEML TEPOS de la Haute Lande a été structurée en 2015 afin de faire participer les acteurs économiques et les citoyens au financement et à la gouvernance de la transition énergétique locale. Elle associe la **communauté de communes Cœur Haute Lande** et ses communes à titre indivi-

duel, des industriels aquitains et des citoyens du territoire à travers de la SAS Énergie Citoyenne. 32 installations photovoltaïques sont en exploitation. L'action de la SEM s'inscrit dans la démarche globale de territoire à énergie positive.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES 4B SUD CHARENTE

La **communauté de communes des 4B Sud Charente** mobilise un ETP sur le développement des EnR. Les projets sur le patrimoine public sont portés avec un partenaire, la SEM Énergies Midi Atlantique. Les gros projets s'appuient sur des développeurs. Le potentiel photovoltaïque en toitures et ombrières a été identifié dans le cadre du schéma direc-

teur des EnR, outil d'aide à la décision, élaboré avec l'appui du service en charge de la planification. Le document identifie également les zones à faibles enjeux (environnementaux et patrimoniaux notamment) vers lesquelles orienter en priorité les projets des développeurs.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VENTOUX COMTAT VENAISSIN

La **communauté d'agglomération Ventoux Comtat Venaissin** a porté une étude de développement de la production photovoltaïque sur les toitures publiques des 50 bâtiments intercommunaux et de 1 200 bâtiments communaux. Elle a mis en place une régie pour le développement EnR sur le patrimoine intercommunal, dont le budget est d'un million d'euros annuels.



RETOUR D'EXPÉRIENCE SAINT BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION

Dans le cadre du développement d'une centrale photovoltaïque sur le toit d'un immeuble de bureaux de son patrimoine, **Saint-Brieuc Armor Agglomération** a ouvert 20 % du financement aux citoyens. Les sommes, comprises entre 50 et 1 000 euros, sont remboursées aux prêteurs, avec une rémunération de 2,25 % sur 5 ans. La campagne est lancée en septembre 2016 et les 8 400 euros nécessaires sont réunis en 20 jours⁶⁴.

64. Banque des Territoires, « L'agglo de Saint-Brieuc teste le financement participatif » (2016)

Enjeux pour les intercommunalités

Le développement des EnR appelle à un arbitrage politique : la priorité est-elle la rentabilité ou les bénéfices économiques et environnementaux ? Si de nombreux projets EnR de grande taille sont désormais rentables, les retombées en termes d'emploi local et pour l'environnement seront plus importantes pour les projets de petite taille, souvent plus complexes. La logique prédominante est celle des coûts financiers, et rarement celle du retour sur investissement pour le territoire. Pour l'éolien, le solaire au sol et la méthanisation, les freins portent principalement sur l'acceptabilité et non sur le financement, les mécanismes financiers permettant de sécuriser économiquement le projet.

Financer le développement des EnR revient avant tout à financer du temps de coordination et d'animation au niveau du territoire. Dans certaines intercommunalités, l'enjeu est plus d'encadrer le développement des EnR que de le soutenir, et prévenir le risque qu'un projet mal accepté n'empêche tout développement de projets à l'avenir. Le rôle d'animation de l'intercommunalité auprès des particuliers et des entreprises est également essentiel pour massifier les EnR. L'intercommunalité peut mettre en concurrence les opérateurs pour le développement de projets, en intégrant des critères sur les retombées économiques et environnementales. Elle peut apporter un financement, du foncier ou une mise en relation avec les propriétaires. Le recours aux documents d'urbanisme, l'appui apporté par l'intercommunalité aux élus communaux dans leurs échanges avec les développeurs, l'élaboration de chartes et l'apport de capital dans une société de production peuvent également aider à encadrer le développement des EnR.

L'intercommunalité doit s'interroger sur la pertinence d'investir dans des projets électriques de grande taille, selon l'état de développement des EnR et les opérateurs présents sur le territoire. Ces projets peuvent générer des retombées financières pour la collectivité, mais elles sont souvent surestimées. Les projets EnR de grande taille génèrent des retombées fiscales, voire des dividendes selon le modèle juridique choisi et des loyers si la collectivité est propriétaire du foncier : un tiers des intercommunalités ayant contribué à l'étude sur la production énergétique locale publiée par Intercommunalités de France indiquent que les retombées fiscales ont incité l'intercommunalité à s'engager dans un projet EnR. Cependant, la répartition du produit de l'IFER est complexe à estimer : les retombées fiscales sont généralement noyées dans le budget général et ne sont donc pas pensées comme une source financière pour des projets EnR ultérieurs. Les projets génèrent des recettes d'investissement mais réinjecter les dividendes dans des projets ultérieurs est rarement possible du fait des faibles montants et de temporalités différentes, à moins d'investir au départ dans un projet important puis dans des projets de petite taille.

La question de l'ancrage local est centrale. Placer cette ambition au cœur du projet EnR peut accroître les retombées économiques positives pour le territoire : pour 1 € investi en fonds propres dans un projet citoyen, 2,57 € de la valeur créée retombe sur le territoire, souligne Énergie partagée (fiscalité, loyers, salaires, prestations et revenus de l'investissement)⁶⁵. La collectivité peut être facilitatrice de projets voire financeur, permettant de soutenir l'émergence d'opérateurs énergétiques territoriaux qui répondent aux enjeux du territoire.

En termes d'investissement, des enjeux importants portent sur le développement des EnR thermiques, qui font l'objet de soutiens moindres. La forte volatilité des prix du gaz renforce ce besoin. Les projets de réseau de chaleur urbain sont complexes et les travaux de réseau génèrent des nuisances pour les riverains. L'investissement peut être porté par le concessionnaire, ce qui n'exonère pas la collectivité de sa responsabilité de contrôle. En milieu rural, des réseaux de chaleur de petite taille ou des réseaux techniques peuvent être déployés et soutenir la dynamisation du territoire. Ces projets basés généralement sur le bois peuvent fournir un revenu complémentaire aux agriculteurs, notamment via la valorisation du bois bocager, soutenir des acteurs économiques locaux car ces projets sont peu intéressants pour des entreprises de grande taille, et répondre à des problématiques de précarité énergétique.

L'appui que peut apporter l'intercommunalité aux communes est un levier de développement des EnR. **L'équipement EnR en toiture sur le patrimoine public peut être mutualisé entre communes et intercommunalités** : ces investissements sont souvent portés en propre par l'intercommunalité. L'intercommunalité intervient alors pour porter des études, des groupements de commande voire la pose et l'entretien des équipements dans le cas d'une régie.

Il est à souligner que les dispositifs de soutien sont en partie inadaptés aux projets locaux. Les appels d'offre incitent à tirer les prix vers le bas et offrent peu de visibilité, deux points pénalisant les projets portés par des collectivités. Ces dernières peuvent rarement réaliser des économies d'échelle sur leurs projets et supportent des surcoûts liés aux exigences plus importantes en termes de participation citoyenne et d'ancrage local. D'autres obstacles pénalisent les collectivités : l'obligation d'établir un budget annexe en cas de production EnR, y compris lorsque les dividendes sont très faibles, est une contrainte importante. Les dispositifs de soutien sont donc à ajuster pour prendre en compte les spécificités et accompagner la montée en charge des projets citoyens et locaux. La possibilité pour les collectivités de signer des Power purchase agreement (PPA) sur des durées longues permettrait de soutenir le développement des EnR tout en limitant l'impact de la volatilité des prix de l'énergie pour le budget de la collectivité.

⁶⁵. Énergie partagée, « Les retombées économiques locales des projets citoyens » (2019)



Laurence Raineau,
Docteur en sciences
économiques, Chercheur en
sociologie au sein du Cetcopra à
l'Université Paris 1

ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES INFRASTRUCTURES D'EnR

COMMENT DÉFINISSEZ-VOUS LES "DIFFICULTÉS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE" FRÉQUEMMENT CITÉES PARMI LES FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES ENR ?

L'acceptabilité sociale est un terme très discuté en sociologie. Il a souvent été associé à l'idée qu'un projet est d'abord technique, et que l'acceptabilité est une deuxième étape, distincte. On a souvent cherché à anticiper les conflits et problèmes que pouvait poser une innovation, non pas pour comprendre la dynamique mais afin de les contrecarrer. On pense le projet « hors social », les usagers sont vus comme « résistants » de la part des concepteurs des projets, alors qu'il faut penser le projet également en termes de dynamique des pratiques.

Ces difficultés se manifestent principalement dans les projets d'éoliennes, moins sur le solaire.

COMMENT EXPLIQUER LES RÉTICENCES AU NIVEAU LOCAL FACE AUX PROJETS ENR ?

Le problème énergétique est souvent posé à une échelle globale, qui n'est pas celle des communes et intercommunalités qui doivent mettre en œuvre les projets. La rencontre d'échelle n'est pas évidente et peut être mal perçue, comme une forme d'implantation au niveau local de décisions prises à une autre échelle. Cela peut susciter des résistances du côté des élus locaux, qui ont la sensation de ne pas être gouvernant de leur propre territoire.

Le déploiement de l'éolien se fait principalement dans des territoires de faible densité, qui ont donc comparativement de faibles besoins en énergie. Ce décalage entre besoins et projets peut faire ressentir une « injustice » au niveau local de la part des populations, qui se voient alors comme des populations de second rang puisqu'elles subiront les nuisances alors que les infrastructures serviront principalement les besoins des grandes villes. Les retombées positives au niveau local sont en effet peu mises en avant.

Les projets peuvent créer des tensions entre les acteurs locaux et les positionnements peuvent différer selon la

nature des projets. Des tensions peuvent se manifester lorsque des agriculteurs acceptent l'installation d'éoliennes sur leur terrain. Compatibles avec la production agricole, elles offrent une source de revenu complémentaire. En revanche, le solaire pose une problématique plus forte d'occupation des sols agricoles lorsqu'il est pensé à grande échelle.

CERTAINS PROJETS GÉNÈRENT-ILS MOINS D'OPPOSITION ?

Lorsque les projets sont initiés et portés par des acteurs locaux, l'implication de la population se passe beaucoup mieux. Les communautés énergétiques locales traduisent une volonté d'être résilient au niveau local, d'être complètement producteur de leur propre consommation. Elles s'appuient sur une forte dynamique, mais sont souvent portées par une petite partie de la population.

Les projets disséminés sur le territoire, par exemple le solaire en toiture, suscitent généralement moins d'oppositions que les grands projets.

COMMENT PEUVENT AGIR LES COLLECTIVITÉS ?

Le lien entre technique, politique et social est fondamental. La vision politique et la stratégie permettent d'ancrer les projets dans une perspective locale et les oppositions peuvent être moindres. Le passage en force nuirait à la transition énergétique en général. Une forme de violence se fait, d'où un rejet global alors que les projets EnR devraient être un moyen de valoriser les ressources locales.

Il est nécessaire d'inscrire la transition énergétique dans la transition écologique, et non l'inverse. Dans le développement des EnR, la focale est surtout sur le volet énergie mais les problèmes s'emboîtent et cela se traduit au niveau local. Les communes et intercommunalités en ont conscience : elles doivent faire des choix qui imbriquent les contraintes et exigences et arrivent à résoudre les tensions entre différents objectifs, tels que la transition énergétique et l'objectif zéro artificialisation nette.

Recommandations

AVOIR UNE APPROCHE « ÉNERGIE » GLOBALE DU PATRIMOINE INTERCOMMUNAL, PORTANT SUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ET LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Qu'il s'agisse d'accompagnement auprès des communes pour les projets sur leur patrimoine, d'opportunité d'intervention ou encore de financement des projets, des enjeux proches peuvent se poser pour les collectivités pour la rénovation énergétique et la production EnR. Les réflexions pourraient se porter sur les outils à mobiliser : le crowdfunding pourrait contribuer au financement de projets de rénovation énergétique des bâtiments publics, la logique de l'intracring pourrait s'appliquer aux projets EnR.

FINANCER L'INGÉNIERIE NÉCESSAIRE À L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE ENR SUR LE TERRITOIRE ET À SON ANIMATION

L'élaboration d'une stratégie permet de cibler les priorités d'intervention. Le développement des EnR est porté par différents acteurs que l'intercommunalité peut coordonner.

MOBILISER LES LEVIERS NON-FINANCIERS POUR ENCADRER LE DÉVELOPPEMENT DES ENR SUR LE TERRITOIRE

Les documents d'urbanisme sont un outil structurant pour un développement accepté des EnR. L'animation du dialogue, l'élaboration de chartes, la mise en relation ou la mise à disposition de ressources non-financières telles qu'un appui technique sont autant de leviers que peut mobiliser l'intercommunalité.

Ressources pour approfondir

ADEME, [*Les projets d'énergies renouvelables participatifs \(2019\)*](#)

Banque des Territoires, [*Mieux maîtriser le développement des EnR sur son territoire - Guide à l'usage des collectivités locales*](#)

Énergie Partagée, [*Centre de ressources*](#)

Intercommunalités de France et EDF, [*Production énergétique locale : Opportunités et défis pour les intercommunalités \(2020\)*](#)







Mobilités

Agir sur la demande de déplacements et l'optimisation de l'usage des infrastructures pour planifier les mobilités bas carbone

Repères

25 Mds€

MONTANT INVESTI PAR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ URBAINE HORS ÎLE-DE-FRANCE EN FAVEUR DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN DEPUIS 2008

80%

PART DU TRANSPORT TOTAL DE VOYAGEURS EFFECTUÉE EN TRANSPORT INDIVIDUEL EN FRANCE EN 2016 (SDS, CCTN, 2017)

40%

DES MÉNAGES MODESTES N'ONT PAS DE VOITURE ET

50%

DES PERSONNES EN INSERTION ONT DÉJÀ REFUSÉ UN TRAVAIL OU UNE FORMATION POUR DES RAISONS DE MOBILITÉ (LABORATOIRE DE LA MOBILITÉ INCLUSIVE)

45%

PART DU VERSEMENT MOBILITÉ (VM) DANS LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS EN ÎLE-DE-FRANCE ET EN RÉGION, SOIT UN PEU PLUS DE 9 MDS€ EN 2021

En France, les transports représentent le premier secteur émetteur de GES, avec 132 Mt équivalent CO₂, soit 30 % du total national, contre 27 % en 2007⁶⁶. Contrairement aux autres secteurs, le niveau d'émission des transports en 2018 est supérieur à celui de 1990 en Europe comme en France, même s'il reste inférieur au pic atteint dans les années 2000.

La moitié des émissions de gaz à effet de serre du secteur du transport provient de l'usage de la voiture. Environ un quart des émissions dans les agglomérations proviennent du transport de marchandises. La mobilité quotidienne vers les lieux d'emploi pose des défis territoriaux, environnementaux et sociaux. Ces trajets domicile-travail restent les plus structurants pour la mobilité du quotidien. Ils sont le maillon fort de la chaîne des déplacements (scolaire, commerce, sport, culture, etc.) effectués, pour 7 Français sur 10, en véhicule automobile⁶⁷.

Historiquement, l'intercommunalité a construit une part de sa légitimité avec l'organisation des transports publics urbains. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 a consacré les communautés d'agglomération comme autorités organisatrices des transports urbains, aux côtés des communautés urbaines.

La loi MAPTAM de 2014 a fait évoluer l'appellation avec la consécration des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), désormais compétentes pour les services de mobilités. La loi d'orientation des mobilités (LOM) a conforté la légitimité des autorités organisatrices de la mobilité. Elles ont désormais une responsabilité générale pour assurer « *la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité (...) Elles associent à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés* ».

Les AOM contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain.

La LOM a invité plus de 900 communautés de communes à se saisir de la responsabilité d'autorité organisatrice des mobilités (AOM). Au 1^{er} juillet 2021, 450 communautés de communes sont devenues AOM, soit la moitié de celles qui devaient se positionner (510 au total sont AOM sur 997 communautés de communes). La LOM a redéfini l'organisation territoriale de la compétence « mobilité » autour de deux niveaux de collectivités :

⁶⁶. Commissariat Général au Développement Durable, *Chiffres clés du climat, France, Europe et Monde* (2021)

⁶⁷. Insee, « *Sept salariés sur dix vont travailler en voiture* », Insee Focus, n° 143 (2019)

- La région, AOM régionale et chef de file des mobilités qui assure le maillage des services de mobilité et de transport public à partir de la définition de bassins de mobilité ;
- L'intercommunalité, AOM locale, échelon de proximité pour favoriser des solutions adaptées aux besoins de chaque territoire.

Les « espaces de faible densité » ne constituent pas un ensemble uniforme. D'ailleurs, avec l'évolution de la carte intercommunale en 2017, les grandes agglomérations elles-mêmes se sont souvent étendues à de larges espaces périurbains et ruraux. Le caractère rural des AOM s'est ainsi considérablement affirmé. Les intercommunalités doivent ainsi relever le défi de concevoir une stratégie de mobilité mêlant desserte « interne » et connexion avec les aires urbaines voisines. C'est la philosophie même des « bassins de mobilité » de la LOM.

Que ce soit pour les marchandises ou les voyageurs, le premier levier pour réduire l'empreinte carbone des mobilités consiste à réduire les besoins en déplacements. La densité, qui permet de grouper les besoins en déplacements, comme la multifonctionnalité des espaces urbains qui permet de réduire les distances, jouent à cet égard un rôle important. La mutualisation des déplacements (transport en commun, autopartage) renvoie à l'intermodalité pour répondre à la diversité des parcours voyageurs. Pour les marchandises, elle implique de rapprocher les lieux de stockage des centres urbains, afin de réduire l'impact des derniers kilomètres de livraison. D'où le rôle de la politique locale d'urbanisme à l'échelle intercommunale : pour les intercommunalités, ce levier relève d'arbitrages fonciers dans les documents de planification spatiale, d'entretien et d'adaptation des voiries, de la définition de leur politique de stationnement, de mise en place et de soutien d'une offre coordonnée de moyens pour les mobilités. Ce levier répond par ailleurs aux enjeux forts que sont la qualité de vie en ville avec une réduction du trafic routier et la réduction de la dépendance au véhicule particulier qui a un impact fort pour les budgets des ménages les plus modestes. L'organisation des infrastructures routières et de la voirie locale est essentielle pour permettre la coexistence sécurisée de plusieurs modes de déplacements et des conditions de stationnement adaptées. Des voies réservées au transport en commun ou aux mobilités actives permettront de renforcer l'attractivité de ces modes de déplacements en vue d'un report modal. Plus largement, les infrastructures de transport (route, rail, voie navigable et port) restent et demeureront le support des politiques de report modal à condition de co-construire des stratégies d'investissement public.

Le deuxième levier pour une mobilité moins carbonée relève d'actions sur les véhicules et systèmes de transport. Il s'agira ici de soutien des choix de mobilité individuelle (aide à l'achat de vélos électriques et investissement dans des bornes par exemple) et de verdissement des flottes de véhicules des entreprises, de transport en commun et de véhicules propres des collectivités. La transformation énergétique des flottes est programmée au niveau réglementaire et législatif⁶⁸.

Le rapport *Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités* remis par le Conseil d'orientation des infrastructures en mars 2022 pose le constat suivant : « *Nous avons devant nous un mur de dépenses d'investissement qui préfigure un mur de dépenses de fonctionnement.* » Le rapport souligne l'émergence de plusieurs attentes fortes et objectifs : le report modal du trafic routier sur les modes ferrés et fluviaux ainsi que la transition énergétique pour les véhicules. S'ajoutant à un nécessaire rattrapage du retard accumulé en matière d'entretien des infrastructures de transport existantes, ces nouveaux objectifs appellent des investissements conséquents. Ce rapport précise : « *La bonne exécution des ambitions de la LOM a reposé pour partie sur des décisions de programmes de relance dont la pérennité n'est pas assurée. Il est important pour toutes les parties prenantes que la trajectoire financière soit sécurisée sur de longues périodes. Si la trajectoire de la LOM a été globalement respectée, cela a été possible notamment par des crédits exceptionnels apportés dans le cadre des plans de relance. La pérennité de ce rythme d'investissement n'est pas assurée. Il sera essentiel pour la crédibilité des programmations à venir de s'appuyer sur des assurances de financements pérennes. Après l'abandon de l'écotaxe poids lourd, les recettes affectées à l'AFIT France, malgré diverses mesures, sont encore fragiles.* »

Depuis une décennie, les tarifications des transports publics urbains n'ont en moyenne pas augmenté, contrairement à tous les autres services publics marchands et ont même diminué en monnaie constante. Il en résulte une dégradation de la couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales (ratio R/D)⁶⁹. Retrouver le niveau de fréquentation d'avant-crise sanitaire ne passera pas forcément par le retour des mêmes voyageurs, compte tenu de l'essor des mobilités actives dans les centres-villes, mais davantage par un redéploiement de l'offre en périphérie pour en chercher de nouveaux.

Dans un contexte de stagnation voire de baisse structurelle du poids de la tarification, le recours au budget général de la collectivité met en tension le système de financement. Avec la question éminemment politique qui est celle de savoir qui finance le service public : usager, contribuable, entreprises ou ménages ? La question de ressources alternatives, et notamment celle de la fiscalité écologique, se pose.

La mise en place d'une offre de mobilité bas carbone va nécessiter des investissements privés et publics massifs. Les autorités organisatrices de la mobilité sont confrontées à un effet de ciseau redoutable : une fréquentation des transports publics en baisse depuis la crise sanitaire qui entraîne une érosion des recettes issues de la tarification alors même que la décarbonation des systèmes de transport implique des ressources financières supplémentaires.

⁶⁸. En application de la LOM, une ordonnance et quatre décrets précisent le rehaussement à 40 % de véhicules à faibles émissions de l'objectif assigné aux entités adjudicatrices autres que l'État et les collectivités ; l'introduction d'objectifs de verdissement pour les flottes de véhicules de catégories N2 et N3 des collectivités et autres entités adjudicatrices ; l'introduction d'un sous-objectif de 50 % d'autobus de catégorie M3 à très faibles émissions au sein de l'objectif en autobus à faibles émissions prévu par le code de l'Environnement.

La loi Climat et résilience impose un taux minimum de véhicules à faibles émissions lors du renouvellement annuel des parcs pour les flottes de plus de 20 véhicules des collectivités territoriales.

⁶⁹. La couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires est fortement corrélée à la taille des agglomérations et au développement de leurs réseaux. En moyenne, les agglomérations de plus de 400 000 habitants qui sont dotées d'un transport collectif en site propre (TCSP) lourd en service présentent un ratio recettes/dépenses (R/D) moyen de 36,4 % alors qu'il n'atteint que 14,3 % dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants.



L'impact de la crise sanitaire sur les transports publics

La crise sanitaire a engendré en 2020 une diminution sans précédent de la fréquentation des transports publics, qui s'est traduite par une double perte de ressources :

- -5 % de versement mobilité, du fait de l'activité partielle et des reports de cotisations octroyés aux employeurs ;
- -30% de recettes tarifaires, qui restent impactées en 2021.

Pour pallier ces pertes, l'État a mis en place deux dispositifs :

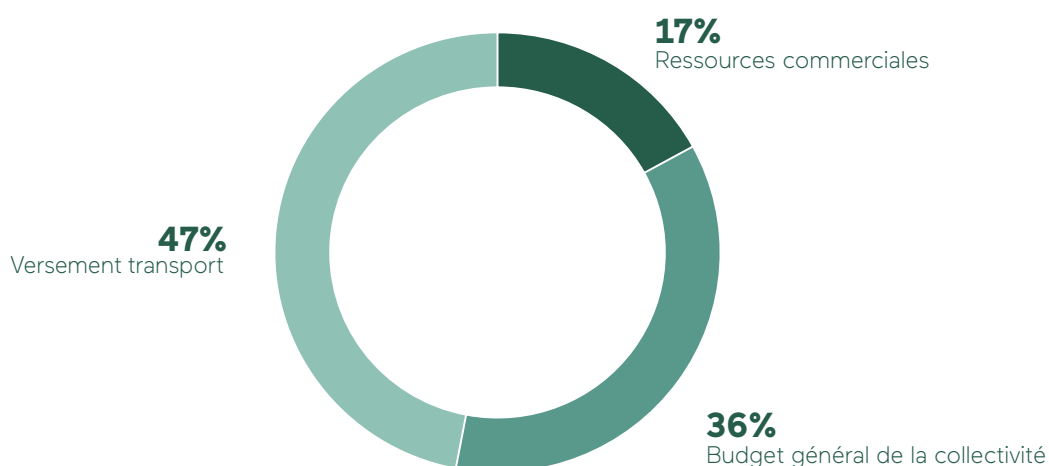
- Un système de compensation des pertes de versement mobilité, au mode de calcul restrictif et aux bénéficiaires limités (IdF Mobilités et quelques AOM urbaines) ;

- Des avances remboursables, par des prêts à taux zéro, pour pallier les pertes de recettes tarifaires et de versement mobilité (1,157 Mds € pour Île-de-France Mobilités, 647 M€ pour les AOM urbaines).

Aujourd'hui encore, la fréquentation reste en-deçà des chiffres d'avant crise, du fait du recours durable au télétravail et du retour inquiétant de l'usage de l'autosolisme. Pourtant, l'offre est restée presque inchangée en dehors des périodes de confinement, afin de garantir l'accès de tous à des mobilités décarbonées.

Source : GART

LE POIDS DES SOURCES DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS (HORS EMPRUNT) DANS LES AOM (HORS ÎLE-DE-FRANCE)



Source : GART-UTP-Cerema, enquêtes cahiers verts

Financements disponibles

Les infrastructures de transport et les services de mobilité multimodaux ont des besoins de financements considérables tant en investissement qu'en fonctionnement.

L'AFIT France est un établissement public national ayant pour mission de participer au financement de grands projets d'infrastructures de transport et de mobilités. Les recettes de l'agence proviennent du domaine routier et sont utilisées pour le financement de tous les modes de transport, sauf le secteur aérien. Les recettes normales de l'agence comprennent une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), entre 1,2 et 1,6 milliards d'euros par an (sur une recette totale TICPE de l'ordre de 40 milliards d'euros par an), ainsi que les versements des sociétés concessionnaires d'autoroutes, pour environ 1 milliard d'euros par an⁷⁰. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du volet « transport » du Plan de relance (549 millions d'euros en 2021, pour un total qui devrait atteindre de l'ordre de 2,5 milliards d'euros), l'agence reçoit les dotations budgétaires appropriées.

Afin d'assurer le financement des actions et services qu'elle souhaite mettre en place, l'AOM bénéficie d'une ressource dédiée, le **versement mobilité (VM)**, impôt affecté acquitté par les employeurs de plus de 11 salariés dans le ressort territorial. Depuis la Loi d'orientation des mobilités, la levée du versement mobilité par une autorité organisatrice de la mobilité est désormais conditionnée à l'organisation d'un service régulier de transport public de personnes. Cependant, l'affectation⁷¹ du VM pourra concerner l'ensemble de la compétence mobilité de l'autorité, comme le financement de services de mobilités actives et partagées. À noter également, la possibilité de lever un VM additionnel, lorsqu'il est prélevé par un syndicat mixte de coordination intermodale (entre AOM) type « loi SRU ». C'est d'ailleurs la seule manière pour la région d'émarger indirectement au VM dans l'hypothèse où la région piloterait un tel syndicat (avec un taux de 0,5 %).



Le versement mobilité

Le versement mobilité (VM) est un impôt assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés de 11 salariés et plus, directement affecté aux AOM pour financer la réalisation de leurs investissements et la mise en place de services de mobilité. C'est une ressource totalement redistribuée aux entreprises de la filière transport. Le versement mobilité concourt à la mise en place d'un maillage de réseaux de transport au service du bassin de vie et de ses habitants : mise en place de transports en commun en site propre, de services de mobilité multimodaux, accessibles, garants de l'équité territoriale... Il a ainsi permis de mettre en place une offre de mobilité répondant à la fois aux déplacements domicile-travail, domicile-études ainsi qu'à ceux de la vie quotidienne. Le VM permet, par ailleurs, de maintenir une tarification abordable pour la plupart des usagers et de faciliter ainsi le transfert modal. La pérennité du versement mobilité est donc cruciale pour assurer tout à la fois un bon niveau de service de transport et poursuivre le développement d'une offre de mobilité durable.

Les employeurs publics sont parfois les plus gros contributeurs dans les ressorts territoriaux des AOM comme par exemple les hôpitaux ou de grands établissements administratifs.

Son produit fiscal total s'élevait à plus de 9 milliards d'euros en 2021. Le VM finance en moyenne 47 % des transports publics hors Île-de-France (17 % sont financés par la tarification aux voyageurs et 36 % par le budget général de la collectivité). Le taux est à fixer par l'AOM et peu atteindre, hors Île-de-France, jusqu'à 2 % de la masse salariale, en fonction des possibilités de bonification. À noter : **le site data.ofgl.fr**, portail de données financières et de gestion du secteur public local, développé par l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL), met en libre accès le produit fiscal du VM à l'échelle des intercommunalités à fiscalité propre qui l'ont instauré.

⁷⁰. Ces recettes comprennent la redevance domaniale qui est calculée sur l'emprise des autoroutes concédées de l'ordre de 365 millions d'euros par an, une partie de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) qui est calculée sur la base du trafic autoroutier de l'ordre de 570 millions d'euros par an (plafonnée à 610 millions d'euros par an), une contribution volontaire exceptionnelle qui a été négociée en 2015 en lien avec un allongement de la durée des concessions actuellement de 60 millions d'euros par an (1,2 milliard d'euros au total), une part du produit des amendes – radars automatiques (entre 160 et 300 millions d'euros par an).

⁷¹. « [...] le versement [mobilité] est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité et organisés par cette autorité et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, concourent à la desserte du territoire dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation de la mobilité. Le versement est également affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité au sens des articles L.1231-1 et L.1231-1-1 du Code des transports ». Ref : CGCT, art. L. 2333-68

Contrairement aux recettes de paiement immédiat, affectées au budget général, **le produit des forfaits de post-stationnement** est destiné au financement des opérations visant à améliorer les transports collectifs respectueux de l'environnement et, plus généralement, la circulation routière en conformité avec les orientations inscrites dans les plans de mobilité lorsqu'ils existent.

La collectivité peut faire appel à des **subventions** ou recettes. Les dispositifs de soutien de l'Union européenne et de l'État incluent le FEDER dans le cadre de la nouvelle programmation 2021-2027 et du Pacte vert européen (*Green Deal*), la DSIL⁷², les contrats de plan État-Région (CPER), la DETR, la dotation politique de la ville (DPV) et les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL).

Les appels à projets et manifestations d'intérêt thématiques portés par l'État, ses opérateurs ou certaines collectivités territoriales incluent :

- L'appel à projet transport collectif en site propre (TCSP) : en 2021, un quatrième appel à projet final finance à hauteur de 950 millions d'euros les transports collectifs en site propre (TCSP) et les pôles d'échanges multimodaux (PEM). 159 projets sont ainsi soutenus, soit 85 % des projets soumis ;
- TENMOD : à l'issue des cinq précédentes éditions de l'AMI TENMOD, 140 projets lauréats étudient, planifient et expérimentent des solutions de mobilité adaptées à leurs territoires ;
- Le fonds mobilités actives-continuités cyclables ;
- L'aide à l'action des collectivités territoriales en faveur de la qualité de l'air ;
- Les programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Certains programmes CEE portent sur la mise en œuvre de solutions de mobilité dans les territoires. À titre d'exemple, le programme InTerLUD (Innovations Territoriales et Logistique Urbaine Durable) a pour objectif de favoriser une gestion de la logistique urbaine plus durable et économe en énergie fossile au niveau des agglomérations, par des démarches de concertation entre les acteurs publics et privés.

La **Banque des territoires** propose une offre de crédits d'ingénierie portant sur un financement de tout type d'étude « mobilité » à hauteur de 50 % (80 % dans le cadre du programme « Action cœur de ville »), des prêts aux collectivités avec les Mobi-prêts⁷³, qui financent infrastructures et équipements pour les mobilités propres, ainsi que des investissements financiers dans des partenariats publics-privés, pour permettre le décollage de services de mobilité non rentables à leur démarrage.



RETOUR D'EXPÉRIENCE GRAND BESANÇON MÉTROPOLE

Grand Besançon Métropole s'est engagée dans le programme InTerLUD. Ce programme s'est présenté comme une occasion pour changer d'échelle en passant de l'action de régulation de la circulation et du stationnement à une politique plus globale de logistique de proximité. Cela se traduit par des financements permettant d'envisager un poste dédié, mais c'est aussi une ressource d'accompagnement (appui en ingénierie et partage de bonnes pratiques) et un accès aux acteurs privés locaux, favorisant la co-construction qui caractérise un plan d'actions sur ce sujet.



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SOMME SUD OUEST

La communauté de communes Somme Sud Ouest a mis en place une palette d'offres de mobilités adaptée à son contexte rural (service scolaire, tourisme, périscolaire et extrascolaire, transport à la demande) sans recourir au budget général. En particulier, l'ouverture du transport au tourisme a permis de dégager des recettes pour financer le transport à la demande.

⁷². L'instruction du 14 janvier 2020 adressée par le Gouvernement aux préfets de régions et de départements indique que la DSIL peut financer des projets en matière de transport durable, dont le vélo, dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), par exemple le développement de plateformes de mobilité et les aménagements et installations pour la pratique de mobilités actives. Les investissements concourant au seul développement de l'usage particulier du véhicule thermique ne peuvent être soutenus au titre de cette initiative et ne rentrent pas dans l'objectif d'allocation de 35 % définie pour la DSIL dans le cadre du GPI. La DSIL peut par ailleurs financer des solutions innovantes pour la mobilité du quotidien, durable et pour tous. Pour s'assurer de la maturité technique des projets, les préfets peuvent demander le financement de l'ingénierie par l'ADEME, par exemple sur des projets en faveur du covoiturage, de l'autopartage, du transport solidaire. À noter : 1) les actions éligibles à une subvention au titre de la DSIL dans le cadre d'un contrat de ruralité sont destinées notamment à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale ; 2) la DSIL peut financer du soutien à l'ingénierie dans le cadre d'interventions de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

⁷³. Banque des Territoires - Caisse des Dépôts, « [Soutenir vos investissements dans les projets de mobilité du quotidien](#) »



Un portail des dispositifs de financement pour la mobilité

Intercommunalités de France est membre du comité stratégique de France Mobilités, plate-forme gouvernementale qui met à disposition un **portail des dispositifs de financements des projets, expérimentations et innovations dans les mobilités**. France Mobilités et Aides-

territoires collaborent ensemble pour faciliter la recherche d'aides sur la thématique des mobilités pour les collectivités territoriales et leurs partenaires, en rendant visibles et accessibles tous les dispositifs financiers couvrant le champ de la mobilité auxquels ils peuvent prétendre⁷⁴.

Enjeux pour les intercommunalités

Offrir des solutions de mobilités moins carbonées constitue un enjeu de respect de l'environnement et de préservation du cadre de vie en réduisant le trafic routier. C'est aussi un enjeu de cohésion sociale et territoriale car la promotion des transports en commun, des mobilités partagées et des mobilités actives réduit la dépendance des ménages à la voiture. Elle ouvre de nouvelles possibilités de mobilité pour les ménages qui ne possèdent pas de voiture et les personnes qui n'ont pas de permis de conduire.

Les 450 communautés de communes qui sont devenues AOM au 1^{er} juillet 2021 sont attendues pour proposer un éventail adapté de solutions ou d'offres sur-mesure pour s'inscrire en complémentarité avec les offres déjà existantes, qu'elles soient publiques, privées, publiques-privées ou coopératives. La problématique du financement de ces offres reste une question complexe.

Les communautés de communes ayant pris la compétence pourront décider de laisser l'organisation et l'exécution des services réguliers aux régions et ainsi ne développer que des solutions de transport à la demande ou encore des services de mobilités actives et partagées. Cette flexibilité permise par la loi permet d'ajuster au mieux besoins et possibilités. En effet, il aurait été totalement contreproductif de contraindre les communautés de communes d'organiser un service de transport public régulier avec l'aménagement de points d'arrêt en dur, car le transport collectif a besoin de densité pour fonctionner. Il a aussi besoin d'une densité en employeurs pour bénéficier du versement mobilité.

Le transfert de la compétence mobilité à un syndicat mixte ou structures assimilées (PETR, Pôle métropolitain) peut permettre de mutualiser de l'ingénierie de projet et de réaliser des économies d'échelles intéressantes pour les budgets de fonctionnement des communautés de communes. L'implémentation et l'animation de la politique d'organisation de la mobilité à une échelle élargie, correspondant éventuellement au périmètre du bassin de mobilité défini par la région, sont à étudier. Transférer la compétence « mobilité » à un

syndicat mixte peut rendre plus pertinent d'organiser un service régulier, sur un territoire plus étendu, en mobilisant le versement mobilité de plusieurs AOM. Par ailleurs, dans ce cas, la LOM introduit une souplesse supplémentaire en permettant de définir des taux de versement mobilité différenciés par intercommunalité membre du syndicat mixte. Cette disposition permet de prélever du versement mobilité sur tout le territoire de l'AOM en adaptant l'offre de mobilité aux particularités du tissu économique (pôles d'emploi, concentration d'établissements employeurs, etc.). Le changement climatique aura un impact sur les dépenses de maintenance des infrastructures de transport. Celui-ci doit être anticipé dans l'ensemble des projets d'investissement pour limiter les conséquences financières.

⁷⁴. Pour en savoir plus : <https://aides.francemobilites.fr/>



RETOUR D'EXPÉRIENCE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES D'ERDRE ET GESVRES

Reconnue « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » en 2016, la **communauté de communes d'Erdre et Gesvres** n'était pas AOM en 2019. L'intercommunalité a approuvé en mai 2017 un plan global de déplacement (PGD), document de planification et d'orientation non réglementaire élaboré de manière volontaire. Ce PGD a permis de poser un diagnostic et de définir des priorités

déclinées en actions. Il a été mené comme une étude de définition du périmètre d'action de la communauté qui a ensuite modifié ses statuts afin d'être compétente sur les itinéraires cyclables d'intérêt communautaire, ainsi que sur la mise en œuvre du plan global de déplacements en tant qu'intérêt public local.

Recommandations

ACQUÉRIR UNE CONNAISSANCE FINE DES BESOINS DES USAGERS

Cela peut amener à ouvrir les solutions de mobilités proposées à différents publics (scolaires, personnes âgées, actifs...) et ainsi à augmenter la contribution des usagers à leur financement. Des espaces urbains denses et multifonctionnels faciliteront cet usage par différents publics des solutions de mobilités mises en place.

ÉTABLIR UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE À LONG TERME AVEC UNE CLÉ DE RÉPARTITION RÉALISTE ET ÉQUILBRÉE DES CONCOURS PUBLICS ENTRE DIFFÉRENTS ACTEURS

Outre la régénération du réseau ferroviaire et la revitalisation de lignes de dessertes fines du territoire, il s'agira de programmer le réaménagement des parvis de gares, l'aménagement des infrastructures routières pour programmer des voies réservées à des cars à haut niveau de service, la mise en place de services de transports publics locaux, les schémas directeurs cyclables, et l'insertion de nouveaux services de mobilité dans les pôles d'échanges multimodaux et autres lieux d'échanges intermodaux, notamment en périphérie dans des espaces de faible densité. Le volet investissement du contrat opérationnel de mobilité pourra ainsi être établi et retranscrit dans les CRTE.

Pour construire ces stratégies multimodales et intermodales à l'échelle des bassins de vie, il est nécessaire de s'appuyer sur les orientations et les objectifs de la planification régionale (SRADDET) et spatiale (SCoT, PLUi).



Comment aider les AOM à faire face financièrement aux défis de transition énergétique ?

« Depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte renforcée par la transposition de la directive européenne dite « véhicules propres », les autorités organisatrices de la mobilité ont l'obligation d'acquiescer, ou d'utiliser, lors du renouvellement de leur parc, des véhicules à faibles ou très faibles émissions. Si la transition énergétique de ces flottes de véhicules est plus que nécessaire et légitime pour lutter contre le réchauffement climatique, elle est indéniablement onéreuse pour les finances locales au regard des coûts de ces nouveaux matériels. Or, les aides apportées par le Gouvernement, jusqu'à présent, n'ont pas été à la hauteur des enjeux financiers que doivent engager les AOM. C'est pourquoi, le GART, lors des dernières élections présidentielles et dans le cadre de sa plateforme

pour les élections législatives, défend, pour la mandature à venir, un nouveau plan d'investissement de l'État à hauteur de 5 milliards d'euros en faveur de la mobilité du quotidien. À ce titre, nous demandons à ce que 2 milliards d'euros soient spécifiquement consacrés à la conversion des véhicules habituellement non couverts par les appels à projets TCSP. »

Charles-Éric Lemaignan, vice-président d'Orléans Métropole, 2ème vice-président du GART délégué au financement et à la tarification, secrétaire national d'Intercommunalités de France

Source : GART, [Publication de la plateforme du GART pour la prochaine législature](#) (2022-2027)



« L'usage de l'automobile pour aller au travail (trois quart des actifs) est aidé, indépendamment du prix du carburant, par trois dispositifs : la déductibilité des frais réels de l'impôt sur le revenu, le remboursement des frais kilométriques et la mise à disposition de voitures de fonction (pour certains actifs), un stationnement abondant et gratuit chez l'employeur. Ces aides ne sont pas ciblées (loin de là) sur les salariés modestes. Ensemble, ces mécanismes portent sur des sommes importantes (environ 30 milliards d'euros), représentent de l'ordre de 20 milliards d'euros de pertes de recettes pour les budgets publics et contribuent à des surémissions d'un minimum de 10 millions de tonnes de CO2. »

Pour en savoir plus : Jean-Pierre Orfeuill, « Les aides privées et publiques à la mobilité des actifs : des aides massives qui ralentissent la transition bas carbone », *Transports, infrastructures et mobilités*, N°532 (2022)

Jean-Pierre Orfeuill,
professeur émérite des universités, l'École d'Urbanisme de Paris



Non seulement le chercheur arrive à ses rendez-vous à vélo pliant, mais, surtout, il fait autorité en la matière, avec sa thèse de doctorat de 2020 : « Les transports face au défi de la transition énergétique ».

« Il y a cinq leviers pour décarboner la mobilité, explique-t-il. La demande de transport, le report modal, le taux de remplissage, l'efficacité énergétique des véhicules et l'intensité carbone de l'énergie. Les trois premiers relèvent de la sobriété, les deux derniers jouent plutôt sur la technologie. Or, la stratégie nationale bas carbone, mise à jour en 2017 et visant à arriver à zéro émission en 2050, prévoit surtout d'agir sur les leviers technologiques. »

Le Monde du 31 mai 2022 – Une mobilité plus sobre : le défi du siècle,
propos d'Aurélien Bigo

Ressources pour approfondir

Camille Combe, « [Financer la mobilité dans un monde post-carbone](#) », rapport, La Fabrique de la Cité (2020)

Cerema et Intercommunalités de France, [Les communautés de communes et la compétence mobilité. Mode d'emploi \(2021\)](#)

Intercommunalités de France et Engie, [Écomobilité : agir à l'échelle intercommunale. Guide pratique \(2020\)](#)

Intercommunalités de France et Transdev, [Nouvelles solutions de mobilité dans les espaces de faible densité. Une priorité des prochains mandats locaux \(2020\)](#)



Abréviations

ACTEE : Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique

ALEC : Agence locale de l'énergie et du climat

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

AODE : Autorité organisatrice de la distribution d'électricité

AOM : Autorité organisatrice des mobilités

BBC : Bâtiment basse consommation

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

CARE : Comptabilité adaptée au renouvellement de l'environnement

CCE : Contribution climat énergie

CEE : Certificat d'économies d'énergie

CEP : Conseil en énergie partagé / conseiller en énergie partagé

Cepri : Centre européen de prévention des risques d'inondation

CET : Contribution économique territoriale

CFE : Cotisation foncière des entreprises

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

COT : Contrat d'objectifs territorial

CPE : Contrat de performance énergétique

CPER : Contrat de plan État-région

CRTE : Contrat de relance et de transition écologique

CTE : Contrat de transition écologique

CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DCE : Directive-cadre sur l'eau

DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux

DPV : Dotation politique de la ville

DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local

ELD : Entreprise locale de distribution

ELENA : European local energy assistance

EnR : Energies renouvelables

EPAGE : Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau

EPL : Entreprise publique locale

EPTB : Etablissement public territorial de bassin

ETP : Equivalent temps-plein

EUCF : European union city facility

FEDER : Fonds européen de développement régional

FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels majeurs

GART : Groupement des autorités responsables de transport

Gemapi : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

GPI : Grand plan d'investissement

IFER : Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

kWc : kilowatt crête

kWh / GWh cumac : kilowattheure / gigawattheure cumulé et actualisé

LOM : Loi d'orientation des mobilités

ODD : Objectifs de développement durable

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

PAPI : Programmes d'actions de prévention des inondations

PAT : Projet alimentaire territorial

PCAET : Plan climat-air-énergie territorial

PCET : Plan climat-énergie territorial

PDM : Plan de mobilité

PEM : Pôle d'échanges multimodal

PIA : Programme d'investissements d'avenir

PGD : Plan global de déplacement

PLU(i) : Plan local d'urbanisme / plan local d'urbanisme inter-communal

PPA : Power purchase agreement

PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie

PTRE : Plateforme territoriale de rénovation énergétique

PV : Photovoltaïque

REUT : Réutilisation des eaux usées traitées

SARE : Service d'accompagnement à la rénovation énergétique

SAS : Société par actions simplifiée

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SEM : Société d'économie mixte

SemOp : Société d'économie mixte à opération unique

SNBC : Stratégie nationale bas-carbone

SPIC : Service public industriel et commercial

SPL : Société publique locale

TCSP : Transport en commun en site propre

TDIL : Travaux divers d'intérêt local

TEPCV : Territoire à énergie positive pour la croissance verte

TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

UIE : Union nationale des industries et entreprises de l'eau

VM : Versement mobilité

Remerciements



27e Région

ADEME

ANAH

Blois Agglopolys

Brest Métropole

Calia Conseil

Carcassonne Agglomération

Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis

Communauté de communes du Pays de Maïche

Communauté de communes du Pays de Phalsbourg

Communauté de communes du Pays des Herbiers

Communauté de communes Maremne Adour Côte Sud

Communauté urbaine Caen La Mer

Énergies Demain

Energy Cities

Espelia

FLAME

France Ville Durable

I4CE

ONERC

Partenaires Finances locales

Quimperlé Communauté

Saint-Brieuc Armor Agglomération

Tours Métropole Val de Loire Les collectivités ayant participé aux ateliers organisés en partenariat avec I4CE : Communauté d'agglomération Ventoux Comtat Venaissin, CC4B Sud Charente, La Rochefoucauld-Porte du Périgord, Lisieux Agglo, Grand Chalon, Communauté de communes du Pays de Chantonay

Les experts ayant partagé leur regard : Gaëtan Briseperrière, Natacha Gondran, Eloi Laurent, Laurence Raineau, Magali Reghezza-Zitt, Andreas Rüdinger, Maria Salvetti

Rédaction

Oriane Cébile

Conseillère Climat, Énergie et
Biodiversité
Intercommunalités de France

Carole Ropars

Responsable du pôle Environnement
et Aménagement
Conseillères Urbanisme et gestion des
Risques
Intercommunalités de France

Pilotage

Floriane Boulay

Directrice générale
Intercommunalités de France

Suivi éditorial

Mathilde Lemée

Chef de projets événementiels,
coordinatrice éditoriale des études
Intercommunalités de France

Maxime Goudezeune

Chargé du plaidoyer
Intercommunalités de France

Mise en page

Alexis Fressard

Conseil en communication

Crédits photo

Pierre Grasset

Arnaud Bouissou - Terra

Jason Blackeye

Manuel Bouquet - Terra
Orlat

Hugues Marie Duclos - Terra

Damien Carles - Terra

Laurent Mignaux - Terra

Renzo d souza

Impression

Handiprint

Date de publication

Septembre 2022

INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr