

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

- Audition de Mme Emmanuelle Wargon, Secrétaire d'État
auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire,
sur la transition écologique territoriale et la relance de
l'activité. 2

Jeudi
25 Juin 2020
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
M. Jean-René
CAZENEUVE,
*Président***



La réunion débute à 9 heures 30.

Présidence de M. Jean-René Cazeneuve, président

Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/OH1L1P>

La Délégation procède à l'audition de Mme Emmanuelle Wargon, Secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, sur le sujet de « la transition écologique territoriale » et le plan de relance pour les collectivités territoriales.

M. Jean-René Cazeneuve, président. Notre sujet ce matin est celui de la transition écologique dans nos territoires et, plus précisément, celui du plan de relance et des contrats de transition écologique (CTE). C'est dans ce cadre que nous vous accueillons Madame la Ministre Emmanuelle Wargon. Nous vous demanderons quel bilan vous en tirez et si vous considérez qu'ils remplissent leur rôle. Une notion clef est celle de la « territorialisation du plan de relance » souhaitée par beaucoup d'associations d'élus car qui, mieux que les élus connaissent les projets et particularités de leur territoire ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire. La transition écologique est au cœur des modèles économiques et sociaux d'aujourd'hui et, surtout, de demain. Nous savons que développement économique et développement écologique iront de pair. Nous recherchons une croissance élevée mais respectueuse de l'environnement et des ressources. Les deux ne sont pas incompatibles : au contraire, nous savons aujourd'hui que l'écologie est source d'emploi. Cela suppose que des initiatives et des engagements soient pris à l'échelle territoriale. La crise des gilets jaunes, le grand débat puis la pandémie de Covid-19 ont révélé un fort besoin de proximité, avec des réponses rapides et différenciées. Le rôle de l'État est de fixer le cap, donner les grandes orientations, proposer un cadre d'ambitions, puis de faciliter et accompagner des propositions locales. Des enjeux ont été fixés au niveau national : réduire les émissions de gaz à effet de serre, préserver la biodiversité, lutter contre l'artificialisation des sols, transformer la mobilité. Ils s'inscrivent dans la continuité des engagements actés par la France auprès des instances européennes et internationales. L'État est l'un des premiers financeurs de la transition écologique avec un budget à hauteur de 32 milliards d'euros, dont 8 milliards sont investis chaque année dans les énergies renouvelables. Cependant, la déclinaison opérationnelle de ces ambitions passe nécessairement par les territoires. Seule la coopération entre les acteurs permettra d'atteindre les objectifs.

Venons-en maintenant à l'articulation des stratégies entre l'État, les Régions - qui ont la possibilité d'adopter des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) - et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont l'obligation d'adopter des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Les régions ont entamé une réflexion stratégique de moyen et long terme sur leur situation écologique. Elles ont toutes adopté ces SRADDET, sauf le Pays de Loire pour qui la démarche est en cours, mais ces documents ont souvent une approche des politiques publiques en silos. Concernant les PCAET, seule la moitié des EPCI s'en sont emparées. Sur ma demande, nous avons lancé au Ministère un groupe de travail avec les associations d'élus locaux, dédié à l'articulation de ces niveaux d'action. Nous recherchons comment imbriquer ces feuilles de route afin d'éviter une superposition de plans dépourvus de cohérence. Il sera important d'impliquer les parlementaires dans ce travail.

Nous sommes en train de travailler à la relance et à la modernisation de ces plans, notamment car certaines intercommunalités travaillent à partir d'autres documents que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Nous souhaitons que ce type de démarche puisse être prise en compte au même titre que les PCAET.

Les CTE, destinés à transformer ces projets stratégiques en actions concrètes, concernent aujourd'hui 80 territoires déjà engagés, pour 77 contrats signés. 27 autres territoires ont manifesté leur intérêt pendant la période du Covid-19, ce qui fait que ce sont 107 territoires qui sont engagés aujourd'hui dans une dynamique locale. Il ne s'agit pas de dispositifs normés et imposés par l'État, mais de démarches engagées et définies par les acteurs locaux eux-mêmes. Le financement des CTE est assuré à la fois par des fonds publics, à travers les agences d'État telles que l'ADEME, par les collectivités territoriales et par le secteur privé. La contribution de ce dernier compte pour moitié dans l'investissement total déployé (1,5 milliard d'euros pour les 80 premiers CTE). La diversité de ce modèle financier constitue à la fois un atout et un frein puisque le projet n'est pas assis sur une enveloppe dédiée. La recherche de financement apparaît toutefois comme une problématique secondaire dans sa réussite. Les facteurs déterminants reposent sur la capacité à mobiliser les ressources nécessaires à l'ingénierie et à l'animation générale de l'action. Les projets peuvent en effet être difficiles à monter en raison de la complexité des normes, par exemple en matière de méthanisation, et il y a un déficit de compétences et de disponibilité au sein des petites collectivités.

Concernant le plan de relance, la rénovation énergétique des bâtiments occupe une place de premier plan. Les bâtiments représentent la deuxième cause d'émission de gaz à effet de serre. La rénovation constitue en outre une activité économique locale et offre une garantie de pouvoir d'achat en diminuant la facture énergétique. Au-delà de la création d'aides incitatives telles que Ma Prime Rénov', le succès de l'opération est conditionné à un accompagnement sur mesure des ménages et des collectivités locales. Le service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE) s'inscrit dans cette dynamique en permettant une contractualisation à l'échelle de chaque région entre les régions, les EPCI et les départements, afin d'assurer une qualité de service sur la totalité du territoire. Ce partenariat est financé pour moitié par l'État à travers les certificats d'économie d'énergie (CEE). La Bretagne est la première région ayant signé ce programme opérationnel. Les deux tiers de son territoire sont aujourd'hui couverts par des guichets qui peuvent être de nature très diverse et la totalité de la région le sera d'ici 2022. S'agissant des particuliers, il demeure nécessaire d'accroître le soutien financier, pour réduire le reste à charge et donner une impulsion suffisante à la rénovation énergétique. La massification des opérations de relance énergétique constitue la « clef de voûte » d'une relance verte.

Le lancement de ces actions a d'ores et déjà permis de multiplier par trois le nombre de gestes simples réalisés par les ménages sur les chaudières et sur l'isolation. C'est également un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales qui permettra la rénovation des bâtiments publics. Le milliard d'euros qui doit abonder en 2020 la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) devrait être utilisé dans les 18 mois à venir. Nous pouvons présumer que cet investissement sera fléché sur des sujets de transition écologique, et en particulier de rénovation des bâtiments.

Au-delà de l'effort spécifique à engager sur cette action sectorielle, le plan de relance s'attachera plus globalement à la consolidation de principes communs d'intervention, au renforcement de la compétence d'ingénierie et à la simplification des cadres d'intervention, d'un point de vue stratégique et opérationnel.

Mme Yolaine de Courson. Pensez-vous qu'il soit envisageable d'instaurer un critère d'« écoconditionnalité » dans la sélection des projets soutenus par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? Quelles sont les modalités relatives à la coordination de la mission écologique et de l'ingénierie de projet entre l'ANCT et les CTE ?

M. Thibault Bazin. L'inéquité dans la déclinaison territoriale des dispositifs consacrés à la transition énergétique me semble constituer un enjeu de taille. Les territoires n'accueillant pas de préfecture ou de sous-préfecture sont, de manière générale, relégués au second plan. En matière de logement, certains EPCI se voient exclus de l'outil formidable que représente l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). Dans le secteur de la mobilité, les subventions dédiées au déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques sont obtenues par les communautés de communes les plus prospères au détriment des autres. Dans le cadre des CTE, la candidature de territoires à enjeux majeurs, notamment en raison de la présence d'industries au charbon, se voit refusée. Quelles sont les garanties apportées par le plan de relance pour assurer une équité territoriale permettant à l'ensemble des territoires de prétendre à un avenir plus écologique ?

M. Bruno Millienne. Conseillez-vous aux EPCI engagés dans des PCAET de transformer ces deniers en CTE ? Cette démarche revêt-elle un intérêt ?

S'agissant de la rénovation énergétique des bâtiments, que pensez-vous d'un plan permettant de cibler en priorité les bâtiments classés F et G ?

M. Didier Le Gac. Le plan de relance porte la DSIL de 600 millions à 1,6 milliard d'euros cette année. Si cette augmentation est positive, je m'interroge toutefois sur le cadrage des dépenses engagées. En effet, ces fonds semblent parfois permettre le financement de projets déjà prévus par les communes, telle la construction de salles de sport ou de salles polyvalentes, dans lesquels le souci de transition écologique n'apparaît que très marginal. Le Ministère est-il vigilant quant à l'usage de ces fonds ?

Je regrette par ailleurs que les syndicats départementaux d'énergie ne soient pas éligibles à la DSIL.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire. En ce qui concerne les projets soutenus par l'ANCT, l'intégration d'un critère de soutenabilité écologique me semble essentielle. Cette démarche peut être facilitée par la contractualisation entre l'ANCT et les grands acteurs de l'ingénierie que sont par exemple le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Je rejoins les interrogations qui portent sur la déclinaison territoriale. Les territoires étendus et ruraux ont été la cible prioritaire des CTE, les métropoles étant jugées en capacité d'assurer leur transition écologique sans faire appel à ce dispositif. Malgré cela, les manifestations d'intérêt qui nous sont parvenues provenaient essentiellement de territoires à énergie positive (TEPOS) ou de territoires engagés pour la croissance verte (TEPCV). Afin d'œuvrer dans le sens d'une meilleure équité territoriale, les critères ne se limiteront désormais plus au seul intérêt que revêt le projet déposé. Nous ciblerons davantage les territoires, parfois en marge de ces préoccupations, qui n'ont pas encore engagé de transition écologique.

À propos de la transformation d'un PCAET en CTE, il convient de préciser que le PCAET fixe les grandes orientations d'un territoire alors que le CTE constitue un cadre d'action. Le CTE peut donc être mobilisé comme l'une des traductions opérationnelles du PCAET, sans que cela soit une obligation.

Concernant la rénovation énergétique, il est important de prioriser les bâtiments publics et notamment les écoles, collèges lycées, éventuellement les universités, ainsi que les bâtiments du secteur médico-social. Les aides aux ménages les plus modestes ont été considérablement augmentées. L'Agence nationale de l'habitat (ANHA) continue à cibler les quartiers en difficulté et les bâtiments les plus dégradés. Le nouveau diagnostic de performance énergétique, qui entrera en vigueur l'année prochaine, nous permettra de cibler des segments plus précisément.

Suite à l'abondement de la DSIL, des critères s'appliqueront pour s'assurer que les projets soient écologiques ou compatibles écologiquement. Je n'avais pas connaissance de la non-éligibilité des syndicats d'énergie, cette question sera donc examinée.

M. Stéphane Baudu. Certains dispositifs tels que les fonds dédiés pourraient être activés pour amorcer une relance rapide. En Région Centre-Val de Loire, par exemple, l'ADEME est en capacité de financer seulement cinq projets de méthanisation sur une quinzaine de projets prêts à être réalisés sur le territoire. Ne pourrait-on pas attribuer des fonds pour ces agences nationales afin de soutenir rapidement des projets vertueux pour l'environnement, sans la contrainte du développement de nouvelles ingénieries ?

Autre levier d'action, la commande publique peine encore à intégrer des clauses sociales et environnementales dans son cahier des charges. L'extension des critères de sélection à des objectifs plus vertueux est-elle envisageable ?

M. le président Jean-René Cazeneuve. L'ANCT apparaît comme un acteur essentiel de la transition écologique en tant que « guichet unique » des collectivités territoriales désireuses de s'engager dans la démarche. Elle doit permettre de simplifier le paysage contractuel et apporter un soutien en matière d'ingénierie aux petites communes.

Je m'interroge sur la cohérence des aides nationales qui, par essence, ne sont pas adaptées aux spécificités des territoires. Elles sont porteuses d'une multitude de dispositifs, telle la rénovation à un euro, dont la mise en œuvre est variée et le contrôle malaisé. Dans ce contexte, la mise en place de politiques territorialisées pour le déploiement de ces programmes d'aide est-elle une piste envisagée ?

Dispose-t-on aujourd'hui d'un bilan carbone ou d'une « note écologique » pour chacun de nos territoires ? L'existence de cet indicateur permettrait d'imaginer un système d'échange ou de « dette carbone » entre les territoires, dans une logique d'équilibre et de coopération.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire. Les fonds dédiés constituent en effet des instruments efficaces de relance des investissements verts, en particulier le Fonds Chaleur de l'ADEME. La consolidation du financement d'outils existants et fonctionnels, afin de subventionner rapidement des projets, ne semble pas incompatible avec le développement de nouvelles ingénieries. Les délais dans la mise en place de méthaniseurs ont en outre été considérablement réduits, même si des améliorations sont encore possibles.

La discussion à propos des marchés publics n'est pas récente. Les clauses sociales sont aujourd'hui mieux intégrées aux appels d'offres et des progrès ont été réalisés concernant les clauses environnementales. Ces dernières servent souvent des causes locales, par exemple dans le cadre des marchés de cantine, même s'il est possible de faire davantage pour encourager la production de proximité. Un travail est notamment engagé pour relier l'alimentation des métropoles à la production locale.

L'ANCT, en tant qu'interlocuteur unique, apporte une forte valeur ajoutée. Les CTE ont vocation à devenir un programme porté par l'ANCT dont le rôle est bien d'assembler, mais aussi d'aiguiller et de diriger vers les outils, ministères ou agences adéquats.

Les aides nationales à la rénovation me semblent indispensables pour l'amélioration des gestes simples. Le versement rapide de primes entraîne notamment l'action des fournisseurs d'énergie via les CEE. Pour limiter les abus ou les fraudes, les contrôles ont été renforcés et les programmes à un euro ont été abandonnés. L'interdiction du démarchage téléphonique à propos des aides à la rénovation a également été votée. Ces programmes d'État ne sont certes pas finement adaptés aux spécificités des territoires, mais ils permettent, lorsqu'ils sont suffisamment bien encadrés, de déclencher des effets massifs au niveau national. Les opérations plus lourdes, notamment les rénovations et réhabilitations dans des quartiers dégradés, relèvent en revanche de programmes territorialisés, permettant une meilleure agilité face aux besoins spécifiques de terrain.

Concernant la réalisation d'un bilan carbone par territoire, la méthodologie n'est pas aboutie à ce jour. Elle correspond toutefois à une demande du Haut Conseil pour le Climat, qui juge nécessaire de décomposer plus finement la stratégie carbone. Les CTE pourraient être l'outil opérationnel pour initier cette démarche, avec des objectifs chiffrés associés.

M. Jean Terlier. La loi d'orientation des mobilités avait permis d'identifier un certain nombre de projets bénéficiant de l'assentiment des territoires, et dont les objectifs étaient clairement définis. Dans le cadre du plan de relance, ne serait-il pas envisageable d'accélérer la mise en œuvre de ces actions ?

M. Bernard Perrut. Je me réjouis de cette nouvelle forme d'action locale de l'État. Cependant, celle-ci génère une complexité importante entre les dispositifs d'accompagnement. Je m'interroge par exemple sur le lien entre CTE et contrat de plan État-région (CPER) et, de manière générale, sur l'emboîtement entre les différents contrats. De quelle manière pensez-vous harmoniser les démarches existantes sur les territoires (agenda 21, contrats de ruralité, etc.) et ces nouvelles formes d'action ?

Sur quels outils vous appuyerez-vous pour mettre en œuvre le volet social des CTE ? Il est indiqué qu'un diagnostic territorial sera réalisé pour identifier les emplois fragilisés et les métiers d'avenir. La transition écologique impactera nécessairement les emplois de demain et requiert, par conséquent, la formation à de nouveaux métiers, le développement de nouvelles compétences et la transformation de l'organisation économique des territoires.

Je m'interroge également sur les moyens alloués à cette transition. Pensez-vous que les moyens financiers, qu'ils émanent de l'État ou des collectivités territoriales, seront à la hauteur des ambitions ?

Mme Monica Michel. Les entreprises privées sont-elles éligibles aux subventions allouées aux projets relatifs à la biodiversité et à environnement ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire. Concernant la loi d'orientation des mobilités, la question qui se dégage est celle de la capacité du plan de relance à contribuer à des projets souhaités par les territoires et prêts à démarrer rapidement en raison d'un degré de maturité avancé. Le champ des infrastructures revêt une importance de premier plan de par sa dimension à la fois écologique et économique. Des actions ont été engagées sur les secteurs automobiles et aériens, dans le cadre des plans de soutien exceptionnel aux secteurs en difficulté. Nous souhaiterions accélérer le financement de nombreuses infrastructures (ferroviaires, eau et assainissement, etc.). Cependant, je ne suis pas en capacité d'apporter une réponse plus précise sur le financement général des infrastructures car les arbitrages n'ont pas été rendus à ce jour. Ce plan de relance est en cours de préparation pour la rentrée.

Je rejoins l'interrogation relative à l'articulation entre les différents contrats existants. Nous prévoyons que les CTE soient inscrits au sein des CPER. De manière générale, il est nécessaire, pour simplifier les démarches, de donner de la visibilité aux aides et de clarifier l'écosystème de soutien et de mise en œuvre de la transition écologique. À cet égard, l'ANCT contribue à orienter les collectivités territoriales en fonction de leur projet vers le parcours de contractualisation le plus adapté.

Le volet social des CTE constitue l'une de nos préoccupations essentielles. Nous nous sommes rapprochés du monde de l'économie sociale et solidaire (ESS) en engageant une réflexion conjointe avec la fabrique des transitions écologiques et le laboratoire de l'ESS. Le lien entre transition écologique et ESS est évident. Une dimension solidaire est au cœur de nombreux projets de transition écologique que nous recevons et nous continuerons à porter les projets dans cette direction.

Concernant les moyens financiers alloués à la transition, les CTE sont autonomes dans le cofinancement de leurs propres actions via la mobilisation de financements publics et privés. L'ambition générale se situe dans le cadre du plan de relance.

Les entreprises sont les bienvenues dans ces démarches. Les CTE sont des contrats entre L'État et les collectivités locales, mais ont vocation à entraîner les acteurs économiques du territoire. Nous sommes cependant davantage sollicités par des entreprises de l'énergie, de la rénovation ou de la méthanisation que pour des projets relatifs à la biodiversité, même si quelques acteurs (en Corrèze, par exemple) se sont emparés de la problématique. Afin de développer cette dimension, une démarche « entreprises et biodiversité » a été initiée avec les principales organisations patronales. Elle a notamment procédé à l'édition de guides pratiques à destination des entreprises. La prochaine étape consistera à associer les citoyens à la démarche, ces derniers étant encore très à l'écart des actions engagées sur leur territoire dans le cadre des CTE.

La réunion s'est achevée à 10 heures 50.

— φπφπ —

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Stéphane Baudu, M. Thibault Bazin, Mme Anne Brugnera, M. Jean-René Cazeneuve, M. Charles de Courson, Mme Yolaine de Courson, Mme Fadila Khattabi, M. Didier Le Gac, Mme Monique Limon, M. Didier Martin, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, M. Bernard Perrut.

Excusés. – M. Sébastien Jumel, Mme Véronique Louwagie, Mme Christine Pires Beaune, Mme Bénédicte Taurine, M. Arnaud Viala.

Assistaient également à la réunion. – M. Jean Terlier.