

N° 2624

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 avril 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES

À LA SUITE DES RENCONTRES ORGANISÉES LE 27 NOVEMBRE 2025
PAR LA DÉLÉGATION

PAR

M. STÉPHANE DELAUTRETTE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION	7
ACTE DES RENCONTRES	13
OUVERTURE PAR M. STÉPHANE DELAUTRETTE, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION	13
ALLOCUTION DE MME PASCALE GRUNY, VICE-PRÉSIDENTE DE LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION.....	18
ALLOCUTION DE M. MATHIEU LEFÈVRE, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	22
TABLE RONDE N° 1 : FAUT-IL REPENSER LA GOUVERNANCE ET L'ARCHITECTURE DES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION TERRITORIALE POUR ASSOCIER D'AVANTAGE LES COLLECTIVITÉS À LA DÉCLINAISON LOCALE DES OBJECTIFS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?.....	26
M. AUGUSTIN AUGIER, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE.....	26
MME MARYSE COMBRES, PRÉSIDENTE DE LA FÉDÉRATION DES AGENCES LOCALES DE L'ÉNERGIE ET DU CLIMAT (FLAME).....	30
M. NICOLAS GARNIER, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION AMORCE.....	32
M. NICOLAS PORTIER, PROFESSEUR AFFILIÉ À L'ÉCOLE URBAINE DE SCIENCES PO	36
INTERVENTIONS DES ÉLUS LOCAUX	40
AUTRES INTERVENTIONS	49
RÉACTION DE M. AUGUSTIN AUGIER, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE	51
TABLE RONDE N° 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT-ELLES LES MOYENS DE PORTER LES AMBITIONS FRANÇAISES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?	53
M. PASCAL BERTEAUD, DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA).....	53

MME VALÉRIE MANCRET-TAYLOR, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)	55
M. GIL VAUQUELIN, DIRECTEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE À LA BANQUE DES TERRITOIRES.....	58
M. SYLVAIN WASERMAN, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)	62
M. FRANÇOIS THOMAZEAU, DIRECTEUR DE PROGRAMME À L'INSTITUT DE L'ÉCONOMIE POUR LE CLIMAT (I4CE).....	64
INTERVENTIONS DES ÉLUS LOCAUX	67
RÉACTIONS DES PARLEMENTAIRES	73
AUTRES RÉACTIONS.....	74
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DES RENCONTRES : LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE EN FRANCE : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE AU MILIEU DU GUÉ	79
I. LE SUCCÈS EN DEMI-TEINTE DU RETOUR DE LA PLANIFICATION EN FRANCE DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	79
A. LA RÉAFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE LOGIQUE PLANIFICATRICE DANS UNE FRANCE DÉCENTRALISÉE	79
1. La résurgence aux niveaux européen et national d'une planification indicative portée par l'urgence écologique	79
2. Les premières formes de territorialisation des politiques de transition	82
B. UNE « DESCENTE D'ÉCHELLE » DANS LA PLANIFICATION DIFFICILE À CONCRÉTISER, NOTAMMENT AU NIVEAU DU BLOC COMMUNAL.....	86
1. Le succès encourageant de la coordination opérée par le SGPE au travers des COP régionales.....	86
2. La palette des outils de planification disponibles au niveau du bloc communal : une « assiette de spaghettis » ?.....	89
3. Les difficultés qui s'attachent à la mobilisation locale autour des enjeux de la transition écologique	92
II. LES CONDITIONS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES	94
A. LA NÉCESSITÉ D'UN VÉRITABLE PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE	94
1. Les voies d'amélioration du dialogue entre l'État et les collectivités	94
2. L'appel en faveur d'un État « facilitateur » de l'action territoriale	96
3. L'urgence d'une relance du soutien financier de l'État aux collectivités.....	98
B. L'ACCÈS À UNE INGÉNIERIE ADAPTÉE : UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE DES ÉLUS LOCAUX	101

1. Les difficultés rencontrées par les communes, notamment rurales, pour accéder à des solutions d'ingénierie adaptées aux besoins de la transition écologique	101
2. Les pistes envisagées de constitution d'une véritable offre d'ingénierie de proximité au profit des élus locaux	104
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	107
LISTE DES INTERVENANTS	109

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION

Portée par plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2022, puis consacrée au plus niveau de l'État en juillet de la même année, **la notion de planification écologique a une forte connotation politique**. Parfois associé à tort au « planisme », c'est-à-dire au dirigisme dénoncé par les économistes libéraux ⁽¹⁾, le terme de « planification » renvoie, en France, à la politique menée sous la houlette du Commissariat général au Plan pendant les Trente Glorieuses, c'est-à-dire, pour reprendre l'expression popularisée par Jean Monnet lui-même lors de l'élaboration en 1946 du Premier Plan, à la mise en place d'une « **économie concertée** ».

Certes, les objectifs de développement de l'après-guerre, marqués par les impératifs de la **reconstruction**, n'ont plus grand-chose à voir avec ceux des années 2020. Alors qu'il s'agissait, à la fin des années 1940, de restaurer l'appareil productif de notre pays, la France doit aujourd'hui assurer la **survie** de nos concitoyens face aux conséquences de plus en plus sévères du dérèglement climatique. **L'urgence de la planification actuelle est résolument écologique**.

Pour autant, la « **concertation** », qui était au cœur des premiers Plans, reste – et, j'oserais dire, doit impérativement demeurer – le **principe cardinal** du nouvel élan donné à la « planification à la française ». Dans la République décentralisée qui est désormais la nôtre, toute velléité d'imposer à la diversité de nos territoires un cadre rigide conçu à Paris serait non seulement **vouée à l'échec**, mais surtout **inefficace**. Pourrait-on imaginer un seul instant l'application **indifférenciée** à toutes les communes des objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre ?

C'est sur ce point que réside, à mon sens, l'un des principaux apports des *Rencontres* organisées par la délégation : les échanges ont été l'occasion de rappeler que la **décentralisation** était la « **clef** » de la réussite de la transition écologique. Rien ne pourra se faire sans la prise en compte des **besoins particuliers** des territoires ni sans l'intégration des élus locaux dans l'ensemble du processus décisionnel, depuis la **fixation des objectifs** jusqu'à leur **mise en œuvre**.

De l'aveu du ministre délégué en charge de la transition écologique, M. Mathieu Lefèvre, **il y a encore des progrès à faire sur ce sujet**. Plus de quarante ans après « l'acte I » de la décentralisation, on peut difficilement comprendre que les associations d'élus locaux – en particulier celles représentatives du **bloc communal** – aient été aussi peu associées à l'élaboration en amont des mesures permettant de matérialiser la Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC).

(1) Dans la *Route de la servitude* (1944), Friedrich Hayek décrit le « planisme » comme un instrument de « coercition et de réalisation forcée d'un idéal » (page 57).

S’agissant de la **déclinaison territoriale** des objectifs nationaux, les *Rencontres* ont, certes, été l’occasion de saluer l’appui apporté aux régions par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE). Grâce à la simulation indicative proposée en amont par les services de l’État au travers de **leviers de décarbonation**, chaque « Conférence des parties » (COP) régionale a ainsi pu être éclairée sur les différentes manières de **répartir les efforts de réduction** des émissions de gaz à effet de serre par secteur d’activité.

Le rôle joué par l’État a été perçu de manière **moins consensuelle** parmi les élus du **bloc communal**, qui font pourtant partie de l’échelon territorial dont dépend le succès de la transition écologique. Si de nombreux maires sont disposés à mobiliser leurs concitoyens autour de projets concrets, **ils se sentent rarement soutenus par l’État dans leurs initiatives**. Beaucoup ont du mal à s’y retrouver dans l’enchevêtrement des outils de planification mis à leur disposition – plans locaux d’urbanisme intercommunaux (PLUi), plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), schémas de cohérence territoriale (SCoT), programmes locaux de l’habitat, plans de mobilité, etc. – et appellent à leur **simplification**.

D’autres déplorent l’**attitude versatile** de l’échelon national, plus prompt à modifier ses orientations au gré des circonvolutions politiques qu’à offrir aux collectivités territoriales la **stabilité de l’environnement réglementaire** dont elles ont besoin. Les réformes législatives, motivées par le simple désir d’apporter une réponse à une difficulté constatée au niveau local, ne sont parfois que le **prétexte** à une remise en cause plus profonde des objectifs nationaux, à l’image de la proposition de loi sénatoriale visant à instaurer une trajectoire de réduction de l’artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE) ⁽¹⁾.

En définitive, c’est le besoin de **prévisibilité** qui est ressorti des discussions. Le SGPE lui-même, M. Augustin Augier, a évoqué à juste titre l’exigence de la **contractualisation** au travers des contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE). Peut-on pour autant **faire confiance** à la parole donnée par l’État ? On rappellera, sur ce point, l’épisode récent de la suspension, découlant du « moratoire » prononcé **unilatéralement** par le Premier ministre, du nouveau schéma d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de la Vilaine, issu pourtant d’une commission locale de l’eau réunissant l’ensemble des acteurs concernés en Bretagne et dans les Pays de la Loire ⁽²⁾.

Dès lors, la réaffirmation de la décentralisation, c’est-à-dire du principe selon lequel l’État doit se contenter de fournir un appui à des politiques fondamentalement décidées par des conseils élus au niveau local, m’apparaît comme le principal enseignement des *Rencontres* de la délégation.

(1) Cf. page 50 infra.

(2) Annonce par le Premier ministre d’un « moratoire » sur « toutes les questions de la politique de l’eau » le 13 janvier 2026.

Bien évidemment, le soutien à apporter est avant tout d'ordre financier. Comme l'a rappelé M. François Thomazeau, directeur de programme à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), les collectivités territoriales ont porté leurs dépenses d'investissement dans la décarbonation à près de **8 milliards d'euros** par an depuis 2022, ce qui correspond à un effort supplémentaire de 42 % par rapport à 2017. Aussi satisfaisant que cela puisse paraître, **la cible est encore loin d'être atteinte** : selon l'I4CE, il faudrait que le niveau d'investissement soit porté à **19 milliards d'euros** par an entre 2024 et 2030 pour que la France puisse espérer tenir ses engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La marche est trop haute pour que les collectivités puissent la franchir toutes seules. Contrairement à ce que le ministre a affirmé, j'estime, pour ma part, que le secteur privé n'a ni la légitimité, ni les moyens de se substituer à l'action publique. Le sursaut ne peut fondamentalement venir que d'une accélération des investissements publics : **les élus locaux sont prêts à s'engager à condition que l'État ne les laisse pas au bord du chemin.**

La mise en place d'un Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dénommé « **Fonds vert** » et doté de 2 milliards d'euros en 2022, était un premier pas. En le ramenant à 1,15 milliard d'euros en 2025, puis à 0,84 milliard d'euros ⁽¹⁾ en 2026, **l'État a clairement lancé un mauvais signal aux collectivités.** Lorsque l'on s'attarde un peu plus longuement sur la loi de finances pour 2026 telle qu'adoptée en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, on peut, notamment, regretter que le Gouvernement n'ait pas retenu le dispositif spécifique de soutien au financement des PCAET désigné sous le nom de « **Fonds territorial climat** », maintes fois évoqué – et même plébiscité – lors des *Rencontres*. **Dans la mesure où ce dispositif revient chaque année dans les débats budgétaires au sein des deux Chambres, j'appelle les parlementaires à le restaurer dès que possible à l'occasion d'une prochaine loi de finances.**

Plus généralement, les discussions ont permis de rappeler **les incohérences** du système français de financement de la transition écologique. Comme l'a rappelé M. Nicolas Garnier, délégué général de l'association Amorce, les recettes perçues au titre de la fiscalité énergétique – soit **42,3 milliards d'euros** en 2022 – sont loin d'être négligeables. Or, le produit de ces taxes bénéficie en majeure partie à l'État, et **non aux collectivités territoriales** qui assurent pourtant l'essentiel de l'effort de la transition écologique au travers de leurs dépenses d'investissement. Si l'on ne considère que **l'accise sur les énergies** ⁽²⁾, qui a rapporté **30,2 milliards d'euros** en 2024, la part revenant à l'État s'élevait à 16 milliards d'euros (**53 %**), contre seulement 12,2 milliards d'euros (**40 %**) pour les collectivités ⁽³⁾.

(1) En autorisations d'engagement (AE).

(2) Ex-taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

(3) Fiche FIPECO du 30 juin 2025 (les taxes sur les carburants). Le reste (2 milliards d'euros) est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le **cercle** de la fiscalité environnementale ne sera **pleinement vertueux** que lorsque les activités génératrices d'externalités négatives assureront le financement des actions propices à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cela suppose des **versements plus massifs** du produit des **taxes énergétiques** aux collectivités territoriales pour leurs investissements. Une telle réforme ne saurait, naturellement, être envisagée en dehors de toute réflexion globale sur la nature des recettes des administrations publiques locales.

En conséquence, je veillerai ainsi à ce que la transition écologique ait toute sa place au sein du groupe de travail mis en place l'an dernier par la délégation sur le financement des collectivités. La diversification du « panier » de ressources par une mobilisation plus forte – selon des modalités qui restent à déterminer – de la fiscalité environnementale fait partie des pistes d'évolution envisagées.

Au côté des questions financières, l'accès des collectivités à **l'ingénierie** a été le second « **fil rouge** » des *Rencontres*. Le SGPE lui-même, appuyé en cela par les élus locaux présents, a souligné les difficultés techniques que pose tout projet de transition écologique depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre. La mise en place, par exemple, de dispositifs visant à prévenir le recul du trait de côte **ne s'improvise pas**. De nombreux élus, même avec d'importants moyens budgétaires, peuvent se retrouver entravés dans leur volonté politique s'ils ne sont pas dotés – ou si on ne leur fournit pas – **l'expertise nécessaire**.

Là encore, l'État fait parfois défaut dans son soutien aux collectivités. La réorganisation des services déconcentrés menée dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) à la fin des années 2000 a eu malheureusement pour effet de supprimer certaines directions territoriales parmi les plus emblématiques, en particulier les directions départementales de l'équipement (DDE) et, ainsi, de **priver un grand nombre de communes, notamment les plus petites**, d'un accès à un ensemble de compétences techniques de haut niveau. Il y a encore une vingtaine d'années, la DDE était le point de contact presque incontournable de tout élu local désireux d'aménager, par exemple, une piste cyclable sur une voie communale.

Une fois de plus, certains Gouvernements ont cru – ou ont fait semblant de croire – que le secteur privé allait pouvoir se substituer aisément aux services de l'État et répondre aux besoins croissants des collectivités en ingénierie. **Ce fut loin d'être le cas, notamment dans le domaine de la transition écologique.** Sur des sujets très concrets, tels que l'évaluation de l'impact du changement climatique sur des activités localisées, la solution réside moins dans la sollicitation d'un bureau d'études que dans la mobilisation des ressources du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (**CEREMA**), qui est en mesure d'effectuer des analyses adaptées à partir des **relevés détaillés de Météo France** dans le cadre de son programme « Territoires adaptés au climat de demain (+ 4 degrés) ».

Pour l'implantation d'une **éolienne** ou de **panneaux photovoltaïques**, un élu aura, de la même façon, intérêt à contacter l'Association locale de l'énergie et du climat (**ALEC**) la plus proche afin de bénéficier des conseils – à la fois neutres et opérationnels – du réseau des « Générateurs » cofinancé par les régions et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (**ADEME**).

À une époque où la légitimité des agences de l'État est parfois contestée dans le débat politique, les *Rencontres* ont permis de montrer à quel point leur suppression handicaperait les collectivités territoriales, notamment les plus fragiles, et mettrait ainsi en péril la réalisation par la France de ses engagements internationaux.

Il convient donc de **conforter leurs moyens financiers** de façon à les soutenir dans le déploiement de solutions d'ingénierie au plus près des élus locaux, à l'image des **guichets uniques départementaux** évoqués par M. Berteaud lors de son intervention.

Enfin, au-delà des services offerts par l'État, les discussions ont contribué à mettre en avant l'intérêt pour les collectivités de **disposer à leur niveau d'un accès à une ingénierie proprement locale**. À l'échelon départemental, le modèle de financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (**CAUE**), actuellement menacé par une réforme de la taxe d'aménagement ⁽¹⁾, doit être préservé. Des **mesures structurelles**, consistant notamment à faciliter l'exigibilité et la fréquence de versement des acomptes de taxe par le contribuable, pourraient aider les départements à retrouver une **capacité de financement** de ces structures associatives.

Au niveau du bloc communal, il serait utile que les **intercommunalités** puissent développer leurs propres solutions d'ingénierie, qui pourraient ainsi être mises au service des communes désireuses de se lancer dans un projet de transition écologique. En ce sens, la proposition, formulée lors des *Rencontres* par la Fédération FLAME, d'une **dotation d'État** conditionnée à la mise en place de ces services ⁽²⁾ mériterait d'être étudiée plus sérieusement.

* * *

Fidèle à sa vocation, notre délégation a, une fois de plus, prouvé au travers des *Rencontres* du 27 novembre dernier que c'est bien **au travers de la démocratie locale** que notre pays pourra tenir ses engagements et, plus important encore, garantira à nos concitoyens une vie meilleure face aux bouleversements climatiques qui s'annoncent.

(1) Cf. page 49 infra.

(2) Dispositif désigné par la FLAME sous les termes de « Pacte ingénierie territoriale climat ».

ACTE DES RENCONTRES

OUVERTURE PAR M. STÉPHANE DELAUTRETTE, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION

Je suis heureux de vous accueillir ce matin à l'Assemblée nationale pour cette **cinquième édition** des *Rencontres* de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, consacrée à la **planification écologique** dans les **territoires**.

Avant toute autre chose, je voudrais remercier M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué à la transition écologique, d'avoir pu se rendre disponible pour ouvrir à mes côtés cette réunion qui **constitue l'un des « temps forts » de notre délégation**.

Le 19 novembre dernier, lors du Congrès des maires de France, vous avez, Monsieur le ministre, réaffirmé **l'optimisme** du Gouvernement face aux inquiétudes des participants, prônant ainsi – je vous cite – une « **stratégie des petits pas** ». Les *Rencontres* de notre délégation seront pour vous l'occasion de donner à la représentation nationale des détails sur le **contenu** et le **calendrier** de cette stratégie.

Je remercie également **Mme Pascale Gruny**, sénatrice de l'Aisne et vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui devrait nous accompagner sur la matinée. Je profite de l'occasion pour excuser le président Bernard Delcros retenu pour une **audition plénière** de sa délégation.

Votre présence, Madame la vice-présidente, illustre le **haut degré de coopération** entre nos deux Chambres. Vous n'êtes pas sans savoir que le président Delcros et moi-même avons multiplié, cette année, les **initiatives communes** afin de **porter la voix des collectivités** sur de nombreux sujets, notamment financiers. Je pense, bien entendu, aux préconisations du rapport de la délégation de l'Assemblée sur le retour à l'équilibre de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ⁽¹⁾, que j'ai **présentées au Sénat le 3 juillet dernier**, ou encore à nos travaux communs sur la proposition de loi relative à la **protection sociale complémentaire** des agents publics territoriaux ⁽²⁾, dont l'examen en séance publique devrait débiter dans les prochaines semaines.

(1) Rapport d'information n° 1422 du 13 mai 2025 (M. Stéphane Delautrette).

(2) Proposition de loi sénatoriale n° 300, déposée le 3 février 2025, adoptée par le Sénat le 2 juillet 2025 et par la commission des lois de l'Assemblée nationale à la fin du mois de novembre dernier (n° 2139).

Pour en revenir plus précisément aux enjeux écologiques, j'ai noté avec intérêt que la délégation sénatoriale avait publié, il y a deux ans, un rapport sur la « **transition environnementale des collectivités** »⁽¹⁾. J'imagine que vous nous en direz un peu plus sur ce sujet tout à l'heure.

Quoi qu'il en soit, la date et le thème de notre réunion de ce matin sont tout sauf le produit du hasard.

Il y a dix ans presque jour pour jour, le 30 novembre 2015, le Président de la République François Hollande ouvrait la **Conférence de Paris pour le climat** (« COP 21 »), par un appel à la mobilisation générale en faveur d'une société plus **respectueuse** de la nature et aussi plus **résiliente** face à la multiplication des évènements climatiques extrêmes.

La « **profonde mutation** » qu'il appelait de ses vœux s'adressait à tous les acteurs économiques et sociaux, mais aussi aux politiques, parmi lesquels les « dirigeants locaux » figuraient en bonne place. Bien entendu, la « transition écologique », c'est-à-dire le fait de **rendre l'évolution des sociétés humaines compatible avec les ressources finies de la planète**, est l'affaire de toutes et tous. Mais elle est plus particulièrement le quotidien de celles et ceux qui œuvrent en matière de rénovation des logements, d'aménagement du territoire, de mobilité et de développement de l'économie circulaire.

Incontestablement, ce sont les collectivités territoriales qui sont ici en première ligne. Les vagues de décentralisation qui se sont succédé depuis les années 1980 ont en effet permis aux élus locaux – et l'on ne peut que s'en **féliciter** – d'apporter une contribution **essentielle** à la lutte engagée par notre pays contre le dérèglement climatique. Sans les collectivités, qui chaque jour innovent, le « **mur** » de la transition restera **infranchissable**.

Alors que les débats sur la **décentralisation** retrouvent une certaine actualité depuis les **annonces du Premier ministre**⁽²⁾, la question de la répartition des compétences entre les collectivités ne doit pas masquer celle du rôle que l'État entend conserver. Si l'objectif de « clarification » me semble tout à fait pertinent pour renforcer la responsabilité de chaque décideur, il ne saurait être question pour l'État de refiler, si vous me permettez cette expression triviale, la « **patate chaude** » aux collectivités territoriales.

(1) Rapport d'information de la délégation sénatoriale n° 87 (2023-2024) du 9 novembre 2023 relatif à la transition environnementale des collectivités territoriales (MM. Laurent Burgoa, Pascal Martin et Guy Bennaroche).

(2) Par un courrier du 19 septembre dernier adressé, notamment, aux présidents des deux délégations parlementaires aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le Premier ministre a confirmé son intention de déposer « prochainement » un projet de loi visant à un « grand acte de décentralisation, de clarification et de liberté locale ».

Les politiques publiques définies et menées sur le terrain, conformément au principe de libre administration, doivent s'inscrire dans un cadre garantissant aux décideurs locaux la **lisibilité** et la **pertinence** des objectifs poursuivis ainsi que – n'ayons pas peur des mots – une **prévisibilité** des financements et une **accessibilité** des dispositifs de soutien. En somme, il convient de définir un équilibre entre la liberté d'action des pouvoirs locaux et la nécessaire coopération organisée par l'État, ce qui est d'autant plus indispensable en matière de transition écologique.

Un **premier pas** a été franchi en juillet 2022 avec la création d'un « secrétariat général à la planification écologique » (SGPE) chargé, sous l'autorité du Premier ministre, de « **coordonner** » la mise en œuvre des **orientations nationales** de transition écologique ⁽¹⁾. Nous avons le plaisir d'avoir autour la table l'actuel secrétaire général, **M. Augustin Augier**, que je remercie pour sa participation et qui nous indiquera la manière dont il envisage le déploiement de cette « planification ».

Mais nos échanges de ce matin ne se limitent pas à la simple audition d'un service interministériel. Il s'agit, dans l'esprit même des précédentes *Rencontres* de la délégation, de faire dialoguer des « experts » et des élus locaux sur ce sujet afin d'évaluer la **capacité** des collectivités à **mener par elles-mêmes** la mutation de nos territoires vers un monde à la fois plus respectueux de l'environnement et plus résilient face à la multiplication des risques climatiques.

Vous l'avez compris : ce dialogue a vocation à faire émerger des **propositions utiles** susceptibles de donner lieu à un débouché législatif. Comme lors des précédentes éditions, les *Rencontres* donneront lieu à un **rapport de synthèse** publié sous le timbre de la délégation.

Avant de rentrer dans le cœur même du sujet, je souhaiterais rappeler la nature de l'exercice qui nous attend aujourd'hui.

Nos discussions seront structurées autour de **deux questions précises**, la **première** sur la pertinence de la gouvernance et de l'architecture des dispositifs de planification territoriale et la **seconde** sur les moyens humains et financiers alloués aux collectivités pour mettre en œuvre leurs projets de transition écologique.

Chacune de ces questions donnera lieu à la tenue d'une **table ronde d'une heure trente environ**. Lors de chaque table ronde, quatre intervenants « experts » seront appelés à partager leurs connaissances sur le sujet puis, dans un second temps, un dialogue ouvert se tiendra avec les élus locaux, les représentants d'autres institutions et les parlementaires dans le but de voir émerger des pistes de réforme.

(1) Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022.

Selon la teneur des réponses apportées, il appartiendra *in fine* au Parlement d'en tirer les conséquences au travers de **recommandations** au Gouvernement ou **d'initiatives législatives** visant à modifier les modalités d'intervention des différents acteurs ou, tout simplement, à renforcer leurs capacités financières.

La **première table ronde** sera consacrée à l'évaluation des dispositifs de planification territoriale existants, tant dans leur **configuration** que dans leur **gouvernance**.

Les élus locaux disposent, en effet, d'une **large palette d'outils** permettant de **décliner** les objectifs nationaux de transition écologique, mais aussi de les **adapter** à la diversité des territoires : on peut citer, de manière non exhaustive, les « Conférences des parties » (COP) régionales, les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE), les plans climat air-énergie territoriaux (PCAET), mais aussi les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et, bien sûr, les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU ou PLUi). **Que faut-il penser de cette cartographie parfois difficile à appréhender ?**

Pour répondre à cette question, outre **M. Augustin Augier**, nous avons le plaisir d'accueillir **Mme Maryse Combres**, présidente de la Fédération des Agences locales de l'énergie et du climat (FLAME), **M. Nicolas Garnier**, délégué général de l'association Amorce et **M. Nicolas Portier**, professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po.

La **seconde table ronde** posera de manière directe la question des **moyens**. Il ne suffit pas d'afficher des ambitions, si judicieuses soient-elles, pour que celles-ci se réalisent. Alors que se multiplient les appels à la **rigueur budgétaire**, tant pour les collectivités que pour les agences de l'État, les conditions concrètes de mise en œuvre de la transition écologique au niveau local sont-elles **toujours réunies ?**

À cette occasion, je salue les quatre intervenants qui ont accepté d'apporter leur contribution à cette table ronde : **M. Pascal Berteaud**, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), **Mme Valérie Mancret-Taylor**, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et **M. François Thomazeau**, directeur de programme à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE). **M. Gil Vauquelin**, directeur de la transition énergétique et écologique à la Banque des territoires, nous rejoindra également tout à l'heure.

Afin de donner la réplique à ces intervenants, plusieurs associations d'élus locaux sont venues ce matin.

Je remercie, tout d'abord, **M. Yann Wehring**, vice-président de la région Île-de-France pour Régions de France, ainsi que **Mme Valérie Nouvel**, vice-présidente du département de la Manche pour Départements de France.

S'agissant du **bloc communal**, je remercie **M. Christian Métairie**, maire d'Arcueil et vice-président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), **M. Hugo Cavagnac**, président de la communauté de communes du Frontonnais et membre du conseil d'administration et d'orientation d'Intercommunalités de France, **M. Marc Denis**, vice-président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, pour France Urbaine, **M. Gilles Noël**, maire de Varzy (58) et vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ainsi que **M. Norbert Samama**, maire du Pouliguen (44) et membre du conseil d'administration de l'Association nationale des élus des littoraux (ANEL).

Quelques élus locaux, **maires** et **conseillers régionaux**, nous ont également rejoints à titre individuel : je profite de l'occasion pour leur adresser un remerciement particulier pour leur participation.

Enfin, je salue la présence parmi nous de **Mme Françoise Rossignol**, première vice-présidente de la Fédération nationale des Schémas de cohérence territoriale (**FédéSCoT**) et de **M. Julien Megdoud**, coordinateur national des CRTE à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (**ANCT**). **M. Sylvain Wasserman**, ancien vice-président de l'Assemblée nationale et actuellement président-directeur général de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (**ADEME**), nous rejoindra à la fin de la première table ronde.

Je n'irai pas plus loin dans ces présentations et laisse, dès à présent, la parole à Mme Pascale Gruny, vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

ALLOCUTION DE MME PASCALE GRUNY, VICE-PRÉSIDENTE DE LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION

Je remercie le président Delautrette de m'avoir invitée à ouvrir cette matinée de travail à ses côtés et vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Bernard Delcros qui, comme vous l'avez indiqué tout à l'heure, préside en ce moment même au Sénat une **table ronde consacrée aux agences de l'eau** ⁽¹⁾.

Il m'a chargé de vous dire à quel point la participation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation à ces cinquièmes *Rencontres* compte à ses yeux : c'est une nouvelle occasion de **renforcer les liens qui unissent déjà nos deux délégations**, qui ont pour préoccupation commune de défendre les territoires, en particulier dans le contexte actuel de discussion des projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale.

Les occasions d'échanger n'ont pas manqué : vous avez évoqué la présentation de votre **rapport sur la CNRACL** ⁽²⁾ devant notre délégation le 3 juillet 2025, mais je pense aussi à votre participation aux **Assises de la simplification** le 3 avril dernier, où le Président du Sénat lui-même n'avait d'ailleurs pas manqué de souligner l'importance de la coopération entre nos deux structures.

Le sujet qui nous occupe aujourd'hui est celui de la **planification écologique dans les territoires**. Le 107^e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, qui s'est déroulé du 17 au 20 novembre dernier, fut l'occasion de souligner qu'**aucun territoire ne serait épargné** par le dérèglement climatique. Lors d'un forum consacré à la préparation des communes aux « prochains événements climatiques », il a été rappelé que, selon le ministère chargé de la transition écologique, **deux communes sur trois** étaient exposées à **au moins un risque naturel**, ce qui correspond à six Français sur dix. Selon France assureurs, le montant des sinistres dus aux événements naturels pourrait atteindre **143 milliards d'euros** entre 2020 et 2050, en augmentation de 93 % par rapport à la période 1989-2019.

Il n'y a pas d'autres choix que d'agir et donc de **planifier** pour assurer la transition de nos territoires face au changement climatique. C'est un sujet qui a donné lieu à **plusieurs travaux d'information** au sein de la délégation sénatoriale. Tout d'abord, comme vous avez eu la gentillesse de le signaler tout à l'heure, le rapport publié en 2023 sur la « transition environnementale des collectivités » ⁽³⁾ constituait une véritable « **boîte à outils** » pour les territoires.

(1) Table ronde intitulée : « agences de l'eau et collectivités territoriales : quelles priorités ? ».

(2) Rapport d'information n° 1422 précité.

(3) Rapport d'information n° 87 (2023-2024) du 9 novembre 2023 précité (page 13).

Par ailleurs, en mai dernier, la délégation sénatoriale a produit un rapport sur la « **nouvelle donne de l'ingénierie** des collectivités territoriales en matière de développement économique » ⁽¹⁾, qui cite de nombreux **exemples inspirants**. Enfin, je voudrais rappeler que la délégation a récemment mis en place une mission d'information sur les « **ruralités** » et les « **transitions** », dans le cadre de laquelle un colloque a été organisé au Sénat le 9 octobre dernier ⁽²⁾.

Ces travaux mettent en avant **quatre constats** et **recommandations** que je voudrais partager avec vous ce matin et qui font écho aux thèmes des deux tables rondes à venir.

Tout d'abord, il convient de développer **l'ingénierie de la connaissance**. La planification écologique dans les territoires n'est pas envisageable sans poser un **diagnostic précis** sur le changement climatique et ses **conséquences** sur les territoires. L'une des tables rondes du colloque sur les ruralités et les transitions, que j'évoquais à l'instant, a ainsi souligné l'importance de la connaissance scientifique en matière de **gestion du trait de côte** : il faut, en effet, être capable de mesurer l'érosion des côtes en tant que telle, mais aussi ses impacts sur l'arrière-pays.

Les collectivités doivent se doter d'une véritable **ingénierie de la connaissance et de la prospective**, ce qui passe par la mobilisation de ressources et d'expertises internes ou externes. Il y a, sur ce point, les agences d'urbanisme, les agences de développement, les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), mais aussi les institutions et associations réunies ce matin : ADEME, ANAH, Amorce, Banque des territoires, Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC) et I4CE.

La **question des données** est centrale pour disposer des outils de mesure et d'analyse pertinents, qu'il s'agisse d'indicateurs, de baromètres, d'observatoires, de systèmes d'information géographique (SIG), **sans oublier de mentionner le recours croissant à l'intelligence artificielle**.

J'évoquerai l'exemple inspirant de la « **Toile industrielle** », outil d'analyse des **liens potentiels** entre acteurs industriels d'un territoire, développé par l'agence d'urbanisme Flandre – Dunkerque. Un tel outil peut parfois permettre d'identifier des **synergies** entre des acteurs *a priori* très différents : ainsi la société Verkor, chargée de l'installation d'une « *gigafactory* » de batteries pour véhicules électriques pour le début de l'année 2026, s'est-elle rapprochée de la société Clarebout, productrice de frites surgelées, afin de **recupérer son eau industrielle** en fin de circuit et de l'utiliser pour **refroidir** ses propres installations.

(1) Rapport d'information n° 660 (2024-2025) du 27 mai 2025 (M. Daniel Guéret, Mme Sonia de La Provôté, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Céline Brulin).

(2) « *Quelle contribution des collectivités territoriales au développement des ruralités à l'ère des transitions ? Enjeux, perspectives et recommandations.* » - mission conduite par MM. Laurent Burgoa et Franck Montaugé et Mme Ghislaine Senée.

Le concept de « toile » se décline aujourd’hui dans plusieurs domaines : écologie, énergie, agriculture, santé, etc. Il connaît un **rayonnement international**. On peut rappeler qu’une délégation du territoire dunkerquois était présente au Pavillon français de l’**Exposition universelle d’Osaka** lors de la « quinzaine thématique » consacrée à la ville et au port durables ⁽¹⁾.

Une **deuxième recommandation** a émergé des travaux de la délégation sénatoriale : planifier, c’est se doter d’une **stratégie** d’aménagement du territoire. Comme l’indiquait le Premier ministre lors de son discours de politique générale du 15 octobre dernier, « **l’écologie, c’est l’aménagement du territoire** ». S’il revient à l’État d’assumer les choix stratégiques et régaliens au niveau national, il doit **faire confiance aux collectivités territoriales** et aux élus locaux pour décider au niveau local de la meilleure réponse à apporter.

Les collectivités territoriales disposent de plusieurs **outils de prospective** et de **planification stratégique** à même d’apporter des réponses au changement climatique, à plusieurs échelles. Vous les avez évoqués, M. le président : les PLU, les PLUi et les PCAET à l’échelle du bloc communal, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) à l’échelle du bassin de vie et les SRADDET au niveau régional. **On va se le dire franchement : ce n’est pas toujours facile de s’y retrouver !**

Ces outils de planification territoriale sont parfois **imparfaits**, trop **techniques** ou trop **déclaratoires**, et donnent lieu à un trop-plein d’études préalables parfois très coûteuses, mais il revient aux élus locaux de s’en saisir en mettant en place une gouvernance efficace pour piloter l’aménagement et le développement durable de leur territoire sur le long terme. J’en profite pour saluer l’excellent travail réalisé par les **associations d’élus locaux** sur ces sujets.

Le **troisième axe d’amélioration** de la planification écologique dans les territoires porte sur la contractualisation avec l’État. Les relations contractuelles entre l’État et les territoires doivent être améliorées, tant en matière de **pilotage** des politiques publiques que d’affectation des **moyens** humains et financiers.

C’est l’objectif de la mission confiée en mai dernier à Mme Dominique Faure, ancienne ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, pour relancer la politique d’aménagement du territoire en formulant des propositions concrètes sur les **dispositifs de contractualisation** entre l’État et les collectivités territoriales, qu’il s’agisse des **contrats de plan État-région** (CPER) ou même des **programmes** pilotés par l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : Action Cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d’avenir, Territoires d’industrie, etc.

(1) Du 16 mai au 31 mai 2025.

La délégation sénatoriale est attentive à **l'efficacité** du pilotage et aux **moyens humains et financiers** mobilisés dans le cadre de ces programmes. On rappellera, à cet égard, qu'une mission d'information, conduite en 2022 et 2023 sur l'ANCT, avait abouti à **14 recommandations** ⁽¹⁾. En 2024, la délégation avait usé de son « droit de suite » et produit un **second rapport** concluant à la « poursuite d'un dialogue exigeant avec l'ANCT » ⁽²⁾.

Enfin, la planification écologique dans les territoires ne serait pas soutenable sans la mobilisation de **moyens suffisants**, tant sur le plan **humain et financier** que **juridique**.

Le Sénat est vigilant sur ces sujets car **le choix des outils est important pour assurer le développement durable des territoires**. Prenons l'exemple du foncier : le rapport précité de la délégation sur l'ingénierie des collectivités territoriales en matière de développement économique ⁽³⁾ a rappelé l'importance qui s'attache à ce que les collectivités retrouvent la maîtrise du foncier économique par le recours, par exemple, à des dispositifs comme le **bail à construction**, permettant de favoriser des projets qualitatifs, durables et intégrés à l'écosystème local.

La planification est la clé pour assurer un équilibre entre développement économique et transition écologique des territoires. Là non plus, un peu de **simplification** ne ferait pas de mal. **Les élus disposent de beaucoup de boîtes à outils mais ne savent pas toujours laquelle prendre...**

Je vous remercie pour votre attention et me réjouis des échanges à venir dans le cadre de cette matinée de travail. Ne pouvant, malheureusement, rester parmi vous jusqu'à la fin, je lirai avec attention le **rapport de synthèse** qui en résultera.

(1) Rapport d'information n° 313 (2022-2023) du 2 février 2023 (Mme Céline Brulin et M. Charles Guéné).

(2) Rapport d'information n° 126 (2024-2025) du 7 novembre 2024 (Mmes Sonia de La Provôté et Céline Brulin).

(3) Rapport n° 660 (2024-2025) du 27 mai 2025 supra.

ALLOCUTION DE M. MATHIEU LEFÈVRE, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Je remercie également le président Delautrette pour son invitation. Les *Rencontres* sont, effectivement, une occasion pour le Gouvernement de **poursuivre son dialogue** avec les parlementaires et les élus locaux sur la politique à mener en matière de transition écologique.

Nous avons, en tout cas, de la chance : contrairement à d'autres politiques publiques, **celle-ci est largement acceptée par nos concitoyens**, tant dans son principe que dans ses objectifs. Pour que l'État et les collectivités territoriales puissent travailler en bonne intelligence, il est essentiel **qu'aucune norme ne soit imposée depuis Paris sans la moindre concertation**.

Mme la vice-présidente Gruny, vous vous interrogez, à juste titre, sur la **lisibilité** des outils de planification écologique. Est-ce suffisamment simple et concerté ? **À l'évidence, la réponse est non**. Mon rôle consiste à proposer des **solutions** dans le contexte budgétaire contraint qui est le nôtre.

La création du SGPE en juillet 2022 a constitué **une étape importante** dans la mobilisation des services de l'État, la transition écologique étant désormais **portée au niveau interministériel**. La Stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC), présentée en Conseil de planification écologique le 25 septembre 2023, constitue la « **feuille de route** » à suivre collectivement pour atteindre les objectifs européens de neutralité carbone ⁽¹⁾ et assurer **l'adaptation** de notre société aux impacts du changement climatique.

Le SGPE est chargé de **décliner** ces objectifs **secteur par secteur** au niveau national, en liaison avec les collectivités territoriales qui sont, comme vous l'indiquiez tout à l'heure, M. le président, en première ligne : ce sont bien les élus locaux qui doivent gérer les effets des **îlots de chaleur en milieu urbain** lors des canicules estivales ou, plus largement, faire face aux épisodes climatiques **extrêmes**, dont la fréquence s'accroît au fil des années.

Naturellement, l'action du SGPE ne saurait être ni **rigide**, ni **verticale**. Ce n'est qu'en **faisant confiance** aux collectivités que l'on adaptera pleinement les objectifs nationaux aux réalités de terrain. Cela suppose, tout d'abord, de leur donner la **capacité** de décider par elles-mêmes : je fais ici référence au « nouvel acte de décentralisation » appelé de ses vœux par le Premier ministre. Il convient également de garantir aux élus locaux **plus de visibilité en matière de financement** : je reviendrai sur ce sujet tout à l'heure.

(1) Réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990, neutralité carbone au plus tard en 2050.

Enfin, s'agissant des outils de planification, je reconnais que **l'empilement** des dispositifs crée une impression de **cacophonie** qui nuit à la lisibilité de l'action publique. De toute évidence, un effort de **simplification** doit être engagé. Les élus locaux devraient être en mesure d'articuler leurs actions autour d'une « **colonne vertébrale** » commune.

La **gouvernance** d'ensemble doit également être **repensée**. Il faut, non seulement, consolider le rôle des collectivités « chefs de file », c'est-à-dire de la **région** en matière de planification et des **intercommunalités** dans le domaine de l'aménagement. La **présence** des élus locaux dans les **instances de suivi** doit, par ailleurs, être renforcée.

Je vous rejoins, Mme Gruny, sur l'importance qui s'attache à ce que les collectivités disposent de **données fiables et actualisées** leur permettant de prendre leurs décisions en connaissance de cause. Le Gouvernement a déjà progressé dans la mise à disposition des élus de données relatives aux **émissions** de gaz à effet de serre, à la **rénovation**, à la **mobilité** et aux **risques** climatiques. Sans doute les *Rencontres* pourront-elles être l'occasion pour les élus présents ce matin de nous préciser la **nature** et **l'étendue** des **informations** dont ils ont besoin.

Les collectivités territoriales réalisent, d'ores et déjà, plus de la **moitié** des investissements publics. Elles sont prêtes à accroître leur engagement en faveur de la transition écologique mais – il faut le reconnaître – **ce sont souvent les conditions de mise en œuvre qui font défaut**.

Certes, l'argent public ne fera pas tout. Mais il doit constituer un « **levier** » destiné à faciliter l'accès à d'autres sources de financement. Je rappelle, sur ce point, la volonté du Gouvernement de maintenir le « Fonds vert » comme **un dispositif distinct des autres dotations d'investissement** inscrites dans le budget de l'État ⁽¹⁾.

Depuis sa création, en 2023, le dispositif a apporté un soutien financier à plus de 18 000 projets portés par plus de 11 000 acteurs des territoires, dont plus de 9 000 communes – **plus du quart du total** – en France hexagonale et en outre-mer. J'appelle également les préfets à être plus souples dans la validation des dossiers : il n'est pas souhaitable qu'un projet conforme aux orientations de la planification écologique soit bloqué **au motif qu'il ne respecterait pas un des sous-objectifs du Fonds vert !**

S'agissant de **l'ingénierie** territoriale, je salue ici l'action des opérateurs de l'État, en particulier de ceux présents ce matin : ANCT, CEREMA et ADEME.

(1) *Le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, appelé « fonds vert », est un programme (380) de la mission « écologie », à la différence de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui relèvent de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (programme 119).*

L'accès des collectivités aux solutions d'ingénierie doit être **consolidé**, à l'image du guichet unique de la « Mission Adaptation » ⁽¹⁾. Il convient d'aller plus loin dans la **mise en cohérence** de l'offre d'ingénierie en clarifiant les **missions** des opérateurs et, surtout, en **garantissant** la **présence des opérateurs sur le terrain**. La « Mission adaptation » pourrait ainsi constituer un premier pas vers la généralisation d'un **guichet unique départemental** accessible aux collectivités pour tous leurs projets de transition écologique.

L'État doit également faciliter l'**appropriation** par les élus locaux des **données** à partir desquelles elles pourront définir et mettre en œuvre leurs projets. À cet égard, le Gouvernement reconnaît que les collectivités pourraient être mieux associées à la déclinaison territoriale de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) ⁽²⁾. À plusieurs reprises, l'AMF a émis des critiques sur la démarche, jugée **trop descendante** ⁽³⁾. Nous allons nous efforcer d'y remédier.

Les COP régionales, mises en place depuis l'automne 2023, constituent à mes yeux un **espace de dialogue** propice à la différenciation des objectifs de planification. Elles ont montré que **la transition écologique était loin d'être uniforme** : de toute évidence, les besoins de décarbonation ne sont pas les mêmes dans les Hauts-de-France et dans la région Grand-Est ! On a besoin de ces instances de concertation, à la fois pour partager les bonnes pratiques, se dire les choses quand elles ne vont pas et assurer la meilleure répartition possible des financements sur le territoire.

Le Gouvernement reste, toutefois, conscient de la dimension encore trop **régionale** ou **départementale** de ces COP. Le SGPE est actuellement en train de réfléchir à une réforme de la « granularité » des COP de façon à **mieux associer le bloc communal à partir de 2026**. M. Augustin Augier vous en dira plus sur ce sujet tout à l'heure.

Bien évidemment, comme je le disais tout à l'heure, les financements publics **ne suffiront pas à satisfaire** l'ensemble des objectifs : le **secteur privé**, qui doit jouer pleinement son rôle dans l'émergence de projets nouveaux, devra être « **embarqué** » à son tour dans la mise en œuvre de la planification territoriale.

(1) Dispositif d'appui aux collectivités pour leurs projets d'adaptation au changement climatique, mis en place en novembre 2024 sous la forme d'un guichet unique facilitant l'accès des collectivités aux solutions d'ingénierie proposées par les opérateurs partenaires : CEREMA, ADEME, agences de l'eau, Météo-France, Office français de la biodiversité, l'ANCT et Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP).

(2) Définie à partir du scénario tendanciel du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et rendue obligatoire par la législation européenne en 2021, la TRACC vise à doter l'ensemble des acteurs français d'une référence commune pour évaluer les vulnérabilités climatiques et prioriser les actions en matière d'adaptation au changement climatique. Elle doit s'intégrer dans l'ensemble des documents de planification, tant nationaux que territoriaux, et a fait l'objet d'une transcription réglementaire par le décret n° 2023-23 du 23 janvier 2026.

(3) Dès l'automne 2024, l'AMF a émis des critiques à l'encontre des conditions d'élaboration de la TRACC lorsqu'une première version du troisième volet du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) intégrant cette trajectoire a été présentée par le Gouvernement.

En conclusion, je rappellerai que la transition écologique n'est en rien une **contrainte** ou un **surcoût** – nous en sommes, je crois, tous convaincus – mais représente une **opportunité** pour les acteurs locaux, notamment en termes d'emploi, d'amélioration de la qualité de vie et de protection de nos concitoyens.

M. le président, je suis heureux de pouvoir ouvrir ces *Rencontres* avec vous et attends avec impatience de pouvoir lire les conclusions qui en découleront.

TABLE RONDE N° 1 : FAUT-IL REPENSER LA GOUVERNANCE ET L'ARCHITECTURE DES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION TERRITORIALE POUR ASSOCIER DAVANTAGE LES COLLECTIVITÉS À LA DÉCLINAISON LOCALE DES OBJECTIFS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

Le président Stéphane Delautrette. Nous allons maintenant débiter nos échanges par la première table ronde, consacrée à l'**évaluation** des **outils** de planification écologique dans leur **configuration** et dans leur **gouvernance**.

M. Augustin Augier, vous avez été nommé en juin dernier à la tête du SGPE en remplacement M. Antoine Pellion, qui était le premier titulaire du poste depuis juillet 2022. Le SGPE est chargé de « coordonner » l'élaboration des **stratégies nationales** en matière de transition écologique et de veiller à ce que ces stratégies puissent être **déclinées localement** dans le respect des « particularités de chaque territoire ». Cette déclinaison prend la forme, depuis 2023, des COP régionales, que le ministre a longuement évoquées dans son intervention.

Pouvez-vous effectuer un premier bilan de ce dispositif ? Dans quelle mesure facilitent-elles l'**appropriation** par les élus locaux des objectifs nationaux et, surtout, permettent-elles à ces élus **d'influer** sur les modalités de mise en œuvre ?

M. AUGUSTIN AUGIER, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

La planification écologique peut se définir comme l'**anticipation** et le **cadrage** des actions visant à faire face aux défis environnementaux sur le long terme. Ces défis ne se limitent pas au seul dérèglement climatique, mais englobent également la préservation des ressources naturelles, la gestion de l'eau et de la biomasse ainsi que l'aménagement du territoire. Les élus locaux sont, d'ores et déjà, confrontés à **la réalité de ce changement** et au **nouveau paradigme** qui en découle : il faut à la fois repenser l'ensemble des politiques publiques et assurer un accompagnement garantissant la réussite de cette transition.

Parmi les missions confiées au SGPE figure **la « territorialisation » de la planification écologique**. Le Gouvernement n'envisage pas, derrière ce terme, la déclinaison des stratégies nationales de manière **descendante**. Le SGPE aurait pu se contenter d'indiquer à chaque région la part de l'effort à accomplir au titre de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et de la Stratégie nationale pour la biodiversité. C'est une autre méthode qui a été adoptée, c'est-à-dire la mise en place d'une **adaptation** des stratégies nationales aux **réalités** des territoires, qui présentent des **besoins très différents** d'une région à l'autre.

Les COP ont été conçues comme **l'espace de dialogue** nécessaire entre, d'une part, l'État et ses services déconcentrés et, d'autre part, les représentants des collectivités territoriales.

La **région**, en qualité de chef de file ⁽¹⁾, s'est affirmée comme le niveau le plus pertinent pour organiser ce dialogue. Elle peut s'appuyer, à cette fin, sur le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui est un **document de planification** intégrant l'ensemble des dimensions de la transition écologique ⁽²⁾.

Les premières COP, co-animées par les préfets de région et les présidents de conseil régional, ont été mises en place fin 2023 **de manière volontaire**. Rappelons, à cette occasion, qu'il ne pouvait être question d'imposer quoi que ce soit aux collectivités en application du principe constitutionnel de libre administration. À travers ces COP, il s'agissait, notamment, de repartir de l'existant et de construire une « **grammaire** » **commune** permettant de décliner les objectifs nationaux de planification écologique. Ces instances avaient vocation à réunir **l'ensemble des parties prenantes** du territoire : fédérations d'élus, syndicats d'économie mixte, représentants des agriculteurs, agences de l'eau, etc.

Les COP, qui ont rencontré un grand succès tout au long de l'année 2024, ont donné lieu à des **feuilles de route régionales** ⁽³⁾ qui ont été publiées par le SGPE en février 2025. En 2025, une nouvelle série de COP régionales a été lancée sur le thème de l'adaptation au changement climatique à la suite de la publication du **troisième volet du PNACC** le 10 mars 2025. Il a été décidé, cette fois, de prolonger le dialogue régional par une **gouvernance départementale**.

Vous m'avez demandé, M. le président, si un premier bilan pouvait être tiré de la mise en place de ces COP. Il est, bien sûr, prématuré d'effectuer un bilan exhaustif, certaines COP de 2025 n'étant pas, à ce jour, intégralement achevées.

À ce stade, le principal enseignement réside dans la **forte mobilisation des acteurs**. Nous avons recensé plus de **80 COP départementales** qui ont associé à chaque fois plusieurs centaines de participants. Par ailleurs, les COP régionales de 2025 ont **plus mobilisé** que celles de 2024.

Le SGPE identifie **quatre perspectives d'évolution** du dispositif de planification écologique au cours des prochaines années, conformément aux directives données par le Premier ministre.

(1) L'art. 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) érige la région en chef de file dans le domaine du développement durable, du climat et de la protection de la biodiversité (art. L. 1111-9 du CGCT).

(2) Art. 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : « Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière [...] de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. »

(3) À fin 2024, 14 régions avaient élaboré des feuilles de route couvrant environ 85 % des objectifs nationaux de réduction de gaz à effet de serre.

Tout d'abord, l'année 2026 ne devrait pas être favorable à la mobilisation des acteurs du bloc communal en raison des élections municipales. Pour autant, la maîtrise d'ouvrage de la plupart des projets d'adaptation et des projets d'atténuation relèvent des **communes** et de leurs **groupements**. Nous réfléchissons donc à la mise en place, dans le cadre des futures COP, d'un dispositif qui permettrait de **renforcer le dialogue avec l'échelon communal** sur les sujets de transition écologique.

Le **deuxième axe** d'évolution se situe, comme le rappelait M. le ministre à l'ouverture des *Rencontres*, au niveau de l'ingénierie. Il ne faut pas, pour reprendre les termes employés par l'AMF lors du dernier Congrès des maires, que l'ingénierie devienne la nouvelle « **fracture territoriale** »⁽¹⁾. Le ministre chargé de la transition écologique évoquait, tout à l'heure, certaines des solutions offertes, notamment celle du « **guichet unique** ». Il faut, à mon sens, aller plus loin dans la différenciation de l'offre d'ingénierie, qui doit se porter avant tout vers **les collectivités les plus fragiles**, en particulier les communes rurales, qui n'ont pas les capacités pour accéder par eux-mêmes aux ressources nécessaires.

Sur ce point, il convient d'accorder une attention particulière à **l'ingénierie technique**, qui est distincte de celle portant sur la **gestion de projets**. Celle-ci désigne les compétences permettant de mettre en place un projet territorial et de piloter sa mise en œuvre jusqu'à son achèvement. L'ingénierie technique consiste en l'utilisation des compétences nécessaires à la réalisation concrète d'un ou de plusieurs volets du projet concerné. C'est justement ce type d'ingénierie qui représente **le défi le plus difficile à relever pour les collectivités**, car les projets d'adaptation et d'atténuation nécessitent des savoir-faire très spécifiques qui sont difficiles à mutualiser au niveau des EPCI.

À plus ou moins long terme, la solution réside dans la **mutualisation des offres d'ingénierie**. De toute évidence, par exemple, l'ingénierie de la **transition écologique** et celle de **l'aménagement du territoire** sont intimement liées et pourraient être rapprochées au profit des collectivités qui en ont le plus besoin.

Une **troisième piste de réforme** pourrait consister à progresser dans la **simplification** des documents de planification territoriale. Un effort a déjà été fait au niveau des régions avec le SRADDET. S'agissant du bloc communal, on observe un empilement de documents qui pourraient **rapprocher** : documents d'urbanisme, PCAET, programmes locaux de l'habitat (PLH), etc. La question n'est pas simple, car chaque document a « **une bonne raison d'exister** ». Pour autant, il paraîtrait opportun de ne pas laisser les collectivités multiplier inutilement les **diagnostics** et les **comités de pilotage** sur des questions assez proches. Il convient donc de trouver les moyens de **préserver** les objectifs fondamentaux de ces documents tout en facilitant leur mise en œuvre opérationnelle.

(1) Un atelier a été organisé sur le sujet le 19 novembre 2025, au cours duquel Edmond Jorda, maire de Sainte-Marie-la-Mer (Pyrénées-Orientales), a déclaré que la « fracture de l'ingénierie territoriale » était « une des grandes fractures de notre pays ».

En dernier lieu, je voudrais évoquer les **contrats pour la réussite de la transition écologique** (CRTE), qui constituent la déclinaison opérationnelle des feuilles de route élaborées dans le cadre des COP régionales ⁽¹⁾. Le dispositif fera l'objet d'une **évaluation** afin de voir dans quelle mesure les CRTE ont été utiles à l'accompagnement des collectivités et à l'atteinte des objectifs stratégiques poursuivis par l'État. En 2026, une fois que les nouveaux exécutifs communaux et intercommunaux auront été mis en place, le SGPE indiquera si – et à quelles conditions – une **nouvelle génération de CRTE** a vocation à être lancée.

À ce stade, nous avons identifié **quatre conditions** :

1° Les contrats doivent être organisés autour de **projets de territoire définis par les collectivités elles-mêmes** ;

2° Ils doivent être **stratégiques**, c'est-à-dire se concentrer sur les actions les plus structurantes du territoire concerné ;

3° Ils doivent être **issus du dialogue** mené en amont avec les services déconcentrés de l'État dans le cadre des COP ;

4° Les contrats doivent être **pluriannuels** et prendre en compte les différentes **sources de financement** offertes sous la forme de « guichets uniques » par, d'une part, les services de l'État et, d'autre part, les collectivités. On peut noter l'exemple intéressant de la **région Grand Est**, qui a rattaché les CRTE à d'autres actions de développement régional au travers d'un « pacte territorial de relance et de transition écologique » (**PtrTE**). Ici, la région a joué son rôle de planificateur en assumant son rôle d'interface entre l'État et le bloc communal.

Pour conclure, je voudrais insister sur la nécessité pour le SGPE de ne lancer un nouveau cycle de COP qu'à l'issue d'une concertation **approfondie** avec les associations d'élus et tous les acteurs représentatifs des échelons de la planification territoriale. **Cette concertation aura, notamment, vocation à définir les modalités d'association du bloc communal.**

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie, M. Augier, pour les réponses que vous avez bien voulu apporter aux questions posées et donne maintenant la parole à Mme Maryse Combres, présidente de la Fédération des Agences locales de l'énergie et du climat (FLAME).

(1) Mis en place en 2020 dans le cadre du plan de relance sous le nom de « contrats de relance et de transition écologique », les CRTE, renommés « contrats pour la réussite de la transition écologique », ont été réactivés lors du lancement des premières COP régionales (circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023).

MME MARYSE COMBRES, PRÉSIDENTE DE LA FÉDÉRATION DES AGENCES LOCALES DE L'ÉNERGIE ET DU CLIMAT (FLAME)

La FLAME regroupe 38 Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC) qui couvrent environ 6 200 communes. Les élus locaux qui président ces agences en ont fait de véritables **outils d'aide à la décision**.

Les ALEC sont définies dans le code de l'énergie ⁽¹⁾ comme des « agences d'ingénierie partenariale et territoriale à but non lucratif ». En pratique, les ALEC sont des structures d'ingénierie **expertes et opérationnelles**, mutualisées à l'échelle d'une métropole ou de plusieurs EPCI. Leur domaine d'action, qui couvre les « politiques publiques de l'énergie et du climat », vise tous les publics, du particulier aux collectivités territoriales en passant par les entreprises.

À titre général, les ALEC **informent, sensibilisent et conseillent** les acteurs publics et privés dans le domaine de la transition écologique et énergétique. Elles accompagnent les entreprises dans l'amélioration de leur performance énergétique et l'optimisation de leur consommation. Elles sont également porteuses du service public de la rénovation de l'habitat, puisque **la quasi-totalité d'entre elles sont référencées comme des « espaces conseil France Rénov' »** ⁽²⁾.

Ce sont surtout des structures d'appui **juridique, technique et financier** des collectivités territoriales dans leurs opérations visant à déployer des installations de production d'énergies renouvelables (EnR), rénover leur patrimoine immobilier, développer des solutions de mobilité durable et renforcer les capacités d'adaptation de leur territoire au changement climatique.

Naturellement, les ALEC assistent les collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCAET, qui comportent souvent des projets très structurants pour un territoire. Je précise que 84 % des PCAET actuellement en vigueur sont couverts par une ALEC.

Vous nous interrogez, M. le président, sur la pertinence et le nombre de documents de planification. Comme vous l'évoquiez tout à l'heure, il y a les plans d'urbanisme, les SCoT, les PCAET et, bien entendu, le SRADDET avec lequel les autres documents doivent être compatibles. À ce dispositif sont venus s'ajouter les outils de la planification écologique, en particulier **ceux découlant des feuilles de route des COP régionales**.

Bien que nous n'ayons pas constaté de problèmes d'articulation entre ces divers documents, **il est certain qu'il y en a beaucoup, et même beaucoup trop**. Certains de ces dispositifs apparaissent avant tout comme des **contraintes**.

(1) Art. L. 211-5-1.

(2) Le dispositif France Rénov', piloté par l'ANAH, a été créé en janvier 2022 en application de l'art. 164 de loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience ». Il s'appuie sur un réseau de « guichets d'information, de conseil et d'accompagnement » mentionné au II de l'art. L. 232-2 du code de l'énergie.

Il nous semble que les dispositifs qui marchent le mieux soient ceux qui s'appuient sur une **démarche volontaire** de la part des collectivités. Je citerais, par exemple, le programme des Territoires engagés pour la transition écologique (TETE) porté par l'ADEME ⁽¹⁾. Le mot « magique » est l'animation du terrain. Ces démarches sont possibles et fructueuses parce qu'elles sont portées par des élus locaux. **Quand un élu local s'engage, je peux vous dire que ça aboutit.**

Si l'on veut que la planification écologique soit un succès, il est essentiel de **transformer la contrainte en véritable opportunité**. Les collectivités ne doivent pas être uniquement associées, mais aussi outillées. Cela suppose qu'elles puissent disposer de leur propre ingénierie pour concevoir leur stratégie à partir d'une expertise. Des **moyens humains** et des **compétences** sont indispensables. Les élus locaux ont moins besoin de passer du temps à mettre à jour leur PCAET que d'être accompagnés pour « **passer à l'action** ».

Afin d'illustrer mon propos, je citerais l'exemple du **programme « Les Générateurs »**, piloté par l'ADEME. Ce dispositif, auquel plusieurs ALEC participent, permet à des conseillers d'aider les collectivités à monter en puissance dans la conception de projets d'installations éoliennes ou photovoltaïques. Ces conseillers interviennent toujours au moment de la **génération** du projet : **là, ça fonctionne**.

En revanche, **l'identification** par les communes des « **zones d'accélération** » de la production d'énergies renouvelables ⁽²⁾ a rencontré un succès plus mitigé. À la fin de l'année 2024, soit plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la « loi EnR », seulement **un tiers des communes** avaient procédé à cette identification ⁽³⁾. À nos yeux, les raisons de cet échec relatif résident dans le **manque d'ingénierie territoriale de proximité**.

La planification écologique dans les territoires doit être **transversale** et **impliquer** l'ensemble des acteurs concernés. Il importe de passer d'une volonté de planification un peu contrainte à une stratégie opérationnelle planifiée puis, enfin, à une véritable action. **La planification ne « donnera envie » que si elle aboutit à quelque chose de concret.**

* * *

(1) Lancé en septembre 2021, le programme TETE permet aux collectivités qui le souhaitent d'accéder, à partir d'une « labellisation », à une ingénierie personnalisée (élaboration et mise en œuvre d'un plan d'actions co-financé), à des formations et à une mise en réseau avec les autres collectivités engagées. Le dispositif s'appuie sur deux labels : Climat-Air-Énergie et Économie circulaire.

(2) L'art. L. 141-5-3 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (« loi EnR »), oblige les communes à transmettre au préfet dans un certain délai les éléments d'identification des zones d'accélération.

(3) En novembre 2024, environ 33 % des communes avaient renseigné le portail cartographique sur les énergies renouvelables selon la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) – La Gazette des communes du 28 novembre 2024.

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie, Mme Combres, pour votre intervention qui met en valeur le **besoin d'ingénierie** dans les territoires.

Je me tourne maintenant vers M. Nicolas Garnier, délégué général de l'association Amorce. Les intervenants précédents ont longuement évoqué cette **série d'acronymes** (SRADDET, CRTE, PCAET, etc.) désignant les outils de planification écologique mis à la disposition des élus locaux. Quel regard portez-vous sur ces dispositifs ? Comment pourrait-on, selon vous, en faire de véritables **leviers d'action** plutôt que des **obligations procédurales** ?

M. NICOLAS GARNIER, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION AMORCE

Alors que se poursuivent les discussions sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, je dirais que **c'est le bon moment pour évoquer la planification écologique.**

Sur le plan historique, la **première forme planification écologique** en France est apparue à l'occasion des « agendas 21 », qui visaient à décliner au travers de « projets territoriaux de développement durable » les engagements internationaux pris lors du sommet de Rio de Janeiro, dit « sommet de la Terre », des 1^{er} et 15 juin 1992 ⁽¹⁾. C'était un peu **rudimentaire**, car on se contentait de récapituler ce que l'on faisait déjà : aucun objectif n'était véritablement fixé. Mais **ce dispositif a créé une première dynamique.**

Un nouveau dispositif a été mis en place à partir de la fin des années 2000 sous la forme des « **plans climat-énergie territoriaux** » (PCET), mentionnés pour la première fois dans la loi « Grenelle 1 » ⁽²⁾ puis rendus obligatoires pour les régions, les départements ainsi que les communes et les EPCI de plus de 50 000 habitants par la loi « Grenelle 2 » ⁽³⁾. Des objectifs chiffrés étaient fixés, mais on ne définissait pas de trajectoire précise pour les atteindre.

En outre, la planification écologique venait se confronter aux autres dispositifs de planification existants – SCoT, PLU, etc. –, ce qui donnait lieu à ce que j'ai moi-même qualifié « **d'assiette de spaghettis** ». Au cours des années 2010, on a essayé avec difficulté de faire converger ces différents outils.

Un basculement s'est opéré en 2022 avec la mise en place du SGPE : celui-ci a commencé à « **faire des mathématiques** », c'est-à-dire à essayer de traduire sous la forme de **jalons territorialisés** la trajectoire permettant d'atteindre les objectifs de transition écologique.

(1) Dispositif introduit par l'art. 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

(2) Art. 7 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(3) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 75).

Cette démarche s'est avérée très **complexe**. L'Union européenne a fixé, par exemple, un objectif de 42,5 % de sources renouvelables dans la consommation collective finale d'énergie en 2030 ⁽¹⁾. L'État et les SRADDET peuvent reprendre globalement cet objectif, mais, lorsqu'on descend vers les strates inférieures, **on ne sait pas toujours comment le décliner ou l'adapter**. Pour reprendre l'expression que vous employiez à l'ouverture des *Rencontres*, M. le président, on « refile la patate chaude » aux collectivités, car il n'est pas facile d'intégrer une cible locale dans une trajectoire nationale. Imaginons un instant que l'objectif de 42,5 % s'applique **indistinctement** à chaque commune...

La planification ne peut donc réussir que si elle aboutit à un **partage de responsabilités** : il ne saurait être question d'organiser une trajectoire sans identifier ceux qui seront chargés de la mettre en œuvre. J'ajouterais qu'une planification qui serait centrée sur **le seul objectif de réduction des gaz à effet de serre** serait **erronée** : elle doit aussi intégrer des objectifs de préservation de la ressource en eau, les risques de pollution et les capacités de dépollution ainsi que la disponibilité des matières premières dans une optique de souveraineté.

Comment résoudre cette question de la **co-responsabilité** ? De toute évidence, nous ne sommes plus dans « l'ancien monde », où l'État pouvait assigner des objectifs aux décideurs locaux. L'approche « **descendante** » où l'État décide et les collectivités appliquent **ne fonctionne pas**. Les difficultés rencontrées par les communes pour identifier les « zones d'accélération » des énergies renouvelables, évoquées par Mme Combres tout à l'heure, témoignent de la nécessité qui s'attache à ce que les élus soient associés le plus possible à la définition des obligations qui s'appliqueront à eux.

Le **contrat** me paraît donc être la solution à cette question. Il s'agit à la fois de définir de manière partagée les **objectifs** à atteindre et les **moyens** pour y parvenir. Au fond, il n'y a que quatre modalités d'action lorsqu'un acteur public souhaite lutter contre le dérèglement climatique : **l'incitation**, la **dissuasion**, **l'obligation** et **l'interdiction**.

Avant d'agir, il faut d'abord savoir quel acteur est **légitime** pour intervenir et avec **lequel de ces quatre leviers**. Le niveau européen peut apparaître adéquat, par exemple, pour dissuader les acteurs économiques d'accroître leurs émissions de gaz à effet de serre. À l'autre bout de la chaîne, les **communes** sont légitimes pour, par exemple, interdire les pesticides, car le point de captage d'eau potable susceptible d'être pollué se situe sur leur territoire.

J'observe, à cette occasion, que la planification territoriale, en France, permet souvent de contraindre quelqu'un qui « bouge » à évoluer d'une certaine façon, mais **elle n'a aucun effet sur celui qui « ne bouge pas »**. Cette dimension mériterait de prendre plus de place dans les dispositifs de planification.

(1) Directive (UE) 2023/1413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023, dite « RED III », modifiant la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018.

Parlons maintenant des **moyens financiers**. Les ressources issues de la **fiscalité énergétique**, qui représentent la majeure partie des recettes de la fiscalité environnementale ⁽¹⁾, sont loin d'être négligeables, puisqu'elles tournent autour de **45 milliards d'euros** par an ⁽²⁾. À titre de comparaison, le budget de l'État consacré à la rénovation énergétique (MaPrimeRénov' ⁽³⁾) en 2025 s'élevait à **3,6 milliards d'euros** et celui du Fonds chaleur ⁽⁴⁾, c'est-à-dire du dispositif de soutien à la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables, à **800 millions d'euros**. L'écart entre les recettes et les dépenses est, sur ce point, considérable.

D'une manière ou d'une autre, il serait opportun qu'une part plus importante de la fiscalité énergétique soit **affectée au bloc communal et aux régions**. C'est bien à ce niveau que les émissions de gaz à effet de serre sont constatées et peuvent être résorbées. En ce sens, nous espérons que la discussion budgétaire sur le PLF pour 2026 permettra de **sauvegarder le « Fonds territorial climat »** destiné au financement des PCAET ⁽⁵⁾.

Évoquons quelques instants la politique de **l'eau** et de **l'assainissement**. Selon le Cercle français de l'eau, **13 milliards d'euros par an** seraient nécessaires pour faire face aux besoins non couverts dans ce domaine (dépollution et restauration des masses d'eau, modernisation et décarbonation des infrastructures, impact des sécheresses et des inondations) ⁽⁶⁾.

La **place des collectivités** dans le financement de l'eau apparaît largement déséquilibrée. Alors que le service public de l'eau représente **moins de 20 % des prélèvements** d'eau douce en France ⁽⁷⁾, il contribue à **plus de 70 %** aux ressources des agences de l'eau ⁽⁸⁾ et ne représente qu'environ la **moitié** des aides allouées par les agences ⁽⁹⁾. Dans un système où les dépenses d'alimentation en eau potable sont payées par les redevances ⁽¹⁰⁾, c'est clairement **« l'eau municipale qui paie tout »**.

(1) 79 % en 2022 (*Bilan environnemental 2024 de la France* – page 73).

(2) 42,3 milliards d'euros en 2022 (*ibid.*).

(3) Fonds géré par l'ADEME.

(4) Aide de l'État, gérée par l'ANAH, en faveur de la rénovation énergétique des logements individuels et des copropriétés.

(5) Depuis 2024, les sénateurs réclament la mise en place d'un dispositif spécifique d'aide au financement des PCAET. Un « Fonds territorial climat » avait été adopté par le Sénat lors de l'examen du PLF pour 2025 (notamment amendements II-799 rect. bis du 20 janvier 2025) avant d'être finalement intégré au Fonds vert par la commission mixte paritaire. Sa reconduction dans le PLF 2026 n'avait pas été envisagée par le Gouvernement, mais a de nouveau fait l'objet d'amendements au Sénat le 9 décembre 2025. Le dispositif n'a finalement pas été retenu dans la version du texte adopté le 2 février 2026 en application de l'art. 49, alinéa 3, de la Constitution.

(6) *Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine* (Cercle français de l'eau – novembre 2024) – page 61.

(7) 18,5 % en 2021 selon le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique.

(8) 71 % des redevances perçues en moyenne chaque année sur la période 2013-2022 provenaient des ménages (étude du Cercle français de l'eau précitée – page 24).

(9) 1,13 milliard d'euros par an en moyenne sur la période 2013-2022 (étude du Cercle français de l'eau précitée – page 38) sur un total de dépenses de subventions d'environ 2,2 milliards par an en moyenne sur la même période.

(10) En application du principe dit de « l'eau paie l'eau » (art. L. 2224-2 du CGCT).

Il faut signaler que **4,6 milliards d'euros**, sur les **13 milliards d'euros** précités, devront être mobilisés chaque année pour la seule modernisation du réseau ⁽¹⁾. Si l'on garde la même structure de financement de la politique de l'eau, les coûts vont se reporter sur la **facture d'eau de l'utilisateur domestique** à hauteur d'au moins **20 %**, voire **50 %** dans certaines communes. Dans cette hypothèse, un mouvement de contestation similaire à celui des « Gilets jaunes » ne saurait être exclu.

Je voudrais terminer mon intervention par le traitement des **déchets**. Dans ce domaine, la planification est un **piège « satanique »**. En matière de déchets ménagers, la loi fixe un objectif de recyclage de 65 % ⁽²⁾, qui ne peut être atteint par les éco-organismes au regard de la difficulté à recycler les déchets collectés et, plus généralement, de la faible recyclabilité des produits mis sur le marché. À cette occasion, on rappellera que la France s'est acquittée en 2024 de **1,5 milliard d'euros** à l'Union européenne au titre de la contribution sur les déchets d'emballages plastiques.

La planification aboutit donc ici à une situation paradoxale : l'État fixe des objectifs qui, faute de pilotage et de moyens, sont **inatteignables**. Au niveau local, les collectivités se retrouvent, en bout de chaîne, à s'acquitter d'une taxe plus importante pour les masses de déchets qu'elles envoient en incinération. C'est donc *in fine* le contribuable qui paie sur tout ce qu'il consomme et ne peut être recyclé.

J'achèverai mon intervention en insistant sur le rôle de la **fiscalité écologique** : il faut **l'axer** en priorité sur **celui qui pollue** et affecter plus massivement le produit de ces taxes au financement des politiques de transition écologique, de façon à réduire le sentiment d'une « écologie punitive ». Afin de bien s'assurer de la bonne utilisation des moyens, on pourrait mettre en place un « **observatoire** » de la **performance des aides publiques**, que celles-ci viennent de l'État ou des collectivités territoriales.

En conclusion, la planification ne peut pas être une « **prophétie auto-réalisatrice** » : elle ne repose pas sur des **consensus**, mais sur des **compromis**. Elle ne consiste pas à transférer des responsabilités de manière gratuite, mais à instaurer une co-responsabilité **contractuelle** appuyée sur des ressources issues de la fiscalité environnementale.

* * *

(1) Étude précitée du Cercle français de l'eau (page 31).

(2) Art. L. 541-1 du code de l'environnement issu de l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020, elle-même prise en application de l'art. 125 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 (loi AGECE).

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie, M. Garnier, pour cet exposé très complet, qui remet en perspective la montée en puissance de la planification écologique dans notre pays, et vous propose d'entendre maintenant M. Nicolas Portier, professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po et consultant indépendant.

Ancien conseiller du délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) entre 1997 et 2003, puis délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) – association connue aujourd'hui sous la dénomination d'Intercommunalités de France – entre 2004 et 2021, vous conduisez aujourd'hui, M. Portier, un **programme d'études** sur la planification écologique et sa mise en œuvre dans les territoires. Deux rapports ont été produits dans le cadre de ce programme : le premier, publié en novembre 2024, explore les modes de « **territorialisation** » de la planification écologique ; le second, publié en juin 2025, analyse les **besoins de financement** des politiques de transition sur le terrain.

Dans la lignée des propos de M. Garnier, qui soulignaient à juste titre l'exigence d'une « co-responsabilité » entre l'État et les collectivités territoriales, comment pourrait-on, selon vous, renforcer le rôle de celles-ci dans l'**élaboration** des stratégies **nationales** ?

M. NICOLAS PORTIER, PROFESSEUR AFFILIÉ À L'ÉCOLE URBAINE DE SCIENCES PO

À l'instar de M. Garnier, je souhaiterais souligner les **progrès accomplis depuis dix ans**. Rappelons-nous que l'Accord de Paris, que M. le président évoquait en introduction, date du 12 décembre 2015. La loi de transition énergétique pour la croissance verte et la loi « NOTRe », qui ont constitué des jalons importants dans la planification écologique, sont entrées en vigueur à la même époque ⁽¹⁾.

La planification écologique doit permettre de sortir du « **brouillard** ». Tant qu'on s'en tenait aux documents européens, tels que le « Pacte vert » ⁽²⁾, ou nationaux, comme la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ⁽³⁾ ou la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ⁽⁴⁾, les objectifs fixés « **ne parlaient pas** ».

(1) La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte introduit des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de division par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) crée les SRADDET en son article 10.

(2) En anglais « Green Deal ». Le Pacte vert a été adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 12 et 13 décembre 2019.

(3) Le Gouvernement a présenté le 3^e volet de la SNBC le 12 décembre 2025.

(4) Le 2^e volet de la PPE est toujours en vigueur (2022-2028).

Avec les COP régionales, le SGPE a engagé ce que j'ai nommé une « **descente d'échelle** », c'est-à-dire une territorialisation des objectifs nationaux afin d'agir au niveau local.

Certes, la montée en puissance de la planification se heurte, depuis quelque temps, à des incertitudes liées au contexte politique. Il peut y avoir des effets de « *stop and go* », voire de « yo-yo », mais **globalement, les travaux se poursuivent, car notre pays n'a pas le choix.**

Les **deux rapports** que vous avez évoqués, M. le président, produits dans le cadre du programme d'études de l'École urbaine de Sciences Po avec l'appui de l'Institut de la recherche de la Caisse des dépôts et consignations, s'efforcent d'analyser la façon dont a pu s'opérer cette « descente d'échelle ». Je m'efforce aujourd'hui **d'analyser les feuilles de route publiées par les COP régionales.**

Il ressort, tout d'abord, de cette analyse que la plupart des feuilles de route ont été **cosignées** par le **préfet de région** et le président du **conseil régional.**

Si l'on considère, ensuite, la répartition des émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité et par région ⁽¹⁾, c'est la **dissymétrie** qui « saute aux yeux » : en Corse, par exemple, le secteur tertiaire représente près de **80 % des émissions**, ce qui s'explique en grande partie par l'absence de connexion au réseau d'électricité nucléaire situé sur le continent. La situation est similaire dans les **outre-mer**, où cette proportion se situe entre 60 % et 70 %. Assez logiquement, la part de l'industrie s'élève à **38 %** dans les Hauts-de-France et à **50 %** en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). L'agriculture est le principal gisement des émissions en Bretagne (**41 %**), alors qu'elle ne pèse que **3 %** en PACA.

La planification écologique passe donc bien par la prise en compte au niveau de chaque région des **spécificités** de son « bouquet » d'émissions de carbone. Les **SRADDET** de première génération avaient déjà intégré certains de ces éléments, qui ont aujourd'hui vocation à être **repris dans les COP régionales.** La comparaison entre la somme des trajectoires des SRADDET de première génération et la SNBC de deuxième génération montre qu'un **réajustement** est nécessaire si la France veut tenir ses objectifs de réduction d'émissions d'ici 2050.

Vous évoquiez tout à l'heure, M. le président, l'articulation des documents de planification entre eux. Certes, l'architecture reste complexe, mais **il y a eu des progrès.**

(1) *Éléments présentés lors des Rencontres par M. Portier à partir de données fournies par ATMO France et les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) pour 2022.*

N’oublions pas, tout d’abord, que la création du SRADDET est issue d’une **fusion de huit schémas régionaux** ⁽¹⁾. En outre, il peut y avoir des rapprochements entre les SCoT et les PCAET ⁽²⁾, ainsi qu’entre les plans locaux d’urbanisme et les plans locaux de l’habitat et de la mobilité ⁽³⁾.

Les fusions amènent inévitablement à s’interroger sur les **rapports de hiérarchie** entre les différents niveaux. Même si les documents de planification en vigueur ne sont pas toujours parfaitement compatibles, ils doivent rester **cohérents** entre eux. Au fond, il s’agit de différencier les objectifs de planification tout en garantissant un **partage équilibré** du « fardeau » de la transition écologique.

Au cours de mes travaux, j’ai pu constater que les COP régionales avaient repris assez largement la modélisation des « leviers de décarbonation » effectuée par le SGPE, qui reprenait les « bouquets » d’émissions de carbone présentés tout à l’heure. Il s’agit là d’un succès de la démarche engagée par le SGPE.

Lorsqu’on arrive aux mesures concrètes à mettre en œuvre, l’échelon régional peut intervenir dans son domaine de compétences, notamment en matière de mobilité. Pour autant, c’est au niveau du **bloc communal** – et donc des PCAET – que l’on peut agir le plus sur les secteurs générateurs d’émissions de carbone. Sur ce point, on peut se féliciter de la **montée en puissance de l’intercommunalité** depuis la loi NOTRe, qui facilite la généralisation des PCAET. L’exemple de la Normandie montre un maillage désormais majoritaire du territoire régional par des PCAET.

La planification au **niveau communal** permet d’agir sur des secteurs émissifs comme les parcs résidentiels, les locaux professionnels, la séquestration du carbone (haies, forêts, prairies, zones humides), l’économie circulaire et la ressource en eau. On peut constater que **les CRTE ont souvent été calés sur les mêmes périmètres que les PCAET**.

L’appropriation politique de ces plans par les élus est un processus long mais en progrès. Au début, ils étaient portés par des « convaincus » quelque peu isolés. Aujourd’hui, une dynamique collective s’est créée, ce qui témoigne d’un effet d’apprentissage.

(1) Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat air-énergie (SRCAE), schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), schéma régional d’intermodalité (SRI), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) ainsi que plusieurs autres documents de planification, de programmation ou d’orientation dans tout domaine contribuant à l’aménagement du territoire lorsque la région détient une compétence exclusive en la matière (ex : stratégie de cohérence régionale d’aménagement numérique).

(2) Un Schéma de cohérence territoriale (SCoT) tenant lieu de Plan climat air-énergie territorial (PCAET) peut être adopté par un EPCI (SCoT-AEC) en application des art. L. 141-16 et suivants du code de l’urbanisme, introduits par l’ordonnance n° 2010-744 du 17 juin 2020 prise en application de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (loi ELAN).

(3) Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (loi ALUR – art. 137), le PLUi peut tenir lieu de programme local de l’habitat PLH ou plan de déplacements urbains (aujourd’hui plan de mobilité). Il devient alors un « PLUi-HM », régi par l’art. L. 151-44 du code de l’urbanisme.

La mobilisation de l'échelon communal, bien que réelle, se heurte aux **signaux contradictoires** adressés au niveau national : en 2023, la loi « EnR »⁽¹⁾ crée des zones dites « d'accélération » des installations de production d'énergies renouvelables et, en 2025, on évoque un « moratoire »⁽²⁾. À la fin de l'année 2024, plus de **630 000 zones d'accélération** ont été identifiées par **un tiers des communes**⁽³⁾. Le processus accuse un certain retard, car le législateur, en 2023, a choisi de **confier cette tâche aux communes**, y compris celles qui ne disposent d'aucune capacité d'ingénierie, et non aux **intercommunalités**, qui sont pourtant responsables des PCAET.

On peut également s'interroger sur la viabilité des avis donnés par les **comités régionaux de l'énergie (CRE)**, chargés de s'assurer que les projets déposés sont conformes aux objectifs régionaux de la planification énergétique⁽⁴⁾. Pour l'instant, les dossiers ont été analysés au regard des SRADDET en vigueur, mais **n'oublions pas que le troisième volet de la PPE est en attente de publication...**

Cette participation de l'échelon communal permet de **responsabiliser** les élus locaux les plus en contact avec l'opinion publique. Ce sont bien les maires qui peuvent se prendre « **une claque** » sur un projet d'éolienne ou de panneau photovoltaïque. On ne parviendra à réaliser nos objectifs que si l'on permet à la population de s'approprier ces questions, d'où l'importance de la participation citoyenne. L'échelon communal ne doit pas être le **support « passif »** d'accueil des installations d'EnR, mais le **pilote** de la démarche.

De mon point de vue, il est vraiment **dommage** que les tensions entre les acteurs de la filière de production d'électricité – avec le retour en force du nucléaire et la remise en cause des EnR – aient fini par **perturber la montée en puissance de la territorialisation de la transition énergétique.**

J'achèverai mon intervention par un état des lieux de la **planification foncière**. À la différence des objectifs de décarbonation, l'État s'est avéré incapable de proposer des trajectoires **différenciées** de réduction de l'artificialisation des sols. Tout au plus peut-on saluer l'effort opéré par le Parlement en 2023 qui, en excluant les « **projets d'envergure nationale ou européenne** » (PENE) du calcul des « budgets fonciers », a facilité les discussions au niveau régional⁽⁵⁾.

(1) Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 précitée.

(2) Un amendement de M. Jérôme Nury (n° 486) à la proposition de loi sénatoriale portant programmation et simplification dans le secteur économique de l'énergie (dite « PPL Gremillet ») a été adopté le 12 juin 2025. Il prévoyait un « moratoire » sur l'implantation de nouvelles éoliennes et installations photovoltaïques. Le texte ainsi amendé a été rejeté en séance publique à l'Assemblée nationale le 24 juin 2025.

(3) Cf. article de la Gazette des communes du 28 novembre 2024 précité.

(4) III de l'art. L. 141-5-3 du code de l'énergie.

(5) La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a exclu les PENE de ne pas comptabiliser l'artificialisation découlant des PENE pour l'atteinte des objectifs de réduction territorialisée de l'artificialisation prévus au titre de l'article 194 de la loi « Climat et résilience ». Il s'agissait, notamment, de ne pas pénaliser les régions où se déploient des grands projets d'envergure (Canal Seine-Nord Europe, par exemple).

Plus généralement, la définition du « droit à consommer du foncier » est **une question d'aménagement du territoire**. L'État devrait pouvoir être en mesure de dialoguer avec les élus locaux sur ce sujet. Ce qui est en jeu, c'est la garantie d'une « **transition juste** » : faut-il donner plus de droits à ceux qui ont beaucoup consommé par le passé ou, au contraire, faudrait-il procéder à un rééquilibrage ?

L'exemple de la région des Hauts-de-France est intéressant : des **taux différenciés par SCoT** de réduction de la consommation foncière ont pu être définis à partir de **critères de répartition co-construits**. Certains territoires bénéficient ainsi d'un taux de réduction de **12,9 %** sur la période 2021-2031, tandis que d'autres se voient appliquer un taux de réduction plus élevé (jusqu'à **71 %**).

En conclusion, j'insiste sur la nécessité d'adopter une approche **globale** de la décarbonation, en intégrant **l'empreinte carbone** à la réflexion. Le site de Fos-sur-Mer (13) produit à lui seul 14 millions de tonnes de carbone par an, soit plus encore que le bilan carbone de l'État tout entier (10 millions de tonnes). Faut-il fermer pour autant les usines correspondantes ? Sur ce point, je rappellerai que, si la région Île-de-France peut se targuer d'un bon bilan en termes d'émissions, **son empreinte carbone est assez « mauvaise »**.

Nous produisons déjà « bas carbone » en France. Il faut faire de cette « signature » un **avantage comparatif** permettant le **maintien** de notre **agriculture** et de notre **industrie**.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie, M. Portier, pour cet état des lieux complet et documenté. Nous allons maintenant ouvrir un temps d'échanges avec les représentants d'associations d'élus locaux en commençant par M. Yann Wehring, vice-président de la région Île-de-France en charge de la transition écologique, du climat et de la biodiversité.

INTERVENTIONS DES ÉLUS LOCAUX

M. Yann Wehring, vice-président de la région Île-de-France en charge de la transition écologique, du climat et de la biodiversité. Je voudrais, tout d'abord, saluer le SGPE pour la qualité du travail accompli, notamment en direction des régions, ainsi que pour son écoute des préoccupations des élus.

Pour autant, **la planification écologique n'est pas née en 2022**. Bien avant les accords de Paris, les régions étaient intervenues dans la fixation du cadre applicable à la déclinaison territoriale des objectifs de la politique écologique nationale.

On rappellera, par exemple, la mise en place des **schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie** (SRCAE) par loi dite « Grenelle 2 » ⁽¹⁾ en 2010, puis leur remplacement par les SRADDET par la loi NOTRe en 2015, à l'exception de la Corse, de l'outre-mer et de l'Île-de-France ⁽²⁾.

Du point de vue de Régions de France, les nouveaux outils de planification portés par le SGPE devraient être un « apport » aux documents existants et non un cadre supplémentaire. Régions de France plaide pour un « **alignement** » et non pour un « **empilement** » des dispositifs.

Par ailleurs, pour utiles qu'ils soient, ces instruments stratégiques ne peuvent suffire à satisfaire l'ambition de la transition écologique. Les régions n'ont pas besoin qu'on leur dise ce qu'elles doivent faire : **elles le savent déjà**. Reste à « passer à l'action », ce qui est de plus en plus difficile dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

La loi MAPTAM fait théoriquement des régions des « chefs de file » en matière de planification écologique ⁽³⁾. **Disons-le sans détour : ce n'est pas une réalité**, tant au titre des compétences exercées que des moyens financiers alloués. Nous avons besoin d'un État qui « lâche prise » : je voudrais rappeler que le principe même d'un dispositif national de planification écologique découle d'une décision prise au plus haut niveau de l'État. **Les régions n'ont été associées qu'à sa mise en œuvre sans avoir pu peser sur sa définition.**

Régions de France attend beaucoup du « nouvel acte de décentralisation » annoncé par le Premier ministre le 19 septembre dernier dans la mesure où il est envisagé de lier l'exercice d'une compétence à **une strate de collectivité**. Les régions ont, naturellement, vocation à être les seules compétentes en matière de planification écologique.

Plus fondamentalement, nous souhaiterions que le SGPE aide les régions à **savoir si leur trajectoire va dans le bon sens**, c'est-à-dire si elle permet à notre pays de se conformer à ses engagements européens. Les contraintes budgétaires amènent les élus à privilégier **la recherche de « l'euro efficace »**. C'est sur ce point que l'appui du SGPE est essentiel : il doit pouvoir indiquer aux régions les pistes à suivre **concrètement** pour atteindre le plus d'objectifs compte tenu des moyens disponibles.

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 68). Les SRCAE fixent des objectifs régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de qualité de l'air.

(2) La loi NOTRe, en son art. 10, fusionne plusieurs schémas régionaux (dont le SRCAE) dans un nouveau schéma régional (SRADDET), « à l'exception de la région Île-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région » (art. L. 42151-1 CGCT).

(3) Art. L. 1111-9 du CGCT dans sa rédaction issue de l'art. 3 de la loi MAPTAM (cf. page 27 supra).

Au début de cette table ronde, M. Augier a confirmé qu'un nouveau cycle de COP allait s'ouvrir prochainement. À cette occasion, Régions de France appelle le Gouvernement à ne pas trop multiplier les exercices de ce type afin de limiter les **risques d'épuisement** des élus et de leurs équipes. Il s'agit, là aussi, d'un enjeu de la simplification que nous appelons de nos vœux.

M. Gilles Noël, maire de Varzy et vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). En préambule, je voudrais rappeler que je représente, dans cette salle, les « petits » élus locaux. Les communes rurales ne regroupent, certes, que 22 millions d'habitants, mais elles couvrent **88 %** du territoire national. En Bourgogne Franche-Comté, qui est la région à laquelle ma commune se rattache, cette proportion monte à **95 %**. **La transition écologique passera nécessairement par nos périmètres communaux.**

Malheureusement, nous ne bénéficions pas des mêmes moyens que les régions, notamment en matière d'ingénierie. Les élus ruraux ont besoin d'être **formés**, je dirais même « **acculturés** », à la lutte contre le dérèglement climatique. Ils sont appelés à « coanimer » les actions de transition écologique en concertation avec la population. La **démocratie** est indispensable dans ce domaine si l'on veut « faire société ».

Bien entendu, il n'est pas nécessaire que les moyens en ingénierie soient répartis au niveau de chaque commune : une **mutualisation** à l'échelon de l'**EPCI** ou du **département** serait largement suffisante. Les COP sont régionales, mais il faut souvent plusieurs heures de route pour assister aux réunions. Cet éloignement des centres de décision nous pose problème.

S'agissant des ressources financières, l'AMRF réclame une modification en faveur des communes de la clef de répartition du produit de l'**imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)** sur les éoliennes ⁽¹⁾. En outre, nous estimons que la gestion des biens communs naturels par les communes légitime la mise en place d'une « dotation pour **aménités** environnementales ». Plus que la population couverte, c'est l'**espace** qui doit être le critère de répartition de cette dotation. Il s'agit pour nous d'une considération essentielle.

Si vous permettez cette métaphore, M. le président, **ce n'est pas dans la cour de l'Hôtel de Matignon qu'on installera une éolienne.** Les espaces naturels que l'on doit préserver et ceux sur lesquels on pourra implanter des installations de production d'énergies renouvelables sont précisément situés dans les communes rurales.

(1) Actuellement, les communes ne perçoivent que 20 % du produit de la taxe (9° de l'art. 1379 du code général des impôts- CGI) contre 50 % pour les EPCI à fiscalité propre (V bis de l'art. 1379-0 bis du CGI). Cette dernière part peut être portée à 70 % sur délibération des communes d'implantation.

Nous revendiquons ce rôle de « **coanimateur** » de la transition écologique. Je citerai l'exemple de la commune d'Étroussat (03), qui a décidé de déployer un dispositif d'**agrivoltaïsme** sur une surface de 58 hectares et de **partager le produit** entre les résidents et les agriculteurs. Ce projet illustre l'intérêt qui s'attache à ce que les maires jouent ce rôle d'impulsion, de coordination et d'animation au plus près de la population.

Le président Stéphane Delautrette. Avant de donner la parole à l'AMF, je voudrais rappeler qu'à mes yeux, il n'y a pas des « petits » et des « grands » maires, mais des « maires » tout simplement.

M. Christian Métairie, maire d'Arcueil et vice-président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF). Depuis quelques années, les réunions consacrées à la transition écologique s'enchaînent, mais j'ai, à chaque fois, le sentiment que les choses évoluent – certes, lentement – dans le bon sens.

Comme M. Noël le rappelait à l'instant, le bloc communal français se caractérise par une grande diversité de situations. Pour autant, tous les maires et présidents d'intercommunalité me paraissent animés de **la même volonté de s'engager** en faveur de la transition écologique. Cela traduit probablement une adhésion globale des élus au constat, porté par l'État, de l'urgence qui s'attache à la lutte contre le dérèglement climatique. Mais il y a aussi, selon moi, la prise de conscience que toutes les actions entreprises, qu'il s'agisse de la réduction des risques d'inondation, de la diminution de l'exposition aux pollutions ou du développement de mobilités plus douces, peuvent **contribuer à améliorer les conditions de vie de nos concitoyens**.

S'agissant de la **gouvernance** de la planification écologique, qui est le thème de la présente table ronde, j'estime qu'elle mériterait d'être améliorée. Le SGPE évoquait tout à l'heure le troisième volet du PNACC (**PNACC-3**) : il a fallu attendre une séance du Conseil national de la transition écologique (CNTE) en début d'année ⁽¹⁾ pour se prononcer sur le contenu définitif du programme, que l'AMF avait découvert dans ses grandes lignes peu de temps avant ⁽²⁾. À cet égard, je rappelle que le PNACC-3 **ne se limite pas à la fixation de grandes orientations** : il contient **52 mesures pratiques** que les collectivités territoriales vont devoir mettre en œuvre et pour lesquelles nous n'avons aucune visibilité sur le financement.

Lors du forum sur la transition écologique organisé le 19 novembre dernier à l'occasion du Congrès des maires, j'ai eu l'occasion de présenter à M. le ministre et au SGPE les souhaits des élus du bloc communal. **Certes, nous n'attendons pas tout de l'État, mais un petit peu quand même...**

(1) Réunion du CNTE du 28 janvier 2025.

(2) Une consultation publique avait eu lieu à l'automne 2024, au cours de laquelle l'AMF avait émis un avis réservé.

Tout d'abord, les maires et présidents d'intercommunalité souhaitent être **associés à tous les niveaux** à l'élaboration et à la mise en œuvre de la planification écologique. L'État peut s'appuyer au plan national sur le CNTE et au plan régional sur les COP. **Dès qu'il s'agit d'impliquer les communes, les choses ne sont plus très claires.**

Les élus locaux en appellent également à un **meilleur accompagnement** par les services déconcentrés de l'État. Nous avons parfois l'impression que ceux-ci passent **plus de temps à nous contrôler qu'à nous aider !**

La **question des moyens** ne saurait, par ailleurs, être esquivée, bien qu'il s'agisse du sujet de la seconde table ronde. Les collectivités sont appelées à faire plus avec des financements qui se raréfient. Je crains qu'à terme, la situation ne finisse par être bloquante.

Enfin, il est essentiel que nous ayons une **visibilité pluriannuelle** des objectifs et des moyens. Comment peut-on envisager un projet sur plusieurs années lorsque, par exemple, les crédits du « Fonds vert » passent de **2,5 milliards d'euros** en 2024 à **1,15 milliard d'euros** en 2025 et pourraient être ramenés à **650 millions d'euros** en 2026 ? Quelle que soit la strate de collectivité, il est vraiment difficile de travailler sans savoir de quoi demain sera fait.

M. Marc Denis, vice-président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise. Je partage entièrement les revendications qui viennent d'être formulées par M. Métairie. La prévisibilité budgétaire est une condition essentielle de mise en œuvre des projets : la garantie d'une dotation stabilisée sur trois ans, même diminuée, est une meilleure option que la vague promesse d'une stabilisation *in fine* non tenue.

Les services ont, par ailleurs, besoin d'évoluer dans un **environnement législatif et réglementaire stable** : nos ressources humaines sont, d'ores et déjà, suffisamment tendues pour qu'on puisse se permettre des remises en cause permanentes des orientations à suivre. Mon intercommunalité avait initié un projet de coopérative citoyenne portant sur l'injection dans le réseau d'énergies produites à partir de sources renouvelables. **Les priorités changent aujourd'hui au profit de l'autoconsommation** : le projet initial a dû être intégralement réorienté avec toutes les incertitudes juridiques et techniques que cela implique.

Plusieurs intervenants avant moi, notamment le SGPE et Mme Combres, ont déploré **l'empilement des documents de planification**, qui apparaît plus comme un facteur de ralentissement que de facilitation de l'action publique. Mes services passent leur temps à élaborer des PCAET, des programmes locaux de l'habitat (PLH), des PLUi, etc. **Une mise en cohérence de ces documents serait de nature à simplifier leur travail.**

J'ai, pour ma part, obtenu l'intégration du PCAET de la communauté d'agglomération dans un « **SCoT-AEC** »⁽¹⁾ et appelle à un recours plus large au dispositif des PLUi tenant lieu de programme local de l'habitat et plan de mobilité (**PLUi-HM**)⁽²⁾.

D'un point de vue plus général, je rappelle les **deux principales demandes de France Urbaine** dans le domaine de la transition écologique.

Tout d'abord, comme elle l'a rappelé dans sa réponse au Premier ministre sur un « nouvel acte de décentralisation »⁽³⁾, notre association appelle à ériger les grandes villes, agglomérations et métropoles en « **autorités organisatrices de la transition écologique et solidaire** » (AOTES), de façon à renforcer les capacités de coordination de l'ensemble des politiques publiques concourant à la décarbonation en milieu urbain.

Elle réitère, par ailleurs, son soutien en faveur du maintien du « **Fonds territorial climat** » mis en place en 2025⁽⁴⁾. Enfin, alors que se poursuit la discussion sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, l'association réaffirme l'importance qui s'attache à la préservation des crédits du « **Fonds chaleur** » géré par l'ADEME.

Le président Stéphane Delautrette. Vous avez raison, M. Denis, de rappeler que l'étendue des moyens alloués à la transition écologique, sujet qui sera abordé lors de la seconde table ronde, conditionne la réussite de la démarche de planification. Je vais maintenant solliciter le point de vue de l'ANEL.

M. Norbert Samama, maire du Pouliguen et membre du conseil d'administration de l'Association nationale des élus des littoraux (ANEL). Pour ma part, je m'interroge sur le caractère opérationnel des dispositifs mis en place et, plus largement, sur la réalité de la transition écologique dans des communes comme la mienne.

Le dernier « baromètre » de l'ADEME sur les représentations sociales du changement climatique montre une **acceptabilité relativement élevée** des politiques publiques environnementales⁽⁵⁾. Je m'inscris en faux contre cette vision, à mon avis **trop optimiste**.

(1) Schéma de cohérence territoriale (SCoT) tenant lieu de Plan climat air-énergie territorial (PCAET) au sens des art. L. 141-16 et suivants du code de l'urbanisme (cf. page 38 supra).

(2) Dispositif actuellement régi par l'art. L. 151-44 du code de l'urbanisme (cf. page 38 supra).

(3) Contribution du 31 octobre 2025.

(4) Le Fonds territorial climat, mis en place difficilement en 2025, n'a pas été repris en 2026 (cf. page 34 supra).

(5) Étude menée chaque année depuis 2000 et dont les derniers résultats ont été publiés le 13 novembre 2025.

Nos concitoyens soutiennent en apparence la lutte contre le dérèglement climatique, mais « **pas dans leur arrière-cour** »⁽¹⁾. Les actions de sensibilisation des populations aux risques d'érosion des côtes n'ont pas empêché l'anthropisation de nos littoraux.

Par ailleurs, j'estime que nous ne disposons pas de véritables « lignes directrices » au plan national ou, quand elles existent, **elles manquent de cohérence**. Ainsi, ma commune va devoir prochainement dépenser **250 000 euros** pour supprimer les places de stationnement situées à moins de cinq mètres en amont des passages piétons⁽²⁾. Cette somme n'aurait-elle pas été **plus utile à la mise en œuvre d'une solution de thalassothermie pour chauffer nos bâtiments ?**

Le législateur devrait s'interroger sur **l'amplitude des normes** qui pèsent sur les collectivités. Si l'on met bout à bout les responsabilités qui sont les nôtres et les nombreuses obligations procédurales à mettre en œuvre, la charge est considérable. En tant que vice-président d'une communauté d'agglomération⁽³⁾ chargé du SCoT, j'ai dû me plonger dans l'étude du SRADDET des Pays de la Loire, qui est un document de 260 pages : **honnêtement, qui l'a vraiment lu ?** Le SCoT que j'ai moi-même produit, qui fait 170 pages sans ses annexes, ne vaut guère mieux. Les textes sont, de toute évidence, **trop foisonnants** pour être appréhendés par nos concitoyens.

Face à un environnement juridique instable et parfois contradictoire, l'ANEL souhaite que le « terrain » **reprenne la main sur la norme**. Redonner du pouvoir aux maires est essentiel, le tout dans une approche systémique. Dans ma commune, nous consacrons beaucoup de ressources au suivi d'un contentieux relatif à l'application de la loi « littoral » – ressources qui, selon moi, seraient plus utiles au service de la transition écologique !

M. Hugo Cavagnac, président de la communauté de communes du Frontonnais et membre du conseil d'administration et d'orientation d'Intercommunalités de France. La transition écologique est un défi qui ne pourra être relevé que par l'action résolue de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. La « **mobilisation** » et la « **force d'âme** » sont des thèmes d'actualité : je rappelle que ces mots très forts ont été employés au sujet de la défense nationale devant les élus locaux par le chef d'État-major des armées, M. Fabien Mandon, lors du Congrès des maires le 19 novembre dernier.

La lutte contre le dérèglement climatique implique, naturellement, d'adopter une approche globale, mais il faudra surtout **agir localement**.

(1) « *Not in my backyard* » (*NIMBY*) en anglais.

(2) Obligation découlant de l'article L. 118-5-1 du code de la voirie routière issu de l'art. 52 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

(3) *Cap Atlantique* (communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande Atlantique).

J'ose effectuer une analogie historique un peu audacieuse : au dix-neuvième siècle, la « **transition républicaine** » n'a pu s'opérer sans le concours des « hussards noirs » déployés dans toutes les communes.

Pour autant, ne nous berçons pas d'illusions : **cela ne va pas être simple de mobiliser tout le monde**. Nos concitoyens ne s'appliquent pas toujours à eux-mêmes ce qu'ils préconisent à titre général. Nous assistons à une forme de « retour de bâton » qui peut s'avérer parfois violent.

Les élus locaux eux-mêmes ne sont pas étrangers à ce qui peut apparaître comme un « **essoufflement** » de la mobilisation. Sans doute, comme le soulignait tout à l'heure M. Garnier, paie-t-on le prix d'un volontarisme trop ambitieux. À quoi bon demander aux collectivités de progresser de quatre marches sur un escalier si l'on finit, à cause d'un blocage ou faute de moyens adéquats, par **redescendre de cinq marches** ?

Le « **zéro artificialisation nette** » (ZAN) en est un excellent exemple : certains maires sont conscients de l'importance de la sobriété foncière, mais estiment qu'il est « **urgent d'attendre** » au vu des circonvolutions de la législation.

Il est donc essentiel de **convaincre les élus locaux** d'amplifier leurs actions. On peut montrer, avec de bons exemples, que la transition écologique n'est pas nécessairement une « **punition** ».

Je voudrais profiter de l'occasion pour **saluer le rôle**, de mon point de vue essentiel, joué par les **opérateurs de l'État** présents ce matin. Le programme « Petites villes de demain », porté par l'ANCT, a été pour ma communauté de communes l'occasion d'accéder à un **dispositif d'ingénierie** incroyable. Le CEREMA nous a également permis de prendre conscience des **vulnérabilités** propres à notre territoire face au dérèglement climatique ⁽¹⁾. Enfin, nous sommes régulièrement accompagnés par l'ADEME au sein de la « **Fabrique des transitions** » ⁽²⁾ ou au travers de dispositifs de labellisation. Non, on ne peut pas dire que nous sommes seuls face à ces nombreux défis !

Des ressources seront, certes, nécessaires pour agir. Mais **on ne va pas se mentir** : augmenter les impôts ne suffira pas. Il faudra faire le choix de l'efficience, ce qui suppose **le respect des compétences de chaque strate**. Là, l'État a un rôle à jouer : il faudrait, tout d'abord, qu'il intervienne pour éviter les mises sous tutelle. Nous avons vu des régions **empêcher des intercommunalités** de se saisir de la compétence d'organisation de la mobilité alors qu'elles en ont le droit ⁽³⁾.

(1) Dans le cadre de son programme « Territoires adaptés au climat de demain (+4 degrés) ».

(2) Alliance transpartisane de collectivités publiques et privées destinée à favoriser les échanges et l'accompagnement dans le domaine de la transition écologique.

(3) Les régions ne sont autorités organisatrices de la mobilité (AOM) que si les intercommunalités ne se sont pas saisies au préalable de cette compétence art. L. 1231-1 du code des transports issu de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 (LOM).

Par ailleurs, nous regrettons que le législateur ait interrompu récemment la montée en puissance des compétences intercommunales, notamment **dans le domaine de l'eau et de l'assainissement** ⁽¹⁾. Dans mon intercommunalité, quand une inondation survient, on a toujours du mal à déterminer comment doivent se répartir les coûts de réparation : c'est proprement **injouable** !

Nous estimons que la **coopération est une nécessité** et qu'elle ne constitue pas nécessairement un dessaisissement des communes. L'échelle intercommunale est essentielle pour agir dans le domaine de la transition écologique, qu'il s'agisse de **l'eau**, du développement des énergies renouvelables (**EnR**) ou de **l'habitat**.

Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche. Le département est la collectivité « pivot » entre l'échelon communal et la région, dont le rôle a été salué par le Premier ministre lors de son discours aux Assises de Départements de France à Albi, le 14 novembre dernier.

Ce positionnement lui donne une légitimité à intervenir **en soutien du bloc communal** dans les actions menées en faveur de la transition écologique. Concrètement, lorsque des communes sont, par exemple, menacées par des phénomènes de submersion marine, le département est bien placé pour **envisager le recul du trait de côte dans sa globalité** et apporter aux acteurs sur le terrain les ressources en ingénierie nécessaires. Or, s'ils sont habilités à soutenir financièrement des projets de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) portés par les EPCI à fiscalité propre, les départements ne peuvent percevoir le produit de la taxe correspondante, qui est **obligatoirement affectée** aux groupements de communes exerçant la compétence ⁽²⁾.

Dans le domaine du **numérique**, je voudrais rappeler que j'ai été à l'origine du rapport remis le 12 octobre 2023 à M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué en charge du numérique et Mme Dominique Faure, ministre déléguée en charge des collectivités territoriales et de la ruralité, sur les « territoires connectés et durables » ⁽³⁾. J'ai la conviction que **le numérique peut être un formidable accélérateur de la transition écologique** : certains départements financent aujourd'hui le déploiement de solutions d'intelligence artificielle (IA) destinées à aider les services départements d'incendie et de secours (SDIS) à détecter plus facilement les départs de feu dans les espaces protégés et, dès lors, à intervenir plus tôt. Dans ce domaine, la « maille » départementale **montre toute sa pertinence**.

En ce sens, on ne peut que déplorer la non-adoption, en l'état actuel de la discussion budgétaire, des amendements visant à **accroître** la part du **produit** de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (**TSCA**) reversée aux départements.

(1) La loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 est revenue sur le transfert obligatoire de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre.

(2) Art. 1530 bis du code général des impôts.

(3) <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/300508.pdf>

Dans le domaine de l'énergie, le pouvoir réglementaire a récemment étendu la possibilité pour des communes ou des EPCI à fiscalité propre de porter des projets de **boucles locales d'autoconsommation collective** ⁽¹⁾. Malheureusement, les départements ne sont pas cités par la réglementation alors qu'ils disposent d'un parc immobilier qui pourrait être utilement mis à profit pour de tels projets.

S'agissant de la **gouvernance** de la planification écologique, les départements participent aux COP régionales. Mais il faut reconnaître que **nous y allons surtout par politesse** et que nous sommes plus intéressés par le suivi des actions concrètes sur le terrain.

En matière d'ingénierie, je voudrais enfin revenir sur les dégâts occasionnés par la **réforme de la taxe d'aménagement** opérée en 2022, qui a sensiblement affecté son rendement au travers d'une modification de son **fait générateur** ⁽²⁾. Depuis 2023, la direction générale des finances publiques (DGFIP) est confrontée à un déficit de collecte qui s'élève à **plusieurs centaines de millions d'euros**. Ce problème rejaillit sur les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), qui fournissent **gratuitement** un appui technique aux communes sur des thématiques aussi variées que la sobriété foncière, la rénovation énergétique, la revitalisation des centres bourgs ou encore la renaturation et les mobilités. N'oublions pas que les CAUE sont des structures associatives qui sont contraintes de fermer dès qu'elles sont en cessation de paiement. **Avec les CAUE, c'est tout un pan des ressources locales en ingénierie qui est en train de disparaître !**

AUTRES INTERVENTIONS

Le président Stéphane Delautrette. Certains d'entre vous ont évoqué les SCoT parmi les outils de planification disponibles. Pour évoquer ce dispositif dans le détail, je vais donner la parole à Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente de la Fédération nationale des structures porteuses de ces schémas territoriaux (FédéSCoT).

Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente de la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéSCoT). Dans un premier temps, je souhaiterais rappeler qu'on dénombre aujourd'hui **447 SCoT**, qui couvrent 80 % des communes et 97 % de la population française. Ces schémas, qui sont des documents de planification stratégique ⁽³⁾, sont portés, pour une moitié, par un seul EPCI à fiscalité propre.

(1) Arrêté du 21 janvier 2025 modifiant l'arrêté du 21 novembre 2019 fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective étendue au sens de l'art. L. 315-2 du code de l'énergie.

(2) L'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022, prise en application de l'art. 155 de la loi de finances pour 2021, prévoit que la taxe est désormais exigible à l'achèvement des travaux de construction et non plus, comme auparavant, à la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme (art. 1635 quater G du code général des impôts).

(3) Les SCoT sont issus de l'art. 3 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Ils sont généralement conclus pour une période de 20 ans, avec réévaluation tous les 6 ans.

Le périmètre d'action des SCoT, initialement centré sur l'urbanisme, a été **étendu aux enjeux de la transition écologique** en 2020 ⁽¹⁾. D'ici à 2027, les SCoT devront également intégrer les objectifs de « **zéro artificialisation nette** » (ZAN) découlant de la loi « climat – résilience » ⁽²⁾.

La **modernisation des SCoT**, impulsée par le législateur, porte ses fruits, puisqu'on recense aujourd'hui **80 %** de schémas conformes aux obligations légales. Les élus locaux ont été amenés à engager une véritable réflexion en faveur de la transition écologique et à **se coordonner avec les SRADDET**. Je citerai le cas des Hauts-de-France, évoqué tout à l'heure par M. Portier, où les 44 SCoT ont engagé collectivement des démarches auprès de la région afin d'obtenir un ajustement de leurs efforts en matière de sobriété foncière.

Les SCoT apparaissent comme un dispositif permettant la **traduction concrète** des objectifs nationaux de transition écologique. La mise en œuvre du ZAN a vocation à s'effectuer **parcelle par parcelle**, ce qui légitime l'intervention des élus du bloc communal, qui sont les plus proches de la population. Or, ce sont précisément ces élus qui portent les SCoT.

Quand on parle de gouvernance de la planification écologique, pourquoi « **réinventer l'eau chaude** » ? Avec les SCoT, les élus locaux disposent d'un outil essentiel permettant de traduire les objectifs généraux en **projets d'aménagement du territoire**. Sans doute cet outil pourrait-il être encore amélioré sur certains points, notamment au niveau des relations avec le secteur privé, mais nous estimons qu'il doit **être plus que jamais valorisé**.

La seule chose que la FédéSCoT demande à l'État, c'est un peu plus de **stabilité** et de **prévisibilité**, en particulier dans le domaine législatif. En ce sens, l'adoption par le Sénat, en mars dernier, de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE) ⁽³⁾ laisse entrevoir **de nouveaux changements dans la réglementation foncière**. Ce serait d'autant plus inquiétant que, dans les territoires, on travaille bien sur ce sujet.

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie pour ce témoignage. Peut-être M. Augier souhaite-t-il réagir aux propos qui viennent d'être tenus par les élus locaux ?

(1) *Le document d'orientation et d'objectifs du SCoT doit traiter des « transitions écologique et énergétique », ce qui implique « la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers » (art. L. 141-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-1208 du 17 juin 2020).*

(2) *Délai fixé au 22 février 2027 par l'art. 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 modifiée en 2023.*

(3) *Proposition de loi n° 124 (2024-2025) visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, adoptée par le Sénat le 18 mars 2025 (actuellement à l'Assemblée sous le n° 1157).*

RÉACTION DE M. AUGUSTIN AUGIER, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

Beaucoup de choses ont été dites, auxquelles le SGPE souscrit pleinement. Sans doute faudrait-il, effectivement, mieux **valoriser les SCoT**, la systématisation des « **SCoT-AEC** » pouvant aider à progresser dans la voie de la simplification du dispositif de planification.

Par ailleurs, j'ai bien pris note du souhait, exprimé par M. Wehring, d'un appui des régions dans l'identification de « **l'euro efficace** » : le SGPE dispose de ressources permettant d'aider les régions à mieux concentrer leurs efforts dans un contexte budgétaire qui devient de plus en plus contraint. D'un point de vue plus général, nous avons pleinement conscience de l'importance qui s'attache à ce que les élus locaux soient mieux « **acculturés** », pour reprendre les termes utilisés par M. Noël tout à l'heure, aux enjeux de la transition écologique.

Beaucoup d'intervenants ont évoqué le besoin de « **prévisibilité** » du cadre réglementaire. Je partage leur point de vue. Comme Mme Rossignol vient de rappeler, la proposition de loi « TRACE », adoptée par le Sénat, devrait être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en février prochain. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur le fond, mais on peut espérer qu'en cas d'adoption, le texte ne modifie pas les grands équilibres issus de la loi « climat – résilience ». Tout le monde est aujourd'hui conscient de la nécessité de faire prévaloir la sobriété foncière sur l'ensemble du territoire. **L'immense travail déjà accompli par les élus locaux en la matière ne saurait être remis en cause.**

J'ai, en outre, entendu des appels à plus « **d'action** » et peut-être à moins de « **planification** ». De mon point de vue, l'un ne va pas sans l'autre. Surtout, il faut avoir conscience que l'ampleur des bouleversements induits par le dérèglement climatique est **inédite** : cela doit, naturellement, nous amener à être **lucides** sur les imperfections des dispositifs mis en place pour aider à la population à se préparer à ces changements, mais on n'échappera pas aux aléas de la « **créativité** » et aux **ajustements permanents**.

Il y a également un point sur lequel je voudrais insister : même si je ne nie pas les appréhensions légitimes de nos concitoyens, en particulier ceux vivant dans des zones rurales, j'estime que la transition écologique peut être un facteur **d'amélioration du pouvoir d'achat**. Ainsi, lorsque vous achetez un véhicule électrique, certains constructeurs vous offrent de plus en plus des solutions de **recharge gratuite**. Un logement rénové avec l'aide de l'ANAH dans le cadre du dispositif France Rénov' contribue à **rehausser sa valeur** sur le marché. Bien évidemment, ces dispositifs concernent encore trop peu de monde, mais cela montre que les politiques menées ne se limitent pas à des contraintes. **À rebours de certains discours tenus, il y a du positif pour nos concitoyens.**

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie pour cette réponse. S'agissant de l'ajustement du ZAN, je regrette, pour ma part, que le débat ait pris la forme de **deux initiatives parlementaires concurrentes** – la proposition de loi « TRACE », issue du Sénat, et la proposition de loi de la présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, Mme Sandrine Le Feur, visant à réussir la transition foncière ⁽¹⁾. Il eût été préférable que la discussion ait été engagée à partir d'un **projet de loi** déposé par le Gouvernement.

(1) Proposition de loi n° 1513 du 5 juin 2025.

TABLE RONDE N° 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT-ELLES LES MOYENS DE PORTER LES AMBITIONS FRANÇAISES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

Le président Stéphane Delautrette. Je vous propose d'ouvrir la seconde table ronde des *Rencontres*, consacrée aux **moyens, financiers et humains**, mis à la disposition des élus locaux pour faire aboutir leurs projets de transition écologique. En cette période de débat budgétaire, où le Gouvernement envisage la mise en place de **nouvelles mesures restrictives**, il ne m'est pas paru inutile de poser cette question.

Parmi les opérateurs de l'État présents ce matin, j'invite tout d'abord M. Pascal Berteaud, directeur général du CEREMA, à prendre la parole. De votre point de vue, M. Berteaud, l'ingénierie locale est-elle **suffisante et équitablement répartie** sur l'ensemble du territoire ? Comment pourrait-on améliorer l'accès aux ressources techniques des **communes rurales** et des **petites intercommunalités**, souvent démunies face à des projets très complexes ?

M. PASCAL BERTEAUD, DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA)

Dans un premier temps, je voudrais rappeler que le CEREMA est un centre d'expertises qui produit chaque année **entre 70 et 80 guides méthodologiques** dans le domaine de l'aménagement au sens large et, naturellement, apporte son appui aux **collectivités** dans leurs projets. L'adaptation au changement climatique est, aujourd'hui, à l'arrière-plan de nombreux aménagements opérés au niveau local et, consécutivement, **constitue le cadre de la quasi-totalité de nos interventions**.

Par ailleurs, je rappelle que le CEREMA est un établissement **ouvert aux collectivités territoriales et à leurs groupements** depuis la loi « 3DS » et que les collectivités adhérentes peuvent désormais accéder plus facilement aux ressources du Centre par un recours aux prestations en **quasi-régie** ⁽¹⁾. Le dispositif remporte un franc succès, puisque l'établissement compte aujourd'hui plus de **1 050 collectivités adhérentes**.

Contrairement à ce que l'on peut entendre parfois dans les médias, de plus en plus de collectivités sont en train d'aborder le virage de la transition écologique et sollicitent l'appui du CEREMA pour des projets d'adaptation au changement climatique. **De notre point de vue, il y a bien un « déclic ».**

(1) Possibilité offerte par l'article 45 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 dans sa rédaction issue de l'art. 159 de la 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 (3DS).

En matière d'ingénierie, le CEREMA a développé récemment des partenariats avec les **agences techniques départementales** (ATD) ⁽¹⁾ afin de faciliter l'accès des communes à des prestations d'assistance dans le domaine de l'aménagement. Sans aller jusqu'à ressusciter le réseau des directions départementales de l'équipement (DDE), il importe que l'État accompagne les acteurs de la décentralisation qui sont en première ligne. À cette fin, nous avons également engagé des premiers contacts avec les **CAUE**, évoqués par Mme Nouvel lors de la première table ronde.

Nous estimons qu'il y a de la place pour que toute cette ingénierie soit regroupée au bénéfice des collectivités. **Nous envisageons de départementaliser notre offre.** Actuellement, le CEREMA est présent dans 27 sites départementaux, dont 4 en outre-mer. Il pourrait être utile qu'une petite équipe soit présente dans chaque département afin de **faire le lien entre les différentes offres d'ingénierie présentes sur le territoire**, même si j'admets que le contexte budgétaire actuel ne facilite pas les choses.

À rebours des idées reçues, il y a de l'ingénierie, mais il faut la faire connaître. Sur ce point, le rôle des préfets est essentiel.

Les besoins liés à la transition écologique se concentrent, naturellement, là où il y a des **vulnérabilités** : adaptation des **bâtiments** au changement climatique, modernisation des **réseaux**, notamment en matière d'eau et d'assainissement, d'inondations et d'imperméabilisation, etc. La France a beaucoup investi dans la reconstruction de ses infrastructures après la guerre. Celles-ci sont aujourd'hui pleinement amorties et **nécessitent des travaux d'ampleur.**

Comment le CEREMA accompagne-t-il **concrètement** les collectivités ? Je prendrai l'exemple du programme « Territoires adaptés au climat de demain (+ 4 degrés) » mentionné par M. Cavagnac tout à l'heure. Nous avons accès à des relevés très précis de Météo France, qui nous permettent **d'évaluer l'impact du changement climatique sur chacune des activités ciblées dans les territoires partenaires.**

Par ailleurs, l'établissement est en train de déployer depuis un an, en liaison avec l'ADEME, une « **Mission Adaptation** » au niveau local, qui prend la forme d'un **guichet unique** destiné aux collectivités qui s'interrogent sur la meilleure façon de concevoir et de mettre en œuvre un projet d'adaptation au changement climatique.

(1) Les ATD sont des établissements publics créés au niveau d'un département entre plusieurs collectivités afin d'apporter une assistance d'ordre technique, juridique ou financier dans de nombreux domaines (art. L. 5511-1 du CGCT).

La transition écologique ne nous rend pas pessimistes : chaque problème identifié appelle, bien entendu, le recours à des solutions lourdes, **mais celles-ci existent**. Les investissements supplémentaires en jeu, estimés par France Stratégie à **66 milliards d’euros d’ici 2030** ⁽¹⁾, dont une bonne moitié pour le secteur public, ne constituent pas un horizon inaccessible. **Nous estimons qu’il est encore temps de réagir**.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie, M. Berteaud, et me tourne maintenant vers Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l’ANAH.

Mme Mancret-Taylor, vous dirigez un opérateur de l’État qui, au fur et à mesure des années, a su s’affirmer comme un **partenaire incontournable des élus locaux** dans leurs opérations de **rénovation de l’habitat**. Ce partenariat, qui comporte à la fois une dimension technique et financière, s’appuie sur une **contractualisation** préalable entre vos services et les collectivités intéressées. Selon vous, le **contrat** peut-il être le format pertinent pour **garantir** aux collectivités la **prévisibilité** des ressources dont elles ont besoin en matière de transition écologique ?

MME VALÉRIE MANCRET-TAYLOR, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L’AGENCE NATIONALE DE L’HABITAT (ANAH)

Je souhaiterais prolonger la présentation de M. Augier et m’inscrire dans l’élan d’optimisme évoqué par M. Berteaud. L’ANAH mène, au quotidien, une action très concrète auprès des **collectivités** pour **soutenir leurs politiques de l’habitat privé**. Notre intervention consiste à la fois à financer la connaissance du parc existant et à apporter une ingénierie dédiée, **en allant au-devant des ménages** afin de les **informer** et de les **accompagner** – car ce ne sont pas des professionnels de l’immobilier – dans la compréhension de la stratégie locale et la réalisation éventuelle de travaux. Notre métier repose ainsi sur **deux volets complémentaires** : accompagner les collectivités et soutenir les ménages, notamment par l’attribution d’aides financières.

Je tiens à dire dès le début de mon exposé que nous sommes dans un mode de fonctionnement déconcentré : **environ 80 % du budget de l’agence se trouve dans les territoires**, négocié au niveau local entre les préfets et les collectivités territoriales au travers de délégations de compétences. Nous ne sommes plus dans le cadre qui prévalait en 2020 lors de la création de MaPrimeRénov’ : il s’agit aujourd’hui d’accompagner les ménages dans leur parcours.

(1) Rapport de M. Jean Pisani-Ferry et Mme Selma Mahfouz remis à la Première ministre en mai 2023 – *Les incidences économiques de l’action pour le climat* (page 77).

Voici quelques chiffres pour illustrer concrètement mon propos : depuis 2020, l'agence a soutenu **2,8 millions de ménages** dans leurs projets de transition écologique et énergétique en leur versant **15 milliards d'euros de subventions**, générant **45 milliards d'euros de travaux** qui leur permettent de mieux vivre dans leur logement et de voir baisser leur facture d'énergie. Notre intervention a permis d'éviter le rejet de **6,2 millions de tonnes de CO₂** et d'économiser **17,6 térawattheures d'énergie**, ce qui n'est pas négligeable. Nous accompagnons chaque année en moyenne 500 000 ménages et autant de logements, tant individuels que collectifs, étant observé que le traitement des copropriétés est toujours plus long du fait de la complexité de la décision collective. La moitié de notre activité s'exerce en milieu urbain, l'autre moitié en milieu péri-urbain et en ruralité. En conséquence, nous avons des accords avec l'ANCT au titre des programmes Action Cœur de ville (ACV), Petites villes de demain (PVD) et France Ruralités.

La transition écologique, tout comme la transition démographique d'ailleurs – et j'aime beaucoup les penser ensemble – constitue un **enjeu absolument central**. Il s'agit d'un **chantier inédit**, nouveau dans les politiques publiques, que nous construisons pas à pas. Chaque année, nous procédons à des ajustements, car cette politique fait l'objet de nombreux retours des territoires, qui nourrissent et orientent son évolution.

C'est pourquoi il est essentiel de rappeler que les moyens de l'Agence sont avant tout destinés aux territoires et aux collectivités territoriales. Aujourd'hui, **nous couvrons 95 % des intercommunalités grâce à la contractualisation**. Ce principe, qui s'ajoute à la délégation de compétences, est inscrit dans l'ADN même de l'Agence depuis sa création en 1971.

Cette contractualisation a d'ailleurs été entièrement revue et consolidée au cours de l'année 2024, ce qui nous permet désormais de couvrir la quasi-totalité du territoire national. Concrètement, cela signifie que nous assurons un service public d'information, de conseil et d'accompagnement des ménages tout au long de leur parcours de travaux. Les 5 % restants correspondent à des territoires où les accords locaux ne sont pas encore totalement stabilisés, mais je ne doute pas qu'**à l'issue des élections locales du printemps prochain, cette couverture sera pleinement achevée**. D'ici là, l'échelon national se substitue pour garantir la continuité du service.

Lorsque je parle de « nous », il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de l'Agence : ce sont avant tout les collectivités territoriales et les territoires eux-mêmes. C'est un point fondamental, car **toute la logique de notre action repose sur ce partenariat**. C'est d'ailleurs le fil conducteur de nos échanges depuis ce matin : l'État est là pour accompagner les collectivités.

Je représente ici un opérateur de l'État, et cet opérateur, à travers les **préfets** qui en sont les **délégués territoriaux**, se tient **aux côtés des collectivités** pour leur permettre d'exercer leurs compétences et de mettre en œuvre les politiques publiques en faveur de **l'habitat privé**. Cet accompagnement est absolument essentiel.

Je souhaiterais maintenant aborder deux derniers points.

Le premier concerne **la contrainte budgétaire**. Oui, elle existe. Je n'entrerai pas dans le détail des débats, mais je peux indiquer que, selon les propos tenus récemment par le ministre de la ville et du logement devant la commission des affaires économiques du Sénat, **le budget de l'Agence pour l'année à venir devrait s'inscrire dans la continuité de celui de 2025** – ni en hausse, ni en baisse, sous réserve bien entendu de l'adoption définitive de la loi de finances. Je n'entrerai pas davantage dans les aspects techniques, mais je reste bien entendu à votre disposition pour y revenir si nécessaire.

Enfin, je souhaite dire un mot de la **sobriété**. Nous entrons dans un siècle de sobriété : sobriété énergétique, sobriété hydrique, sobriété foncière. Cette dernière constitue **un défi majeur pour les territoires**, et j'ai été particulièrement attentive aux propos tenus tout à l'heure par plusieurs représentants d'associations d'élus sur la complexité de sa mise en œuvre.

Pourtant, chaque fois que nous travaillons avec les territoires à la mise en place de contractualisations ciblées, chaque fois que nous intervenons sur l'existant, **nous faisons de la sobriété foncière**. Remettre sur le marché des logements vacants, améliorer l'habitat existant pour l'adapter aux attentes contemporaines, permettre aux personnes âgées de rester près des services et des commerces ou d'y revenir : **tout cela relève pleinement de cette logique**.

C'est pourquoi j'ai été très sensible aux propos appelant à **décloisonner** les approches, à **sortir du travail en silos**. Tout est lié, et cette cohérence est profondément positive. Nous ne sommes pas dans une logique d'interdiction systématique ; bien sûr, il existe des cadres et des contraintes nécessaires, mais nous développons avant tout « **de nouvelles manières de faire** ».

Nous ne sommes plus dans un **urbanisme de construction**, mais dans un **urbanisme de transformation, de réparation et d'entretien**. C'est exactement ce qu'évoquait tout à l'heure M. Berteaud à propos de l'ingénierie portée par le CEREMA. De nombreux éléments positifs émergent aujourd'hui, et il nous appartient collectivement de les mettre en valeur. L'État, à travers l'opérateur que je représente, sera pleinement au rendez-vous pour accompagner les collectivités et les territoires dans cette dynamique.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie pour cet éclairage, Mme Mancret-Taylor. Je propose à M. Gil Vauquelin, directeur de la transition

énergétique et écologique de la Banque des territoires, de prendre la parole pour évoquer la place qu’occupe la transition écologique dans les prestations proposées par la Caisse des dépôts à destination des collectivités et de leurs élus qui, quel que soit leur territoire, ont besoin de visibilité sur le financement de leurs projets.

M. GIL VAUQUELIN, DIRECTEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE À LA BANQUE DES TERRITOIRES

Je vais tenter d’apporter quelques éléments sur l’ensemble de ces sujets. Pour commencer, je rappelle que la Banque des Territoires, entité du groupe Caisse des Dépôts, a pour vocation première d’**accompagner le développement des territoires**, au plus près des collectivités locales. Elle intervient également auprès des bailleurs sociaux, qui constituent des partenaires essentiels, ainsi qu’auprès de l’ensemble du secteur médico-social. Nous travaillons aussi en lien étroit avec les entreprises.

Concrètement, notre action repose sur **trois leviers principaux**. Le premier est celui du **financement** à travers **l’octroi de prêts**. Le deuxième concerne **les interventions en fonds propres**, menées en co-investissement avec des partenaires privés. Enfin, le troisième levier, auquel j’attacherai une importance particulière, est celui de **l’ingénierie**, notamment **financière**, que nous mettons à disposition des collectivités locales en amont de leurs projets.

La transition écologique occupe **une place centrale** dans notre stratégie depuis plusieurs années. Elle a d’ailleurs été réaffirmée et renforcée dans notre **plan stratégique 2024-2028**, qui fait de cette transition l’un de ses axes majeurs : sur les seize axes structurants de ce plan, près de la moitié concernent directement la transition écologique.

Nous avons également pris des engagements financiers clairs et publics. Sur une période de cinq ans, la Banque des Territoires s’est engagée à mobiliser environ **35 milliards d’euros**. Et, très concrètement, nous sommes aujourd’hui en avance sur cette trajectoire. Depuis deux ans, nous engageons **chaque année entre 10 et 11 milliards d’euros**, tous financements confondus, ce qui témoigne d’un niveau d’intervention particulièrement élevé.

Il est important de souligner que cette dynamique bénéficie largement aux collectivités locales. Elle est d’ailleurs en partie liée à la conjoncture des taux d’intérêt : nos prêts, majoritairement adossés au livret A, sont aujourd’hui particulièrement attractifs. Pour donner quelques ordres de grandeur, il y a trois ou quatre ans, nous financions entre 1 et 1,5 milliard d’euros par an à destination des collectivités. Il y a deux ans, ce montant atteignait 3 milliards d’euros. L’an dernier, il dépassait 5 milliards d’euros. Et **cette année, nous devrions avoisiner les 9 milliards d’euros**. On observe donc une montée en puissance très nette des financements dédiés à la transition écologique.

Parallèlement, nous investissons environ **1,5 milliard d'euros par an en fonds propres**, dont près de la moitié concerne directement la transition écologique. L'ensemble de ces interventions crée un effet de levier significatif à l'échelle nationale.

La question qui se pose naturellement est celle de l'impact réel de ces financements sur l'accélération des investissements des collectivités. C'est un sujet que nous analysons de près, notamment à travers des outils d'observation dédiés. Sur certains segments, comme la rénovation énergétique des bâtiments ou les mobilités, **la corrélation entre nos financements et l'accélération des projets est très nette**. Sur d'autres thématiques, notamment celles liées à l'eau, le constat est plus nuancé : malgré une hausse des financements, l'accélération des investissements n'est pas toujours aussi perceptible.

C'est pourquoi nous nous interrogeons aujourd'hui sur notre capacité collective à atteindre les objectifs de décarbonation fixés à l'horizon 2030. **Le sentiment qui prévaut est celui d'un certain plafonnement des efforts**, alors même que l'enjeu appelle une intensification de l'action. Notre ambition est précisément d'accompagner cette accélération, en mobilisant pleinement l'ensemble de nos outils.

Parmi ceux-ci, **l'ingénierie** occupe une place centrale. Il s'agit principalement d'une ingénierie financière, mais aussi technique, qui s'adresse directement aux collectivités. Elle se décline de deux manières. D'une part, **nous cofinçons des études**, dans la limite de 50 % de leur coût. D'autre part, nous avons développé, ces dernières années, des **marchés à bons de commande** dans le cadre d'accords-cadres multi-attributaires, permettant de proposer gratuitement aux collectivités des prestations d'ingénierie sur l'ensemble des thématiques de la transition écologique. Ces dispositifs sont notamment mobilisés dans le cadre de programmes tels qu'Action Cœur de Ville ou Petites Villes de Demain.

Enfin, nous veillons à **articuler étroitement notre action en matière d'ingénierie avec nos dispositifs de financement**. J'ai entendu les interventions de mes prédécesseurs et je tiens à les rassurer ; il est important de préciser l'accès à l'ingénierie **n'est pas conditionné à l'obtention d'un financement**. En revanche, afin d'obtenir un effet de massification et d'accélération, notre objectif est bien d'accompagner les collectivités **tout au long de leurs parcours de projets**, de favoriser une montée en maturité progressive et de faciliter la concrétisation des investissements. C'est dans cette logique d'accompagnement global, souvent menée **en partenariat avec d'autres acteurs** comme le CEREMA ou l'ADEME, que s'inscrit pleinement l'action de la Banque des Territoires.

Nous avons également mis en place **plusieurs programmes nouveaux**. Je souhaite notamment rappeler l'existence de deux programmes thématiques lancés il y a maintenant deux ans. Le premier est le programme **ÉduRénov**⁽¹⁾, qui vise à accompagner les collectivités locales dans la rénovation de leurs bâtiments scolaires et éducatifs, en partenariat avec d'autres opérateurs, notamment la FLAME et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Le second concerne le financement et l'accompagnement des services publics d'eau potable⁽²⁾.

L'objectif de ces programmes est de s'appuyer sur des **partenariats** afin d'apporter une véritable **valeur ajoutée** dans les différentes étapes de l'accompagnement. Nous y contribuons par notre expertise en ingénierie, mais aussi par le **développement d'outils numériques** destinés à sensibiliser et à accompagner les collectivités. En agrégeant notre ingénierie avec celle de nos partenaires, nous cherchons ainsi à amener les projets à un niveau de maturité suffisant pour pouvoir accéder ensuite aux financements.

C'est précisément cette logique que nous souhaitons promouvoir aujourd'hui. Car le constat auquel nous sommes confrontés – et qui s'inscrit dans l'histoire de la décentralisation – est celui d'**une répartition inégale de l'ingénierie sur le territoire**. La décentralisation a en effet renforcé les capacités d'ingénierie là où elles existaient déjà, en fonction de l'armature urbaine et de l'organisation territoriale, laissant subsister des écarts importants.

Nous le constatons très concrètement dans nos programmes. À titre d'exemple, le programme ÉduRénov prévoit l'accompagnement de **10 000 rénovations sur cinq ans**, dont 5 500 sont déjà engagées. Or, les deux tiers des collectivités qui sollicitent ce programme sont des communes petites ou moyennes. Cela pose la question de la manière de s'adresser efficacement à ces collectivités. D'où l'intérêt de **l'agrégation des compétences**, de la **construction de parcours d'accompagnement adaptés** et de la mise en place de **marchés à bons de commande souples**, que nous pouvons proposer aux collectivités. Il s'agit là d'un outil qui fonctionne bien et qui est apprécié par les communes.

Il est également essentiel de proposer **des offres de prestations groupées**, afin de donner de la **visibilité** et de la **prévisibilité**. Les élus comme les entreprises du bâtiment nous le disent très clairement : disposer d'une programmation sur cinq ans apporte de la sécurité, renforce la confiance et favorise l'engagement. Cette visibilité constitue un levier puissant pour accélérer les projets.

C'est pourquoi le travail en partenariat, la projection sur le terrain de cette capacité d'action et la transformation de cette dynamique en projets concrets nous apparaissent comme des leviers essentiels.

(1) Lancé en 2023 par la Banque des territoires, ce programme vise à accélérer la rénovation de 10 000 établissements d'enseignement d'ici 2027, avec pour objectif de réduire de 40 % leur consommation énergétique.

(2) Programme Aquagir permettant l'octroi de prêts à long terme à taux préférentiels (Aqua Prêts).

Je souhaiterais enfin formuler **deux observations** pour conclure.

La première concerne la **mutualisation de l'ingénierie à l'échelle des territoires**. Il existe aujourd'hui des **situations contrastées** : dans certains territoires, notamment métropolitains, l'ingénierie est prise en charge de manière collective, souvent au niveau intercommunal. Mais ailleurs, dans des intercommunalités de taille plus modeste, cette capacité fait défaut. Dans ce contexte, il me semble que **l'État pourrait aller plus loin en encourageant financièrement**, par des incitations spécifiques ou des bonus, les démarches de mutualisation de l'ingénierie au bénéfice des territoires qui en sont dépourvus. Cette mutualisation devrait bien entendu être adaptée aux thématiques concernées, les besoins variant fortement selon les sujets. Des initiatives existent déjà, notamment du côté des syndicats d'énergie, qui se sont saisis de la question de la rénovation des bâtiments publics. Mais ces expériences restent encore ponctuelles et insuffisamment structurées. Une **impulsion supplémentaire** pourrait donc être donnée dans cette direction.

Ma seconde observation concerne **l'ingénierie financière**. Nous disposons, à la Banque des Territoires, de capacités en la matière, mais elles ne sont ni exclusives ni illimitées. Nous ne pouvons pas agir seuls. Il est nécessaire de travailler collectivement, d'autant plus dans un contexte de contraintes budgétaires fortes pour l'État. Moins les ressources sont abondantes, plus il devient essentiel d'**optimiser l'utilisation de chaque euro mobilisé**. L'ingénierie financière joue ici un rôle déterminant, notamment pour accompagner l'évolution des modes de financement. La montée en puissance de dispositifs comme **les certificats d'économies d'énergie (CEE)**, qui obéissent à des logiques différentes des financements budgétaires classiques, en est un exemple.

Renforcer l'ingénierie financière, c'est permettre aux collectivités de construire des projets solides en combinant efficacement subventions, CEE, prêts et financements européens. C'est précisément ce que nous faisons dans nos programmes, en proposant systématiquement des **briques d'ingénierie financière** pour aider les élus à **élaborer leurs plans d'affaires et leurs plans de financement**. Nous développons également des outils dédiés à la construction de plans pluriannuels d'investissement (PPI), car **l'enjeu se situe aussi très en amont, au niveau de la programmation stratégique**.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Avant de laisser la parole à M. François Thomazeau, je propose de revenir sur la collaboration évoquée par M. Berteaud entre le CEREMA et l'ADEME. Nous sommes heureux d'avoir avec nous M. Sylvain Wasserman, président-directeur général de l'ADEME, qui peut, s'il le veut bien, compléter cet échange.

M. SYLVAIN WASERMAN, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)

Bien loin des schémas réducteurs qu'on pourrait faire, les exemples de **coopération entre opérateurs** sont aujourd'hui **nombreux** et **très concrets**. Je prendrai quelques illustrations.

La « **mission Adaptation** »⁽¹⁾, évoquée par M. Berteaud, en est une : elle a été demandée et impulsée par le ministre de la Transition écologique et repose sur une dynamique de coopération étroite. Autre exemple : nous avons développé la **méthodologie « ACT »**⁽²⁾ pour accompagner les entreprises dans leur trajectoire de décarbonation. L'Office français de la biodiversité (OFB) est venu vers nous en exprimant le besoin d'outils pour mieux appréhender le monde économique ; nous avons alors construit ensemble une déclinaison « **ACT biodiversité** », croisant leur expertise environnementale et notre savoir-faire méthodologique. Ces exemples sont quotidiens.

De la même manière, l'ensemble des opérateurs travaillent aujourd'hui, sous l'impulsion du Commissariat général au développement durable (CGDD), à la mise en place d'**une intelligence artificielle de confiance** appliquée aux enjeux de la transition écologique. Il s'agit d'un outil fondé sur des sources scientifiques robustes, destiné aussi bien aux décideurs publics qu'aux parlementaires ou aux acteurs de terrain. Cette démarche, portée par le CGDD, le CEREMA et l'ADEME, illustre la capacité des opérateurs à mutualiser leurs compétences autour d'objectifs communs.

Il faut rappeler que le modèle des opérateurs repose sur un principe fondamental : celui de **la spécialisation**, encadrée par des objectifs clairs et évaluables fixés par l'État. À titre d'exemple, l'ADEME s'inscrit dans un contrat d'objectifs pluriannuel qui fixe notamment des **cibles précises en matière d'efficacité carbone** : combien de tonnes de carbone évitées pour chaque million d'euros investi. Ce pilotage par la performance est essentiel.

Dans le même temps, il est indispensable de conjuguer cette **logique de spécialisation** avec une **capacité réelle de coopération**. Les exemples évoqués montrent qu'il est possible d'articuler efficacité, souplesse et complémentarité. L'enjeu est bien de permettre à l'État d'être à la fois stratégique, lisible et pragmatique dans son action territoriale.

Cette réflexion se prolonge naturellement dans **la relation avec l'État déconcentré**. Ayant moi-même été parlementaire, et ayant voté la loi « 3DS », qui faisait du préfet de région le délégué territorial de l'ADEME, j'ai pu mesurer l'importance de cette articulation.

(1) Voir supra page 54.

(2) ACT (pour Accélération Climate Transition) est une méthodologie développée par l'ADEME qui vise à accompagner les entreprises à construire une stratégie de décarbonation et un plan de transition associé, afin de contribuer à la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Je me souviens d'avoir demandé, à mon arrivée à l'Agence, à mon directeur régional : « Ce que j'ai voté dans l'hémicycle, **est-ce que ça marche ou est-ce que ça ne marche pas ?** » ; il m'a répondu : « C'est simple, nous sommes chargés de décliner le volet transition écologique de France 2030. J'ai accompagné la préfète du Rhône qui avait réuni les dirigeants des trente entreprises les plus carbonées du département. J'ai pu, pendant une heure et demie, échanger avec eux sur ce sujet. **Tout seul, j'aurais mis trois ans pour leur faire passer mes messages.** »

Ce rôle du préfet comme animateur et coordinateur territorial est aujourd'hui central. Les **préfets de région**, mais aussi les **préfets de département**, jouent un **rôle déterminant** dans la **cohérence** de l'action publique. Nous avons d'ailleurs profondément renforcé cette articulation : chaque préfet de département dispose désormais d'une vision complète de l'ensemble des actions menées par l'ADEME sur son territoire. Il n'est plus possible qu'un préfet découvre *a posteriori* qu'un projet est engagé sans en avoir été informé. Cette transparence et cette coordination sont devenues la règle.

Le second enjeu, tout aussi fondamental à mes yeux, concerne **la relation avec les collectivités territoriales**.

Ayant moi-même exercé les fonctions de maire et de président d'intercommunalité, je suis particulièrement sensible à la question du soutien concret, opérationnel et efficace que l'on peut leur apporter. C'est dans cet esprit qu'a été lancé, avec la participation de nombreux opérateurs, le réseau « **Élus pour agir** » ⁽¹⁾ plus de 4 200 élus y sont aujourd'hui engagés. L'objectif est clair : leur offrir, de manière très opérationnelle, des clés de compréhension et des outils pratiques pour s'approprier les dispositifs mis à leur disposition par l'État. Ce travail est mené en lien avec les autres opérateurs et s'inscrit pleinement dans une logique de coopération.

S'agissant des régions, et pour avoir moi-même contribué à l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (**SRDEII**) ⁽²⁾, je mesure pleinement l'importance du rôle qu'elles jouent aujourd'hui. Ce sont désormais **les régions qui définissent la manière dont elles souhaitent travailler** avec l'État et avec l'ADEME sur les enjeux de transition écologique, naturellement sous l'égide du préfet de région.

Dans certains territoires, cette coopération a conduit à des modèles particulièrement intégrés. La région Grand Est, par exemple, a été la première à mettre en place **un guichet unique** : il n'y a plus de double instruction des dossiers entre l'État et la région.

(1) Le réseau « Élus pour agir » vise à aider les élus locaux à mieux appréhender les enjeux de la transition écologique et énergétique, favoriser le partage des bonnes pratiques et proposer des actions concrètes (rénovation des bâtiments publics, économie circulaire, sobriété, etc.) aux communes.

(2) Le SRDEII est un document qui définit les orientations de la région concernant notamment l'attractivité économique régionale, les aides aux entreprises industrielles, artisanales ou agricoles, le développement de l'économie sociale et solidaire, et le développement de l'économie circulaire.

Les règles du jeu sont clairement établies, partagées et validées conjointement par la région et le préfet de région. Cela vaut également pour les métropoles, comme pour les syndicats départementaux. Elle illustre une volonté commune de **simplifier** les parcours, de **clarifier** les responsabilités et de rendre l'action publique **plus lisible** et **plus efficace** pour les collectivités locales.

L'expérience montre qu'**il n'existe pas de modèle unique**. Plusieurs configurations peuvent fonctionner, à condition qu'elles soient lisibles, cohérentes et adaptées aux réalités locales. Nous sommes en mesure d'envisager des modèles allant encore plus loin, à l'image de l'une des orientations proposées par le Premier ministre, qui prévoit **un renforcement du rôle du préfet de région**, en liaison étroite avec le préfet de département. Dans cette logique, l'ensemble de nos directeurs régionaux se tient à la disposition des préfets. L'enjeu n'est pas de figer un modèle, mais de l'ajuster en permanence.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Merci. Je propose à présent de donner la parole à M. François Thomazeau, directeur de programme à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE).

Je tiens tout d'abord à saluer la qualité de vos travaux, régulièrement cités au sein de cette Assemblée et qui constituent pour nous une source d'études particulièrement précieuse. Vous avez largement documenté les contraintes croissantes qui pèsent sur les finances des collectivités territoriales. Pourriez-vous nous éclairer sur la manière dont vous analysez cette accumulation de contraintes, au regard de ce que vous qualifiez vous-même de « mur d'investissement », estimé à près de **11 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici 2030**, nécessaire pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés ? Plus largement, quel regard portez-vous sur l'adéquation entre les soutiens financiers de l'État et le niveau d'ambition porté par la planification écologique nationale ?

M. FRANÇOIS THOMAZEAU, DIRECTEUR DE PROGRAMME À L'INSTITUT DE L'ÉCONOMIE POUR LE CLIMAT (I4CE)

L'I4CE est une association créée à l'initiative de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement (AFD). Il s'agit d'un organisme indépendant qui conduit des travaux **de nature économique** sur les **enjeux du changement climatique**. J'y pilote le programme consacré à l'adaptation des collectivités territoriales au changement climatique. Issu moi-même du monde des collectivités, je serai naturellement amené à évoquer la question des finances locales, qui demeure, chacun le sait, le « nerf de la guerre » lorsqu'il s'agit de capacité d'action.

Pour nuancer les propos optimistes tenus jusqu'à présent, je souhaite rappeler quelques éléments de contexte.

D’abord, force est de constater que les émissions de gaz à effet de serre **ne diminuent plus**, ou à tout le moins pas au rythme requis. **Nous restons très éloignés des trajectoires fixées par la planification écologique.**

Ensuite, s’agissant de l’adaptation au changement climatique, pour reprendre les termes du président du Haut Conseil pour le climat (HCC), « la France n’est pas prête ». Le dernier PNACC, dont la qualité du travail a d’ailleurs été largement saluée, fait à plusieurs reprises référence aux outils financiers nécessaires à sa mise en œuvre. Parmi eux, **le Fonds vert est régulièrement cité comme un levier central**. Or, dans le même temps, ce fonds voit ses moyens diminuer : entre 2024 et les projections figurant dans le projet de loi de finances pour 2026, dont la version définitive n’est pas encore connue, **ses crédits seraient divisés par quatre**. Le constat est donc préoccupant, même s’il ne doit pas nous détourner d’une nécessaire posture d’action et de volontarisme.

Nous nous trouvons en effet à **un moment charnière** : les élections municipales et intercommunales approchent ; elles conditionneront l’essentiel de l’investissement public local. Les équipes élues ou réélues l’an prochain engageront la programmation de leur mandat et au-delà. Ce sont elles qui décideront des infrastructures de la société décarbonée de demain et de la manière dont les territoires se prépareront aux impacts du changement climatique. Ces débuts de mandature sont donc décisifs, et l’accompagnement des collectivités à ce stade est absolument crucial.

Si l’on regarde rétrospectivement, on peut néanmoins souligner que **les collectivités ont globalement accéléré leurs efforts au cours du mandat précédent**. C’est un constat positif qu’il faut souligner. Quelques chiffres permettent de l’illustrer : les investissements directement orientés vers la décarbonation atteignaient en 2024 près de **8 milliards d’euros**, soit une hausse de 42 % par rapport à 2017 ⁽¹⁾. Une part de cette progression s’explique par l’augmentation des coûts, mais il existe aussi **un véritable effet volume**, révélateur de l’engagement des élus et de l’alignement progressif des signaux économiques et des priorités publiques.

Parallèlement, **les collectivités ont réduit leurs dépenses défavorables au climat**. Nous l’avons documenté sur la période. Toutefois, une étude que nous avons publiée à la veille du Congrès des maires met en évidence un certain essoufflement de cette dynamique ⁽²⁾. Ce ralentissement est d’autant plus notable qu’il intervient dans un contexte d’investissement soutenu. Il appelle donc une analyse approfondie, afin d’en comprendre les ressorts et d’en mesurer les implications à moyen terme.

Je précise d’emblée que l’ensemble des travaux de l’Institut est accessible publiquement sur notre site internet. Je vais donc aller assez vite, mais j’invite naturellement celles et ceux qui le souhaitent à approfondir ces analyses.

(1) I4CE - *Panorama des financements climat 2025* (page 29).

(2) Aurore Colin, chercheuse à l’I4CE – *Climat : où en sont les investissements des collectivités ?* 14 novembre 2025.

Pour dresser le tableau général, on peut dire que, malgré l'engagement réel des collectivités, la situation appelle à une vigilance accrue. Les besoins sont considérables, et cela tient à une raison simple : **ce sont bien les collectivités qui constituent, dans les faits, les opérateurs de la planification** telle qu'elle est aujourd'hui conçue. Si l'on prend l'exemple de la décarbonation, la SNBC prévoit notamment un report modal de 25 % de la voiture individuelle vers les transports collectifs d'ici 2030. Or un tel objectif suppose un développement massif des infrastructures, lesquelles relèvent directement des autorités organisatrices de la mobilité, donc, *in fine*, des collectivités locales. Ce sont elles qui portent l'essentiel de l'effort.

Autrement dit, si l'on traduit ces ambitions en termes financiers, on attend des collectivités qu'elles fassent, dans les années à venir, **plus du double de ce qu'elles réalisent aujourd'hui**, et ce dans un **calendrier resserré**, qui soulève d'ores et déjà de nombreuses interrogations.

À cela s'ajoute la question de l'adaptation au changement climatique. Celle-ci ne se limite pas à des investissements techniques ; elle implique aussi des **transformations profondes** des modèles économiques, des **arbitrages parfois difficiles**, et, dans certains cas, la **capacité à renoncer ou à faire autrement**. Mais elle suppose également des dépenses **concrètes** et **immédiates** : je pense par exemple à la protection civile, à la lutte contre les incendies, largement portées par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Face à cette situation, une double préoccupation se dessine. Ce qui a fait, jusqu'à présent, la **réussite** de l'action publique en matière de transition pourrait paradoxalement **devenir un facteur de fragilité** si l'on n'y prend garde. Il faut reconnaître que, sur la période récente, plusieurs éléments ont joué favorablement : un contexte économique relativement porteur pour les collectivités, des bases fiscales dynamiques, des dispositifs de soutien clairs, et surtout des signaux politiques forts, notamment à travers la création du Fonds vert, qui a constitué un marqueur important.

Or, aujourd'hui, **le contexte évolue**. Le projet de loi de finances en préparation, dans la continuité d'une loi de finances 2025 déjà contrainte, laisse entrevoir une dégradation du cadre économique. **Les perspectives budgétaires apparaissent plus tendues**, et les projections sur l'impact pour les finances locales sont, à ce stade, préoccupantes. Dans le même temps, **les attentes demeurent fortes**, notamment dans le cadre de la relance des discussions internationales sur le climat, dont on attend beaucoup.

Si je devais formuler deux propositions pour nourrir la réflexion collective, la première porterait sur la manière dont sont éclairées les décisions publiques. J'observe que, trop souvent, les arbitrages relatifs aux finances locales s'effectuent avec une **visibilité insuffisante sur leurs conséquences de long terme**. Les décisions sont prises sans que leurs effets structurels soient pleinement modélisés.

Or, en matière d'investissement, les choix d'aujourd'hui engagent durablement l'avenir. Contrairement à une idée répandue, ce ne sont pas les seules dotations qui déterminent l'investissement local, mais un équilibre beaucoup plus global. C'est pourquoi je plaide pour **la création d'une instance**, sur le modèle du Conseil d'orientation des retraites (COR), qui serait chargée **d'évaluer dans la durée les effets des différents leviers de financement** de l'investissement public local. Une telle instance permettrait notamment de mesurer l'impact de dispositifs comme le DILICO qui peuvent affecter durablement l'investissement.

La seconde proposition concerne **l'articulation** entre les outils de **planification** et les instruments de **financement** à l'échelle locale. Depuis le début de nos échanges, il est beaucoup question de prévisibilité et d'anticipation. Or, si des cadres existent – je pense notamment aux contrats de type **CRTE** – ils demeurent trop souvent déconnectés des réalités financières. Dans de nombreux territoires, ces contrats ne s'accompagnent pas de garanties claires sur les moyens mobilisables. Pourtant, comme cela a été rappelé dans nos échanges, les élus préfèrent souvent disposer de **ressources plus modestes mais stables et prévisibles**, plutôt que de promesses incertaines.

C'est un point essentiel : pour qu'un acteur public accepte de prendre des risques, d'investir, de s'engager dans la transition, **il doit pouvoir se projeter**. La sécurisation des trajectoires financières est une condition *sine qua non* de l'action. Plus les élus auront de visibilité sur ce qui les attend, plus ils seront en capacité de s'engager résolument dans les transformations nécessaires.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Merci pour vos propos. Je donne la parole aux associations d'élus.

INTERVENTIONS DES ÉLUS LOCAUX

Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche. Certaines mesures actuellement envisagées dans le PLF vont pénaliser durablement l'action des départements. Vous le savez, et nous le rappelons régulièrement : les départements sont confrontés à une hausse continue de leurs dépenses sociales, ce qui les conduit à devoir **arbitrer entre des politiques pourtant essentielles**, notamment en matière de transition écologique.

Si l'on prend l'exemple du « **décret tertiaire** »⁽¹⁾, l'ensemble des départements s'est engagé dans sa mise en œuvre en élaborant des plans pluriannuels d'investissement (PPI) pour la rénovation énergétique de leurs collèges et de leurs bâtiments administratifs ou techniques. Ces engagements ont conduit à un **doublément** des budgets consacrés à **l'entretien et à la rénovation du patrimoine bâti**, dans une logique clairement orientée vers la transition écologique.

Or, les mécanismes actuellement à l'œuvre, qui réduisent les marges de manœuvre financières des départements, fragilisent directement ces politiques. Les dynamiques de ressources se dégradent, et les dispositifs qui permettaient d'accompagner cette transition sont mis sous tension. Ce mouvement a déjà commencé et il se poursuivra si rien n'est corrigé. Il ne s'agit pas uniquement d'un enjeu environnemental : derrière ces arbitrages, ce sont aussi les **conditions d'accueil des collégiens**, la **qualité des équipements publics** et l'ensemble des **missions sociales** assumées par les départements qui sont en jeu.

Il faut également rappeler le **rôle structurant** des départements dans **l'investissement local**. Aujourd'hui, on estime à environ **1,65 milliard d'euros** le montant des crédits que les départements consacrent, malgré leurs difficultés financières, au soutien des projets des communes, **un chiffre en recul constant**, de l'ordre de **10 % par an**. Cette contraction pèse directement sur les capacités d'action des territoires.

Concrètement, cela se traduit par des choix difficiles en matière d'accompagnement des communes dans l'aménagement de leurs centres-bourgs, lutte contre l'imperméabilisation des sols, prévention des inondations, entretien des voiries. Or, chacun sait qu'**un défaut d'entretien conduit, à terme, à des coûts bien plus lourds**, lorsque les infrastructures doivent être entièrement reconstruites plutôt que simplement entretenues.

Les conséquences se font également sentir en matière de prévention des risques, qu'il s'agisse de la **sécurité civile**, de l'action des services départementaux d'incendie et de secours (**SDIS**), ou encore de **la résilience numérique**. Cette dernière est devenue un enjeu majeur avec l'extinction du réseau cuivre prévue à l'horizon 2030. La transition vers des infrastructures entièrement fondées sur la fibre suppose des réseaux robustes, sécurisés, et alimentés par une énergie fiable et décarbonée. Là encore, les investissements nécessaires sont considérables.

On retrouve ici, de manière transversale, la question de l'équilibre entre énergies fossiles et énergies renouvelables, et plus largement celle de la capacité des territoires à garantir une alimentation énergétique soutenable. Or, ces politiques sont directement **fragilisées** par les **arbitrages budgétaires** en cours.

(1) Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, pris pour l'application de l'article 175 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi « Élan »), prévoit une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments et parties de bâtiments de 1 000 m², et plus, à usage tertiaire afin de lutter contre le changement climatique.

Il en va de même pour la préservation des espaces naturels sensibles. **La baisse de la taxe d'aménagement** a un impact immédiat : dans certains départements, les recettes sont passées de plusieurs millions d'euros à des montants très inférieurs. Cela fragilise les politiques de protection des espaces naturels, alors même que ces territoires jouent un rôle essentiel dans la gestion de l'eau, la préservation de la biodiversité et la résilience écologique des bassins versants.

Ainsi, la **réduction progressive des capacités d'investissement** des départements entraîne mécaniquement **un recul de la mise en œuvre des politiques de transition écologique**. C'est la raison pour laquelle les départements de France ont porté plusieurs amendements visant à alerter sur ces enjeux et à proposer des ajustements concrets.

M. Hugo Cavagnac, président de la communauté de communes du Frontonnais et membre du conseil d'administration et d'orientation d'Intercommunalités de France. On pourrait être tenté d'affirmer que chaque niveau de collectivité doit agir de son côté : que l'intercommunalité agirait seule, que le département ferait seul, que les communes rurales, quoique très dynamiques, se débrouilleraient par elles-mêmes, tout comme les grandes villes. **Mais cette vision cloisonnée ne nous mène nulle part**. Nous voyons bien qu'aucun acteur ne peut agir efficacement seul.

Bien sûr, nous savons rénover un lycée, installer du photovoltaïque sur un bâtiment public, remplacer les menuiseries d'un collège ou développer l'autoconsommation dans les écoles communales. Ce sont des opérations que nous savons mener, et que nous menons déjà. Mais ce sont là, en réalité, les interventions les plus accessibles. Aujourd'hui, **les véritables défis se situent ailleurs** : dans les investissements lourds, structurants, complexes, ceux qui exigent de la coordination, de la cohérence et une action collective. C'est précisément à ce stade que **la coopération devient indispensable**, parfois à des échelles différentes selon les territoires, mais toujours dans une logique de complémentarité.

Nous avons trop souvent fonctionné selon une logique de silos, chacun avançant de son côté, persuadé qu'il pouvait agir seul. Cette posture a conduit à croire que chacun pouvait porter les projets de manière isolée, sans articulation avec les autres niveaux d'action. Or, cette approche atteint aujourd'hui ses limites.

Prenons l'exemple des réseaux : leur vieillissement est bien connu. L'entretien a parfois été différé ou insuffisant, et nous en payons aujourd'hui le prix. Qu'il s'agisse de réseaux d'eau potable, de stations d'épuration sous-dimensionnées ou vieillissantes, ou encore d'infrastructures de transport, les investissements nécessaires **dépassent largement les capacités d'une seule collectivité**. La mutualisation devient alors non seulement souhaitable, mais indispensable, que ce soit à l'échelle intercommunale, départementale ou selon d'autres périmètres pertinents.

Il en va de même pour **la voirie**, dont l'état se dégrade progressivement faute d'investissements suffisants. Nous avons d'abord traité ce qui était le plus simple ; désormais, nous faisons face à des **chantiers structurels**, plus coûteux et plus complexes, et qui **dépassent largement le cadre d'une seule collectivité**.

Dans ce contexte, les inquiétudes sont réelles. Beaucoup d'intercommunalités, dont la mienne, ont « levé le crayon ». **Les PPI sont aujourd'hui révisés à la baisse**. Lorsqu'on retire 25 ou 30 % de subventions potentielles, le PPI change de nature : sa durée s'allonge, son ambition se réduit, et certains projets sont tout simplement différés, voire abandonnés.

Par ailleurs, **la logique des appels à projets peut parfois nous éloigner de nos stratégies**. On se retrouve à courir après des financements disponibles, parfois sur des thématiques qui ne correspondent pas aux priorités du territoire, simplement parce qu'il y a une enveloppe à saisir. Cette logique opportuniste finit par fragiliser la cohérence de l'action publique. Elle nous détourne d'une vision de long terme, pourtant indispensable face aux défis auxquels nous sommes confrontés.

À cet égard, **le Fonds territorial climat** ⁽¹⁾, un volet du Fonds vert, a **démontré son efficacité** : près de 80 % des 200 millions d'euros de crédits ont été consommés, preuve qu'il répond à des besoins concrets et bien identifiés, notamment en matière de mobilités. Nous appelons à le **pérenniser**.

En revanche, sur le plan de **l'ingénierie**, si nous disposons aujourd'hui d'un accompagnement stratégique solide grâce aux agences techniques départementales, à l'ADEME ou au CEREMA, le véritable point de fragilité demeure l'ingénierie opérationnelle et financière. Les collectivités manquent de ressources humaines qualifiées pour monter des projets complexes, structurer des plans de financement, sécuriser juridiquement et financièrement leurs opérations. Les dispositifs existants ont permis des **avancées**, mais ils restent **insuffisants** au regard des besoins.

Enfin, un mot sur **l'urbanisme**. Nous sommes clairement entrés dans une phase de transformation profonde de nos pratiques. Il ne s'agit plus seulement de raisonner en mètres carrés ou en capacités constructibles, mais de **repenser la forme urbaine, la qualité des espaces, l'équilibre entre densité, usages et cadre de vie**. Même dans les petites communes rurales, cette évolution est en cours. Elle suppose de dépasser une approche purement **quantitative** pour adopter une vision **qualitative**, plus fine, plus exigeante.

C'est un changement culturel, qui demande du temps, de l'ingénierie et de l'accompagnement. Les **CAUE** et les **agences d'urbanisme** ont un rôle majeur à jouer dans cette transformation. Là encore, il ne s'agit pas seulement de produire des règles, mais d'accompagner les élus dans une réflexion de long terme sur la forme et l'avenir de leurs territoires

(1) Créé en loi de finances pour 2025 et doté de 200 millions d'euros, le Fonds territorial climat est destiné à financer le plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des EPCI qui l'ont instauré. Le dispositif n'a pas été reconduit dans la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

M. Marc Denis, vice-président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise. L'effort actuellement demandé aux collectivités territoriales, en particulier à travers le dispositif DILICO, est excessif et doit être revu à la baisse. Cette position ne vous surprendra sans doute pas, puisqu'elle correspond à celle défendue par France Urbaine.

Pour faire écho aux propos de M. Thomazeau, **le coût de l'inaction climatique est clairement identifié** : il est déjà élevé aujourd'hui, et il le sera bien davantage demain. Les coûts de réparation des dégâts augmenteront, tout comme ceux liés à la perte de souveraineté et au déséquilibre de notre balance commerciale.

Sans revenir sur l'ensemble des points évoqués précédemment, la diminution des crédits alloués à l'ANAH suscite une vive inquiétude. France Urbaine demande que **les intercommunalités qui le souhaitent puissent se voir déléguer la gestion de MaPrimeRénov'**.

Deuxième point : en milieu urbain, le **Fonds chaleur constitue un outil essentiel**. Son efficacité est établie, comme l'ont montré plusieurs rapports, et il apparaît indispensable non seulement de le préserver, mais également de le renforcer. Nous avons d'ailleurs eu des échanges à ce sujet avec M. Waserman.

Troisièmement, si les questions de logement ont été largement abordées, celles des mobilités l'ont été beaucoup moins. France Urbaine plaide pour le **déplafonnement du versement mobilité**. Les besoins en matière de transports sont manifestes dans les territoires, mais le modèle économique des autorités organisatrices de transports (AOT) montre aujourd'hui ses limites.

Quatrième élément : **la baisse du Fonds vert**, déjà mentionnée à plusieurs reprises. France Urbaine souhaite le maintien, voire le renforcement, du Fonds territorial climat. Je souhaite également reprendre un point soulevé par mon collègue : l'« **effet pervers** » **des appels à projets**. Certes, c'est du « fric qui rentre », mais ces financements peuvent parfois désorganiser des stratégies territoriales qui étaient jusque-là cohérentes et structurées.

Enfin, cinquième point, France Urbaine mène actuellement une réflexion visant à **renforcer la capacité d'investissement et l'innovation des territoires**, notamment en facilitant leur **prise de participation directe** dans des fonds d'investissement, ou au capital de sociétés anonymes ou de sociétés par actions simplifiées (SAS). Cette approche peut constituer un levier intéressant, surtout dans un contexte budgétaire contraint, en permettant aux collectivités **d'investir directement dans des opérations locales**, d'être « **encapsulées** » dans des projets et ainsi de « **booster** » le développement territorial.

Je pourrais également évoquer le Fonds friches ou le Fonds Économie circulaire, dont les crédits sont en diminution alors même qu'ils répondent à des enjeux majeurs. France Urbaine pourra vous faire parvenir tous ces éléments.

M. Gilles Noël, maire de Varzy et vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). Je veux dire à ma collègue des Départements de France que « **lorsque vous tousssez, nous, les villages, nous nous enrhumons** », parce qu'il y a des relations entre les villages et les départements, et vous les avez bien illustrées.

Je partage certains propos de mon collègue d'Intercommunalités de France, car nous n'avons personne pour « remplir la machinerie » et répondre aux appels à projets. Il est possible d'accéder à de l'ingénierie mais il y a aussi quelques « trous dans la raquette ». Je rappelle que nous représentons les communes de moins de 3 500 habitants. Même si nous participons à l'investissement public, nous sommes parfois dépassés. Dans nos villages, **le CEREMA est bien identifié** : nous vous voyons notamment intervenir sur les ponts. En revanche, **l'ANAH demeure plus difficile à appréhender** – sauf peut-être à travers MaPrimeRénov' – même si nous percevons les actions menées à l'échelle intercommunale ou dans la ville-centre. Pour nous, petites communes, il serait utile d'en savoir davantage, exposé en des termes accessibles.

La **Banque des Territoires**, nous la connaissons également : vous êtes identifiés à travers les programmes que vous portez, notamment Villages d'avenir, sur lesquels nous vous voyons intervenir. Vous disposez par ailleurs de relais sur les territoires, notamment grâce aux conventions que vous signez avec les conseils départementaux. Ces partenariats facilitent concrètement les démarches, en permettant par exemple la mobilisation rapide de crédits d'ingénierie ou d'études. C'est précisément ce type de dispositifs qui retient notre attention.

L'**ADEME** fonctionne de manière assez comparable. Nous connaissons ces acteurs, mais, pour les opérations que nous menons dans nos villages, qui sont de très petites communes, celles-ci sont souvent portées par un tiers, comme un syndicat d'énergie. Je prendrai un exemple concret : le **Fonds chaleur**. Un réseau public de chaleur peut représenter un investissement de l'ordre de 3 millions d'euros, alors que le budget annuel de la commune est parfois de 1,5 million d'euros. Dans ces conditions, il nous est impossible de **calibrer seuls des investissements de cette ampleur**, alors même qu'ils contribuent directement à la décarbonation. Il faut également faire le lien avec les ressources locales : dans nos territoires, ce sont souvent les **forêts** et les **circuits courts alimentaires** qui constituent des **atouts majeurs**.

S'agissant des réseaux publics de chaleur, il serait sans doute utile non pas de réduire, mais plutôt de renforcer l'ingénierie et les capacités financières associées. Certes, cette ingénierie et ces masses financières se traitent à l'échelle départementale, mais **il est essentiel que les territoires ruraux puissent pleinement en bénéficier**. Un rapprochement avec le ministère de l'Agriculture aurait d'ailleurs tout son sens dans cette perspective ; pour les centres-bourgs ruraux, nous applaudirions une telle orientation des deux mains. Voilà la proposition que je souhaitais formuler.

RÉACTIONS DES PARLEMENTAIRES

Mme Christine Pirès Beaune, députée du Puy-de-Dôme, Première Questeur. Je souhaite d'abord vous remercier, Monsieur le président, pour l'organisation de cette matinée, tout en regrettant le rythme particulièrement soutenu de nos séances et de nos multiples réunions. Je veux également saluer mon ancien collègue Sylvain Waserman, qui connaît bien ce rythme-là.

À Mme Nouvel, s'agissant **des difficultés rencontrées par les CAUE**, je vous invite à consulter le rapport que j'ai remis il y a déjà plusieurs mois, lequel anticipait précisément les difficultés actuelles. Il n'existe pas de cause unique : il s'agit d'un problème multifactoriel. Le changement du mode de perception de la taxe d'aménagement ainsi que le transfert des services déconcentrés du ministère chargé de la transition écologique ⁽¹⁾ vers la DGFIP ont produit des retards considérables, si bien qu'aujourd'hui la difficulté est avant tout **une difficulté de trésorerie**. Il s'agit uniquement d'un problème de trésorerie, car les recettes finiront par être encaissées, mais avec un décalage très important. C'est pourquoi il est urgent que le Gouvernement mette en place **un fonds d'urgence** permettant simplement de tenir jusqu'à l'arrivée de ces encaissements.

J'en profite également pour remercier Mme Mancret-Taylor, que je sollicite parfois sur les questions relatives à MaPrimeRénov'.

Les propos tenus par les représentants des associations d'élus ne me surprennent pas : ils sont finalement très proches, voire quasiment identiques, à ceux que l'on entend chez les chefs d'entreprise. **Tous réclament de la visibilité**. Ils ont mis « le pied sur le frein », tout comme les élus locaux pour leurs investissements et les ménages qui sur-épargnent, en partie en raison de l'instabilité politique et du contexte incertain qui ralentit les décisions. Le risque est de prendre un retard considérable dans des investissements qu'il faudrait pourtant engager sans attendre.

Je voudrais enfin formuler une réflexion sur **l'ingénierie**, quitte à aller un peu à contre-courant de ce qui a été dit. Il y a eu, sur certains territoires, **beaucoup d'ingénierie, peut-être même trop, déployée dans des directions multiples**, à travers des programmes pourtant pertinents : Petite Ville de Demain, Action Cœur de Ville, Territoires d'industrie, Villages d'avenir. Cette ingénierie a permis de faire émerger des actions aujourd'hui prêtes à être mises en œuvre, mais le problème est que leur financement n'a pas été pensé suffisamment en amont.

Ce point est essentiel, car lorsque l'on conçoit ces programmes, il faudrait **intégrer immédiatement la question du financement**, et pas seulement le financement « facile », qui consiste à aller chercher des crédits dans la DSIL ou la DETR, en procédant finalement à des redéploiements qui reviennent « à déshabiller Pierre pour habiller Paul ».

(1) Essentiellement les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Il aurait sans doute fallu que ces nouveaux programmes s'accompagnent de financements dédiés, qui ne soient pas exclusivement des subventions : des **avances**, des **prêts spécifiques**, mais en tout état de cause des **outils financiers propres à ces programmes**. À défaut, on se retrouve inévitablement confronté aux mêmes difficultés.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Dans la continuité de ces échanges, et avant de repasser la parole à M. Waserman, je souhaite rappeler que, sur la question de la reconquête du bâti dans les centres-bourgs ruraux évoqué par M. Noël, nous avons déposé ici même, avec Dominique Potier, député de Meurthe-et-Moselle, **une proposition de loi visant à créer l'équivalent de ce qu'est l'ANRU pour les territoires ruraux** ⁽¹⁾. Je demeure convaincu que l'accompagnement des communes rurales dans la reconquête du bâti est tout aussi essentiel, et tout aussi légitime, que celui qui a été mené dans les milieux urbains. Il reste encore un chemin à parcourir dans cette direction, non pas nécessairement pour créer une nouvelle entité, mais pour décliner ce dispositif en s'appuyant, le cas échéant, sur des opérateurs existants. Nous avons parlé d'« ANRU rurale » parce que cette expression parle à tout le monde ; reste désormais à définir les modalités concrètes de sa mise en œuvre.

AUTRES RÉACTIONS

M. Sylvain Waserman, président-directeur général de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Je voudrais souligner un point qui me paraît essentiel : plus que toute autre politique publique, la transition écologique a une **double dimension**, à la fois descendante et ascendante.

La dimension **descendante** va de soi : le réchauffement climatique est un problème de dimension planétaire. Les accords internationaux signés sur ce sujet se déclinent en directives européennes, elles-mêmes transposées dans des stratégies nationales qui, à leur tour, trouvent une traduction dans des COP régionales. Le SGPE apparaît, dans cette perspective, comme un acteur indispensable de l'État permettant de passer à un **pilotage par indicateurs chiffrés**.

Mais il y a également un aspect **ascendant** incontournable : le territoire est le **point d'ancrage** de toute politique de transition écologique. Un projet ne peut réussir s'il n'est pas à la fois soutenu par les élus locaux, accepté par les citoyens et pris en compte par les acteurs économiques.

Lorsqu'une mesure fonctionne, il faut la déployer à plus large échelle. C'est précisément le rôle des agences de l'État telles que l'ADEME de parvenir à un « **essaimage** » des dispositifs qui marchent.

(1) Proposition de loi pour la reconquête du bâti rural (n° 1555), déposée le 10 juin 2025.

À titre d'exemple, la ville de Roubaix a lancé en 2015 l'initiative « **Famille Zéro Déchet** » qui permet d'accompagner, sur la base du volontariat, les familles désireuses de modifier leurs modes de consommation et de recourir plus systématiquement au recyclage. Le soutien financier de l'ADEME a permis une **modélisation du dispositif** sous la forme de « kits » qui ont ensuite été disséminés dans près de 200 collectivités. Les innovations émanant des territoires nécessitent une coopération pour être mis en vigueur et généralisés.

Le pilotage de la planification écologique doit s'effectuer sur la base **d'indicateurs chiffrés**. Nous savons où nous devons aller : la SNBC a pour objectif une diminution de plus de **100 millions de tonnes** équivalent carbone d'ici 2030 ⁽¹⁾. Les pouvoirs publics ont aujourd'hui la volonté de mesurer **l'efficacité de chaque euro d'argent public investi** au regard de la diminution des émissions obtenue.

Le **Fonds chaleur**, que vous évoquiez tout à l'heure, M. Denis, illustre parfaitement l'intérêt de l'évaluation chiffrée. L'ADEME a, en effet, pu établir qu'un milliard d'euros alloué permettait de mobiliser **2,8 milliards d'euros** d'argent privé et d'aboutir à un gain de **1,8 milliard d'euros** au titre du produit intérieur brut (PIB). Compte tenu du taux de prélèvement en France, la puissance publique récupère, sur cette somme, plus de **800 millions d'euros**.

C'est un bon investissement car, outre ce gain financier, le Fonds chaleur permet d'assurer une production additionnelle en énergies renouvelables et récupérables de **50 térawattheures** et de réduire nos importations de **2,5 milliards d'euros**. La « **métrique** » de la transition écologique est donc essentielle. Elle aide les élus locaux à évaluer leurs politiques publiques et les guide dans la fixation de leurs orientations.

Je voudrais terminer mon intervention en évoquant **l'urgence** de la situation, non uniquement sur le plan **climatique**, mais sur le terrain **économique**. Selon Réseau de transport d'électricité (RTE), les importations françaises d'énergies fossiles ont représenté un montant de **64 milliards d'euros** en 2024 ⁽²⁾. Il s'agit là d'une « hémorragie financière » qui met les entreprises françaises dans une situation de grande vulnérabilité. Quand les prix du gaz s'envolent, comme en 2022, ce sont des entreprises qui sont « à genoux ». Au dernier Congrès des maires, j'ai appris qu'une usine de papeterie du Pas-de-Calais ⁽³⁾, qui avait maintenu son approvisionnement énergétique en gaz naturel, venait d'être **mise en liquidation judiciaire**. Ce sont ainsi 147 emplois qui sont menacés.

Plus que jamais, il y a une urgence de **protection** de notre économie. À chaque fois que l'on prend le chemin de la transition écologique, on protège notre actif économique de sa dépendance aux énergies fossiles.

(1) Le troisième volet de la SNBC, présenté le 12 décembre dernier, fixe à 265 millions de tonnes équivalent CO₂ par an les plafonds d'émissions sur la période 2029-2033, contre 373 millions de tonnes d'émissions constatées en 2023.

(2) Bilan électrique 2024 de RTE (page 89).

(3) Wizpaper à Wizernes (62).

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). En réponse aux préoccupations qui se sont exprimées, je voudrais rappeler, une nouvelle fois, qu'environ 80 % des aides à la pierre issues de nos crédits d'intervention sont **instruites et distribuées localement** ⁽¹⁾.

Par ailleurs, toutes les métropoles ont conclu une convention de délégation avec l'ANAH ⁽²⁾ et sont *de facto* gestionnaires de MaPrimeRénov'. **Le budget de l'Agence est principalement géré dans les territoires.**

En outre, je ne pense pas qu'on puisse dire que le budget de l'ANAH serait en baisse en 2026. Certes, les crédits de MaPrimeRénov' *stricto sensu* pourraient diminuer dans le cadre de la prochaine loi de finances, encore en discussion, mais cette baisse devrait être **compensée par une hausse des aides versées dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE)** ⁽³⁾.

Enfin, nous avons bien pris note des interrogations soulevées par M. Noël au nom des communes rurales. Je me tiens à la disposition de l'AMRF pour étudier ensemble les moyens d'amplifier les actions de l'Agence à destination de ces territoires.

Mme Maryse Combres, présidente de la Fédération des agences locales de l'énergie et du climat (FLAME). Comme l'indiquait M. Garnier tout à l'heure, les moyens financiers susceptibles d'être alloués à la transition écologique sont loin d'être négligeables, notamment au titre de la fiscalité énergétique. De nombreux dispositifs d'ingénierie existent également, mais sous la forme d'appels à projets. **Honnêtement, qui s'en saisit ? Qui les capte ?**

Afin de mettre un terme à ce qui apparaît comme une injustice, la Fédération propose la mise en place, sous la forme d'un « **Pacte ingénierie territoriale climat** », d'une dotation d'État à laquelle les EPCI seraient automatiquement éligibles à condition de créer et d'alimenter un **budget annexe** consacré au financement d'une ingénierie de proximité mutualisée. Il s'agirait pour nous d'un acte véritable de décentralisation.

* * *

Le président Stéphane Delautrette. Alors que les débats parlementaires se poursuivent sur le PLF, il ressort de nos discussions que les collectivités doivent disposer plus que jamais de **capacités d'investissement préservées**, faute de quoi la **dette écologique** continuera de se creuser. Très clairement, l'enveloppe prévue pour le Fonds vert n'est pas à la hauteur des enjeux.

(1) Cf. page 55 supra.

(2) La gestion des aides à la pierre peut être déléguée par convention à un département ou à un EPCI en application des articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Les CEE sont des primes versées par les énergéticiens aux particuliers qui réalisent des travaux de rénovation énergétique et peuvent se cumuler avec MaPrimeRénov'.

Le **recours à l'emprunt** fait également partie des leviers de financement disponibles, mais cela vient contredire le discours officiel d'une « contribution » des collectivités à la dégradation du solde des administrations publiques.

Dans le domaine de l'**ingénierie**, les *Rencontres* ont permis de montrer toute l'utilité des opérateurs de l'État. Leur suppression, envisagée par certaines personnalités politiques, aurait des **effets catastrophiques**.

Je remercie l'ensemble des intervenants pour la qualité des discussions et le contenu des observations formulées. Celles-ci feront l'objet d'une synthèse qui sera inscrite dans le rapport qui sera présenté devant la délégation.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DES RENCONTRES : LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE EN FRANCE : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE AU MILIEU DU GUÉ

La lutte contre le dérèglement climatique a **réactivé le besoin de planification** dans une France décentralisée. Le dispositif mis en place en 2022 au niveau national a indéniablement permis à notre pays de progresser dans **l'appropriation** par les élus locaux de ce qu'implique concrètement une politique de transition écologique. Pour autant, la **mobilisation** des collectivités ne pourra s'accélérer qu'au travers d'un **partenariat** renouvelé avec l'État. Des moyens devront également être trouvés afin de garantir à tous les territoires **un meilleur accès à des solutions d'ingénierie adaptées**.

I. LE SUCCÈS EN DEMI-TEINTE DU RETOUR DE LA PLANIFICATION EN FRANCE DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'urgence écologique a contribué à la **résurgence** d'une politique de planification dans la France contemporaine. Si des progrès ont indéniablement été accomplis dans la **déclinaison régionale** des objectifs nationaux, la « descente d'échelle » au niveau du bloc **communal** paraît plus difficile à se concrétiser.

A. LA RÉAFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE LOGIQUE PLANIFICATRICE DANS UNE FRANCE DÉCENTRALISÉE

Le terme de « planification », qui fait écho aux **impulsions** données par un État interventionniste au cours des Trente Glorieuses, est aujourd'hui utilisé pour décrire la façon dont l'échelon national **mobilise** les acteurs territoriaux, désormais **libérés de toute tutelle**, autour de la **déclinaison** d'objectifs de transition écologique.

1. La résurgence aux niveaux européen et national d'une planification indicative portée par l'urgence écologique

Bien qu'elle ait été définie de manière consensuelle, lors des *Rencontres*, comme « **l'anticipation** et le **cadrage** des actions visant à faire face aux défis environnementaux sur le long terme » ⁽¹⁾, la planification écologique est une notion qui associe **deux mots de forte dimension** :

– la « planification », qui renvoie au « **Plan** », dispositif à la connotation dirigiste historiquement associé au Trente Glorieuses et tombé en désuétude à la faveur de la libéralisation et de l'internationalisation de l'économie française ;

(1) Définition donnée oralement par M. Augustin Augier, secrétaire général à la planification écologique, lors de la première table ronde.

– la « transition écologique », notion non définie en tant que telle sur le plan juridique, mais qui vise, depuis les années 2010, à l'émergence d'un modèle économique et social **résilient** et **durable** face au dérèglement climatique ⁽¹⁾.

Les **missions** confiées au Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) à sa création en juillet 2022 montrent que :

1° Le modèle de planification retenu s'inspire de celui de la « **planification indicative** » qui a émergé lors des Trente Glorieuses (*cf. infra*) : le SGPE « **coordonne** » l'élaboration de « stratégies » nationales déclinées en « plans d'actions », veille à « **l'évaluation** régulière des politiques menées », au besoin par des « **indicateurs** » chiffrés et s'assure de la « **cohérence** » d'ensemble du dispositif ⁽²⁾ ;

2° Le périmètre de la planification **ne se limite pas au seul réchauffement climatique**, mais englobe également le « climat », « l'énergie », la « biodiversité » et « l'économie circulaire » ⁽³⁾.

Une réponse plus ou moins dirigiste à une défaillance de marché

Née à l'occasion de la Première Guerre mondiale de la volonté des Gouvernements européens de réorganiser leur production pour faire face aux impératifs militaires, la planification économique se développe d'abord **sous une forme dirigiste** en Union soviétique avec la création du Comité d'État pour la planification (*Gosplan*) en 1921. Elle se répand sous **une forme plus libérale** en Europe de l'Ouest après 1945 afin de favoriser la reconstruction.

Dans son ouvrage *Le Plan ou l'anti-hasard* (1965), Pierre Massé, commissaire général au Plan entre 1959 et 1966, définit la planification française comme la recherche d'une « **économie concertée** » (p. 145) par « l'orientation » des décisions des entreprises « face à un avenir lointain et incertain » (p. 168).

Perçue lors des Trente Glorieuses comme **une réponse à une défaillance du marché**, la planification retrouve aujourd'hui sa légitimité face au dérèglement climatique, parfois qualifié de « plus grande défaillance de marché que le monde ait jamais connue » ⁽⁴⁾.

Bien évidemment, comme l'a rappelé M. Yann Wehring, vice-président de la région Île-de-France, **la planification écologique est loin d'être née en 2022** avec le SGPE. Les premiers accords internationaux de lutte contre le changement climatique, qu'il s'agisse du sommet de Rio de Janeiro, dit « sommet de la Terre », des 1^{er} et 15 juin 1992 ou du « Protocole de Kyoto » du 11 décembre 1997, sont marqués par la volonté des États de définir des **stratégies globales** de protection de l'environnement.

(1) Dans son *Manuel de transition* (2008, traduit en 2010), Rob Hopkins, enseignant et chercheur britannique, promeut un modèle d'organisation sociale décentralisée permettant de « réduire les émissions de gaz à effet de serre », de « respecter la limitation des ressources planétaires » et de « créer de la résilience ».

(2) Art. 1 du décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au SGPE.

(3) *Ibid.*

(4) Nicholas Stern – *L'économie du changement climatique* (Stern review) – 2008.

Le Protocole de Kyoto se distingue par l'inscription, en son annexe B, d'un **objectif chiffré contraignant** de réduction totale des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par an par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2012.

Si l'Accord de Paris de 2015 inscrit un objectif de « **neutralité carbone** » à l'horizon 2100, défini comme « l'équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre » et consacre l'impératif « **d'adaptation** » au changement climatique ⁽¹⁾, c'est au niveau de l'Union européenne, avec l'adoption le 13 décembre 2019, du « **Pacte vert** » qu'un pas décisif est franchi dans le domaine de la planification écologique. Parmi les mesures les plus emblématiques du cadre législatif européen mis en place dans la foulée du Pacte figurent un objectif **contraignant** de réduction de **55 %** des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 ainsi qu'une trajectoire, elle aussi obligatoire, de **neutralité carbone à l'horizon 2050**.

Le large périmètre d'action couvert par le Pacte vert de l'Union européenne

Si le renforcement de « l'ambition climatique » de l'Union fait partie des principaux volets du Pacte, le Pacte vert vise à « repenser » **un ensemble de politiques destinées à assurer un « avenir durable »** : promotion des énergies renouvelables et de l'économie circulaire, développement d'une mobilité « durable et intelligente », politique agricole et alimentaire, protection de la biodiversité, soutien à la construction et à la rénovation « économies en énergie et en ressources », « zéro pollution » pour l'air, l'eau et les sols.

S'agissant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les **objectifs chiffrés** ont été rendus **contraignants** par le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021, dite « loi européenne sur le climat », déclinés ensuite en une série de 13 textes d'application regroupés sous le terme de « Paquet climat » ⁽²⁾.

En matière **énergétique**, la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023, dite « RED III », assignent aux États membres un objectif contraignant consistant à garantir une part minimale de **42,5 %** de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Dans le domaine agricole, la Commission a présenté au Conseil en 2020 une stratégie dénommée « **De la ferme à la table** » (« *farm to fork* ») où figurent des objectifs chiffrés – pour l'instant **non contraignants** - en matière d'agriculture biologique (25 % de la surface agricole) et de réduction de l'usage des pesticides (- 50 %) à l'horizon 2030.

La France a, naturellement, mis en place ses propres dispositifs de planification, qu'il s'agisse de la **transposition** de ses engagements européens ou de **choix opérés au niveau national** :

(1) Respectivement art. 4 et 7 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015.

(2) Paquet désigné sous le nom de « Parés pour 55 » (*Fit for 55*).

1° L'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 a été inscrit au 1° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie par la loi dite « énergie climat » de 2019 ⁽¹⁾. Les plafonds d'émissions de gaz à effet de serre, désignés sous le terme de « budgets carbone », sont fixés par la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (**stratégie nationale bas-carbone- SNBC**) mentionnée au I de l'article L. 222-1 B du code de l'environnement ⁽²⁾. La troisième édition de la SNBC, dont un projet a été présenté par le Gouvernement le 12 décembre dernier, prévoit un « budget carbone » de **265 millions de tonnes** équivalent CO₂ par an (hors puits de carbone) sur la période 2029-2033, contre **376 millions de tonnes** en 2023 et **547 millions de tonnes** en 1990 ⁽³⁾ ;

2° Depuis 2011, le Gouvernement produit tous les cinq ans, sous la forme du « plan national d'adaptation [au changement] climatique » (PNACC) prévu à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, une série de **mesures sectorielles** destinées à mieux préparer le pays à faire face aux conséquences du dérèglement climatique. Après un deuxième volet couvrant la période 2018-2022, le troisième PNACC intégrera la **trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique** (TRACC) rendue **obligatoire** par la « loi européenne sur le climat » précitée en son article 5 ;

3° En matière de lutte contre **l'artificialisation** des sols, c'est une impulsion donnée au niveau national à la suite de la Convention citoyenne sur le climat (2019-2020) qui aboutit à l'inscription, à l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience », d'un objectif de **réduction de moitié** sur la période 2021-2031 de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), **l'artificialisation nette devant être ramenée à zéro (ZAN)** à l'horizon 2050.

2. Les premières formes de territorialisation des politiques de transition

La résurgence de la planification en France dans le domaine de la transition écologique **ne signifie pas pour autant que l'on ressusciterait les « Plans » des Trente Glorieuses**. À cette époque, la France était un État encore très centralisé et, lorsque Pierre Massé envisage en 1962 la mise en œuvre du IV^e Plan, il la conçoit en partie sous la forme **d'instructions données aux services de l'État** ⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019.

(2) Dispositif introduit par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte en son article 173.

(3) <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/3e-strategie-nationale-bas-carbone-snbc-3>

(4) « Il y a d'abord les investissements contrôlés par le Gouvernement, l'équipement des administrations, les programmes des entreprises nationales, la construction de logements dans laquelle l'initiative privée est largement tributaire des aides de l'État. [...] Il n'est pas exagéré de dire que, soit directement ou indirectement, l'État anime et contrôle environ la moitié de l'investissement total » (Pierre Massé dans *Les Cahiers de la publicité* n° 1 – 1962 – La planification française – page 93).

Les actes de **décentralisation** intervenus depuis les années 1980 ont fait des collectivités territoriales et de leurs groupements **les acteurs des principales politiques publiques intéressant la transition écologique** : organisation de la mobilité (régions et EPCI à fiscalité propre), gestion des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement (bloc communal), rénovation énergétique des bâtiments scolaires (communes, départements et régions), installation et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables (bloc communal), etc.

Cette organisation décentralisée constitue, certes, une **contrainte** pour le planificateur national, mais aussi un **atout**, en ce qu'elle garantit une déclinaison des objectifs adaptée à la réalité des territoires qui, selon les termes employés par M. Sylvain Waserman, président-directeur général de l'ADEME lors des *Rencontres*, sont le « **point d'ancrage** » de toute politique de transition écologique. M. Nicolas Garnier, délégué général de l'association Amorce, a **démontré par l'absurde** l'importance de la **différenciation** territoriale, évoquant les difficultés d'une application à chaque commune française de l'objectif européen de 42,5 % de production d'énergie à partir de sources renouvelables.

Comme l'a souligné M. Nicolas Portier, professeur associé à l'École urbaine de Sciences Po, le succès de la planification écologique dépend étroitement de la façon dont s'opère la territorialisation des objectifs nationaux, qu'il résume sous le terme de « **descente d'échelle** ». S'agissant du **réchauffement climatique**, les collectivités territoriales sont invitées à prendre en compte la SNBC dans leurs propres « documents de planification et de programmation » ⁽¹⁾. **Le législateur n'a pas, à ce stade, donné plus de précisions.**

Lorsque la France a commencé à souscrire à des engagements chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les années 1990, les objectifs nationaux étaient **lointains** pour les collectivités et, pour reprendre l'expression familière utilisée par M. Portier lors des *Rencontres*, **ne leur « parlaient pas »**.

Dans les années 2000, une **première forme** de planification locale apparaît au travers des « **agendas 21** », qui permettent à des communes ou à des EPCI à fiscalité propre soucieux de s'engager dans une démarche environnementale de définir un « projet commun de développement durable du territoire » ⁽²⁾. Selon M. Garnier, ces projets, qui regroupaient des actions **plus ou moins en lien avec la lutte contre le réchauffement climatique**, étaient quelque peu « rudimentaires », mais avaient permis d'initier une dynamique dans de nombreux territoires.

(1) III de l'art. L. 222-1 B précité du code de l'environnement.

(2) Art. 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

Une **nouvelle étape** est franchie au début des années 2010 avec la mise en place des « plans climat-énergie territoriaux » (**PCET**) par les lois « Grenelle » de 2009 et 2010 ⁽¹⁾, qui adoptent résolument une démarche centrée sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre articulée autour **d'objectifs chiffrés adaptés au territoire**. Seule manquait, du point de vue de M. Garnier, la « trajectoire » pour les atteindre. Les PCET sont devenus des « **plans climat-air-énergie territoriaux** » (**PCAET**) en 2015 avec l'adjonction de la qualité de l'air aux objectifs climatiques. Depuis cette date, **seuls les EPCI à fiscalité propre** peuvent établir un PCAET ⁽²⁾.

« Agendas 21 » et PCET : les exemples du Havre (76) et de Plaine Commune (93)

La commune du **Havre** s'est engagée dans l'élaboration d'un « Agenda 21 » dès l'année 2003. Le plan d'actions, adopté en décembre 2006, était structuré autour de **9 objectifs de dimension très large** : bien vivre en ville, se déplacer, accompagner l'emploi, valoriser nos atouts maritimes, préserver les milieux naturels, prévenir les risques naturels et industriels, informer et sensibiliser, agir et encourager les initiatives, s'exprimer et s'engager.

L'Agenda 21 de l'établissement public territorial (EPT) de **Plaine Commune**, adopté en 2013, poursuit également des **objectifs très diversifiés** : « favoriser la diversité et l'ouverture au monde », « donner à tous l'accès à un parcours éducatif de qualité », « maîtriser les tensions urbaines », favoriser « l'implication de chacun », « innover pour engager la conversion écologique du territoire », « renforcer la démocratie locale ».

Le PCET de Plaine Commune, adopté en mars 2010, planifie explicitement une démarche **d'atténuation** du changement climatique en fixant des **objectifs « d'économie carbone »** distincts selon l'origine des émissions (secteur résidentiel, déplacements, fret, tertiaire, industrie).

	Emissions Carbone		Consommation énergie		Objectifs politiques de réduction de GES	Economie à l'horizon 2020			
						Economie Carbone		Economie Energie	
Hors transit	391 kteqC		490 kteq						
Total (dont 50 kteq et 56 kteqC de transit)	447 kteqC		540 kteq			kteqC	% total	Ktep	% total
Résidentiel	130	29%	188	35%	-27%	35	8%	38	7%
Déplacements (dont 32 kteq et 38 kteqC transit)	170	38%	151	28%	-21%	36	8%	26	5%
Transports Fret (dont 17 kteq et 17 kteqC transit)	56	13%	55	10%	-15%	8	2%	6	1%
Tertiaire (70% privé, 30% public)	54	13%	104	19%	-15%	8	2%	12	2%
Industrie	37	8%	42	8%	-7%	2	0%	3	1%
Total		100		100	-20%	89	20%	85	16%
Objectif									
-20% de GES en 2020	- 89 kTeqc								

Source : EPT de Plaine Commune (2010).

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle 1 » (art. 7) et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 » (art. 75). Cette dernière loi rend les PCET obligatoires dans les régions, les départements ainsi que les communes et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

(2) Art. 188 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. La loi abaisse le seuil d'obligation à 20 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre.

Afin d'établir une **liaison** avec les plans nationaux et « **fédérer** » toutes les initiatives existantes au niveau local, le législateur décide de renforcer en 2010 ⁽¹⁾ le **rôle des régions** dans l'organisation d'une « stratégie climatique locale » ⁽²⁾ en leur confiant l'élaboration d'un « schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie » (SRCAE).

À l'exception de l'Île-de-France, de la Corse et de l'outre-mer, la loi NOTRe du 7 août 2015 ⁽³⁾ **fusionne le SRCAE** avec d'autres documents de programmation dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et des déchets pour donner naissance au « **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires** » (SRADDET).

Le SRADDET est aujourd'hui l'outil « **stratégique, prescriptif et intégrateur** » ⁽⁴⁾ autour duquel les collectivités organisent leurs propres politiques d'aménagement du territoire. Il matérialise le rôle de « **chef de file** » attribué aux régions en matière de protection de la biodiversité, de lutte contre le dérèglement climatique, de qualité de l'air et d'énergie par la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 ⁽⁵⁾. Les autres documents de programmation pris par les échelons territoriaux inférieurs, qu'il s'agisse des **plans locaux d'urbanisme** ou des **PCAET**, doivent se conformer aux objectifs du SRADDET ⁽⁶⁾.

(1) Art. 68 de la loi « Grenelle 2 » précitée.

(2) Rapport n° 552 (2008-2009) du 9 juillet 2009 de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, sénateurs, sur le projet de loi « Grenelle 2 » (page 193).

(3) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (art. 10).

(4) Site du ministère de la transition écologique : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/sraddet-schema-strategique-prescriptif-integrateur-regions#un-schema-regional-integrateur-1>

(5) Art. L. 1111-9 du CGCT dans sa rédaction issue de l'art. 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

(6) Art. L. 4251-3 du CGCT.

Le SRADDET au cœur de la planification régionale

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région dans de multiples domaines : aménagement du territoire, habitat, transport, énergie, lutte contre le changement climatique, développement des énergies renouvelables, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets, etc. (art. L. 4251-1 du CGCT). **Depuis la loi « Climat et résilience » de 2021⁽¹⁾, le SRADDET intègre également les objectifs de sobriété foncière découlant de la mise en œuvre du « ZAN ».**

Tout SRADDET se compose d'un rapport, d'un fascicule et d'annexes (art. R. 4251-1 du CGCT). Le fascicule sert principalement à **exposer les règles générales** prévues par la région pour contribuer à atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Il vise aussi à faciliter la mise en œuvre de ces règles.

Les objectifs du SRADDET :

- Diviser par deux le rythme de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers agricoles
- Démographie : un objectif de + 0,4 % à horizon 2030 et 2050
- Atteindre 0 perte de surface agricole irriguée
- Horizon 2030 : + 30 000 logements par an dont 50 % de logements abordables
- Horizon 2050 : rénovation thermique et énergétique de 50 % du parc ancien
- Une région neutre en carbone en 2050
- Une offre de transports intermodale à l'horizon 2022

Extrait du SRADDET 2019-2025 de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA)

B. UNE « DESCENTE D'ÉCHELLE » DANS LA PLANIFICATION DIFFICILE À CONCRÉTISER, NOTAMMENT AU NIVEAU DU BLOC COMMUNAL

Bien que le SGPE ait réussi à **coordonner les régions** dans la déclinaison des objectifs nationaux, les autres échelons, en particulier ceux du bloc communal, ont toujours du mal à appréhender les multiples outils de planification mis à leur disposition. La **mobilisation** des populations autour des enjeux de la transition écologique se heurte, par ailleurs, à des difficultés sur le terrain.

1. Le succès encourageant de la coordination opérée par le SGPE au travers des COP régionales

La mise en place du SGPE en 2022 fut l'occasion pour le Gouvernement d'insuffler à la démarche planificatrice **une nouvelle dynamique** visant, cette fois, à effectuer une liaison directe entre les objectifs nationaux et leurs équivalents régionaux.

(1) Art. 194.

Comme l'indique la Première ministre dans une circulaire du 29 septembre 2023, il ne s'agit pas de « fixer *a priori* des objectifs contraignants pour chaque strate du territoire » mais mettre en place un « dispositif de déclinaison **partagée** de la planification écologique qui [...] garantisse *a posteriori* **l'atteinte effective des objectifs au niveau national**. » ⁽¹⁾

Dans le souci d'assurer la plus large concertation possible, les préfets de région sont invités à organiser, en liaison avec les présidents de conseil régional, des « **conférences des parties** » (COP) réunissant des représentants de collectivités territoriales et d'EPCI à fiscalité propre, des associations départementales de maires et de maires ruraux, des agences de l'État (ADEME, ANCT, CEREMA, Banque des territoires, etc.) ainsi que, le cas échéant, des acteurs du monde économique et de la société civile. Lors des *Rencontres*, le SGPE a précisé que les premières COP avaient été organisées « **de manière volontaire** » entre l'automne 2023 et la fin de l'année 2024 et qu'elles avaient donné lieu à une « **forte mobilisation** ». Le 31 décembre 2024, **17 régions sur 18** – sauf la Guyane – avaient tenu une COP et la plupart d'entre elles avaient élaboré une « **feuille de route** » matérialisant la trajectoire à suivre sur le territoire concerné ⁽²⁾.



Source : Site internet du Gouvernement (France Nation verte).

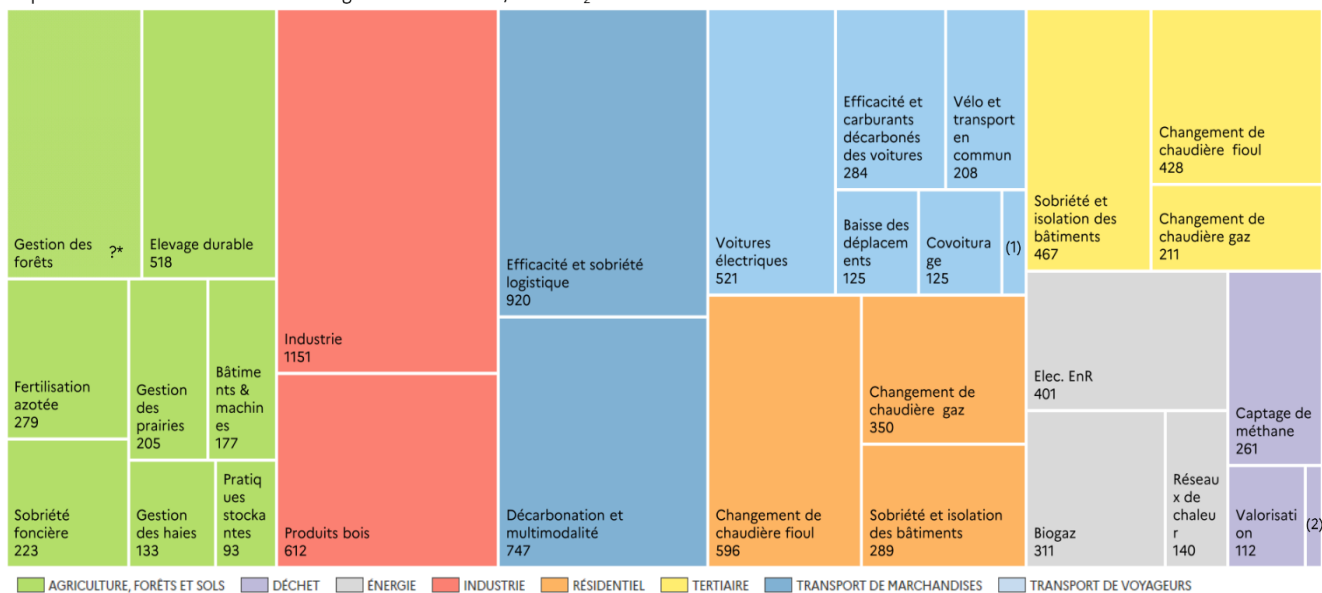
La démarche du SGPE ne s'est pas limitée à **l'animation** des COP et à la mobilisation des acteurs territoriaux. Afin de rendre les discussions les plus opérationnelles, le SGPE a fourni à chaque région, sous la forme de « **leviers de décarbonation** », une **simulation indicative** de ce que pourrait donner une répartition des efforts de réduction des émissions de CO₂ par secteur d'activité. Pour reprendre l'expression utilisée par M. Garnier lors des *Rencontres*, le Gouvernement s'est enfin mis à « **faire des mathématiques** ».

(1) Circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 adressée aux préfets de région et de département.

(2) Bilan de la 1^{re} vague des COP régionales – SGPE – 6 février 2025.

Panorama des leviers de décarbonation en Bourgogne-Franche-Comté

Répartition des leviers de réduction de gaz à effet de serre, en ktCO₂e économisés entre 2019 et 2030



(1) Bus et cars décarbonés : 37 ktCO₂e. (2) Prévention des déchets: 24 ktCO₂e.
* Objectif non régionalisé en absence de données comparables sur l'état des forêts

Source : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne Franche-Comté lors du lancement de la COP le 12 décembre 2023.

Cet effort de modélisation a eu le mérite de faire apparaître la **variété** des situations **d'une région à l'autre** et *in fine* montré tout l'intérêt qui s'attache à **différencier** les politiques de transition écologique. Dans le travail de recensement des feuilles de route régionales qu'il a présenté lors des *Rencontres*, M. Portier indique que le « bouquet d'émissions » de la **Corse** – articulé pour une large part (près de 80 % ⁽¹⁾) autour du secteur **résidentiel** et des **transports** – ne saurait être comparable à celui des **Hauts-de-France**, marqué par l'importance des émissions **industrielles** (38 %) ou celui de la Bretagne, où c'est **l'agriculture** qui prédomine (41 %).

(1) Selon le « diagnostic et plan d'actions » de la planification écologique établi en novembre 2024 par la préfecture de Corse pour la COP de ce territoire, le secteur résidentiel représenterait 42 % des émissions de gaz à effet de serre de l'île, celui des transports 37 % et l'agriculture 10 %.

Répartition par région et par secteur d'activité des émissions de gaz à effet de serre (2022)

	Résidentiel	Transports	Industrie	Agriculture
Auvergne Rhône-Alpes	19 %	34 %	29 %	18 %
Bourgogne Franche-Comté	16 %	42 %	15 %	27 %
Bretagne	13 %	33 %	14 %	41 %
Centre Val-de-Loire	15 %	45 %	14 %	25 %
Grand Est	18 %	31 %	33 %	18 %
Hauts-de-France	16 %	30 %	38 %	16 %
Île-de-France	44 %	36 %	17 %	3 %
Normandie	14 %	25 %	36 %	26 %
Nouvelle-Aquitaine	12 %	45 %	15 %	28 %
Occitanie	22 %	44 %	17 %	16 %
Pays-de-la-Loire	16 %	31 %	21 %	32 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14 %	33 %	50 %	3 %

Source : Présentation effectuée lors des Rencontres par M. Portier à partir du bilan ATMO France (2022). Les données relatives à la Corse sont celles du « diagnostic et plan d'actions » de novembre 2024 précité.

Selon M. Portier, les COP ont, en définitive, **repris assez largement** la modélisation proposée par le SGPE. Chaque région a ainsi pu identifier une **nouvelle trajectoire** de réduction des gaz à effet de serre par rapport à celle inscrite dans son SRADDET, souvent antérieur au Pacte vert européen. **La nécessaire mise à jour du schéma régional en sera facilitée.**

L'appui fourni en ce sens aux régions par le « planificateur » national a donc montré toute son utilité et a été globalement salué par les élus concernés. Lors des *Rencontres*, M. Wehring, s'exprimant au nom de Régions de France, a **souligné la « qualité » du travail accompli par le SGPE.**

2. La palette des outils de planification disponibles au niveau du bloc communal : une « assiette de spaghettis » ?

Si la « descente d'échelle » a relativement bien fonctionné au plan régional, les *Rencontres* ont permis d'établir **qu'il en était autrement s'agissant du bloc communal.** Pour M. Christian Métairie, maire d'Arcueil (94) et vice-président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), « les choses **ne sont plus très claires** » dès lors qu'il s'agit d'impliquer les communes. Ce constat rejoint celui, plus sévère encore, exprimé par Mme Mélanie Cosnier, maire de Souvigné-sur-Sarthe (72), qui dénonçait des « **COP de l'entre-soi** » lors du dernier Congrès des maires le 19 novembre dernier ⁽¹⁾.

(1) Article de *Localtis* du 21 novembre 2025.

Cette carence est d'autant plus regrettable que, comme l'a rappelé M. Portier lors de sa présentation, les **intercommunalités** sont **bien placées** pour agir sur les **secteurs générateurs** d'émissions de carbone, qu'il s'agisse de la redéfinition des règles d'urbanisme, de la rénovation du parc résidentiel, de la modernisation des mobilités du quotidien, de la gestion des déchets ou de l'implantation de nouvelles sources de production d'énergie. D'une manière ou d'une autre, la transition écologique passera par un **périmètre communal** : pour reprendre les propos employés par M. Gilles Noël, maire de Varzy (58) et vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) lors des *Rencontres*, « **ce n'est pas dans la cour de l'Hôtel de Matignon qu'on installera une éolienne** ».

Pourtant, lorsque le Gouvernement a lancé le premier cycle de COP, un dispositif formalisant la coopération entre l'État et les « bassins de vie » a été mis en place sous la forme des « **contrats de réussite pour la transition écologique** » (CRTE). Dans sa circulaire précitée du 29 septembre 2023, la Première ministre souhaite que les CRTE deviennent « le cadre privilégié d'accompagnement sur plusieurs années de la mise en œuvre de la stratégie retenue au niveau régional » ⁽¹⁾.

Les CRTE : des contrats de « relance » à la planification écologique

Lors de la mise en place du « plan de relance » destiné à soutenir l'économie française frappée par la crise sanitaire, le Gouvernement a invité les préfets en novembre 2020 ⁽²⁾ à accompagner les intercommunalités dans leurs projets de territoire par la signature d'un « **contrat** » assimilable aux « contrats de cohésion territoriale » prévus lors de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en début d'année ⁽³⁾. La mise en œuvre d'un « nouveau modèle de développement, **résilient sur le plan écologique**, productif et sanitaire » faisait partie des axes centraux de ces contrats, dénommés « **contrats de relance et de transition écologique** » (CRTE).

Renommés « contrats pour la **réussite** de la transition écologique » (CRTE) en 2023, ces partenariats sont désormais conçus comme l'outil matérialisant **l'engagement financier** de l'État à destination d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre dans la conception et la réalisation de leurs projets de transition écologique **au sens large**.

Selon l'ANCT, **855 CRTE** étaient signés et **4 autres** en cours de signature au 17 juillet 2025.

Pour utiles qu'ils soient, les CRTE sont venus **s'ajouter** aux dispositifs de **programmation** territoriale déjà en vigueur en matière de transition écologique, notamment aux **PCAET** (*cf. supra*) et aux **schémas de cohérence territoriale (SCoT)**.

(1) Circulaire n° 6420/SG supra.

(2) Circulaire du Premier ministre n° 6231/SG du 20 novembre 2020.

(3) II de l'art. L. 1231-2 du CGCT dans sa rédaction issue de l'art. 2 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

À la faveur d'une étude portant sur la région Normandie, M. Portier a observé que **les CRTE s'étaient en très grande partie « calés » sur les périmètres des PCAET** et que les risques d'incompatibilité étaient, dès lors, peu élevés. La question se pose davantage s'agissant des SCoT, qui peuvent relever d'un « bassin de vie » différent et, surtout, sont des documents stratégiques régissant avant tout les **règles d'urbanisme**.

Le SCoT : une stratégie de long terme au service de l'aménagement du territoire

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), aujourd'hui mentionné aux articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme, a été créé par l'article 1^{er} de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) afin de « doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence **l'ensemble des politiques sectorielles** en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux »⁽¹⁾. Il s'impose logiquement aux **plans locaux d'urbanisme communaux (PLU)** et **intercommunaux (PLUi)**.

Le champ d'intervention du SCoT a été explicitement étendu en 2020 aux « transitions écologique et énergétique », ce qui implique, notamment, « la lutte contre l'étalement urbain et le **réchauffement climatique** », « **l'adaptation et l'atténuation** des effets de ce dernier », « le développement des **énergies renouvelables** » et la préservation de la « **biodiversité** »⁽²⁾.

Le SCoT doit se conformer au SRADDET (art. L. 4251-3 du CGCT). Tous les SCoT devront également intégrer au plus tard en 2027 les objectifs de « **zéro artificialisation nette** » (ZAN) découlant de la loi « climat et résilience »⁽³⁾.

Plusieurs EPCI peuvent mettre en place un SCoT à condition que le territoire soit d'un seul tenant et sans enclave (art. L. 143-2 du code de l'urbanisme). Selon les éléments communiqués lors des *Rencontres* par Mme Françoise Rossignol, vice-présidente de la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéSCoT), on dénombrait en novembre 2025 447 SCoT couvrant 80 % des communes et 97 % de la population française. **Ces schémas étaient portés, pour une moitié, par un seul EPCI à fiscalité propre.**

La multiplication des « **boîtes à outils** » au niveau **communal**, pour reprendre l'expression utilisée par Mme Pascale Gruny, vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, aboutit à une **architecture complexe à appréhender**, y compris par les **élus** eux-mêmes.

Mme Maryse Combres, présidente de la Fédération des Agences locales de l'énergie et du climat (FLAME) a indiqué lors des *Rencontres* que, bien qu'aucun problème d'articulation entre ces divers documents de planification n'ait été constaté à ce jour, « **il est certain qu'il y en a beaucoup, et même beaucoup trop** ». L'enchevêtrement des procédures est tel que M. Garnier a comparé l'ensemble du dispositif à une « **assiette de spaghettis** ».

(1) Exposé des motifs du projet de loi.

(2) Art. L. 141-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-1208 du 17 juin 2020.

(3) Délai fixé au 22 février 2027 par l'art. 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 modifiée en 2023.

3. Les difficultés qui s'attachent à la mobilisation locale autour des enjeux de la transition écologique

Tous les intervenants lors des *Rencontres* ont rappelé que le succès de la transition écologique au niveau local était conditionné à l'**acceptabilité sociale** des projets. L'échelon communal joue ici un rôle essentiel dans la mobilisation d'un territoire en raison même de la **responsabilité politique** de ses élus, qui s'exerce au plus près des populations concernées. Comme l'indique M. Portier, les maires sont les mieux placés pour « **se prendre une claque** » sur un projet d'éolienne ou de panneau photovoltaïque.

À première vue, l'opinion publique française paraît très **réceptive** à l'idée de la transition écologique et de ses conséquences sur la vie quotidienne. Dans son dernier « **baromètre** » sur les représentations sociales du changement climatique ⁽¹⁾, l'ADEME observe que, pour 58 % des personnes interrogées, il faudra « modifier de façon importante [*nos*] modes de vie pour limiter le changement climatique », ce qui est une proportion **globalement stable depuis 2006** (54 %). Une majorité de répondants (respectivement 61 % et 79 %) se montrent disposés à faire « **plus d'efforts** » et reconnaissent que leur territoire ne pourra éviter de prendre des mesures dans le domaine de l'**adaptation** au changement climatique.

Selon M. Norbert Samama, maire du Pouliguen (44) et représentant de l'Association nationale des élus des littoraux (ANEL), **ce constat optimiste mérite d'être nuancé**. Il estime que, lorsque les Français sont confrontés de près aux conséquences concrètes de la transition écologique, l'acceptation des mesures s'érode : c'est le syndrome « **NIMBY** ⁽²⁾ » popularisé aux États-Unis dans les années 1980 et 1990 par divers travaux universitaires ⁽³⁾. Dans un rapport consacré à l'acceptabilité de la transition énergétique, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) note également que « le déploiement accru des infrastructures d'EnR a suscité, avec les premiers retours d'expérience, une **montée des oppositions locales**, notamment dans les espaces ruraux » ⁽⁴⁾.

Bien évidemment, il ne faudrait pas imaginer que le monde rural serait par nature hostile à toute forme de transition écologique. M. Noël, pour l'AMRF, a ainsi donné l'exemple d'un projet d'agrivoltaïsme, porté par la commune d'Étroussat (03), qui avait réussi à **emporter l'adhésion des habitants** en montrant l'intérêt qu'il représentait en termes d'économie d'énergie.

(1) 26^e vague de l'étude réalisée par Opinion Way pour l'ADEME – 7 novembre 2025.

(2) « Not in my backyard » (NIMBY) en anglais

(3) Notamment l'ouvrage de l'universitaire américain Mike Davis - *City of Quartz* (1990).

(4) *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* (Avis n° 2022-005 du 23 mars 2022 – page 29).

Le succès d'un dispositif suppose que le territoire en soit à l'initiative : comme l'a souligné M. Waserman, une logique « **ascendante** » est indispensable. Or, l'échelon national a parfois tendance à **imposer des actions aux collectivités sans nécessairement tenir compte de leur capacité à s'y conformer**.

Plusieurs intervenants ont évoqué le retard pris dans l'identification des « **zones d'accélération** » des EnR, qui apparaît comme un « contre-exemple » près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi qui les a créées.

Le retard constaté dans l'identification des « zones d'accélération » des EnR

L'article L. 141-5-3 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (« loi EnR »), oblige les **communes** à transmettre au préfet les **éléments d'identification** des « zones d'accélération » au plus tard six mois après la transmission par les services de l'État des informations disponibles relatives au potentiel d'implantation d'installations d'EnR. Un avis du **comité régional de l'énergie (CRE)** est requis avant toute intervention du « référent préfectoral ».

Lors des *Rencontres*, Mme Combres note qu'à la fin de l'année 2024, **seulement 33 % des communes** avaient renseigné le portail cartographique ministériel sur les énergies renouvelables. M. Portier, quant à lui, signale qu'à la même période, **641 000 projets de zones d'accélération** avaient été identifiés par les communes et transmis aux CRE, ce qui ne couvrait que 8 % du territoire.

Pour Mme Combres, l'origine du retard réside dans le **manque d'ingénierie des communes**, auxquelles le législateur a confié cette tâche en 2023. M. Portier, pour sa part, regrette que l'on ne soit pas plutôt tourné vers les **intercommunalités**, mieux dotées en ingénierie et couvertes par un PCAET. De son côté, M. Garnier juge qu'en France, toute approche « descendante », c'est-à-dire où l'État décide et les collectivités exécutent, « **ne fonctionne pas** ».

Plus fondamentalement, les *Rencontres* ont permis d'établir que la mobilisation de l'échelon communal, qui est loin d'être négligeable, **se heurtait aux signaux contradictoires** adressés au niveau national. M. Portier a ainsi noté qu'après « l'accélération » des EnR impulsée en 2023, un « **moratoire** » avait été envisagé en juin 2025 à l'Assemblée nationale sur l'implantation de nouvelles éoliennes et installations photovoltaïques ⁽¹⁾. M. Hugo Cavagnac, président de la communauté de communes du Frontonnais (31), relate les hésitations de certains maires face au ZAN, considérant qu'il est « **urgent d'attendre** » au vu des circonvolutions politiques.

(1) Cf. amendement n° 486 précité de M. Jérôme Nury (n° 486) à la proposition de loi sénatoriale portant programmation et simplification dans le secteur économique de l'énergie (dite « PPL Gremillet »).

Ces difficultés, auxquelles s’ajoutent les incertitudes sur les **financements** alloués aux collectivités (*cf.* partie II *infra*), expliquent en grande partie un « **essoufflement** » de la mobilisation constaté sur le terrain par M. Cavagnac. Il est vraisemblable qu’elles aient eu également un rôle dans le **ralentissement de la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES)** observé en 2024 ⁽¹⁾, auquel M. François Thomazeau, directeur de programme à l’Institut de l’économie pour le climat (I4CE), a fait référence au cours de la seconde table ronde des *Rencontres*.

II. LES CONDITIONS D’ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES

L’approfondissement de la lutte contre le dérèglement climatique ne pourra s’effectuer sans l’action résolue des collectivités territoriales, appuyées par un État planificateur qui **facilite** la mise en œuvre de leurs politiques, les **appuie financièrement** et leur permet d’accéder à une **ingénierie** de proximité adaptée à leurs besoins.

A. LA NÉCESSITÉ D’UN VÉRITABLE PARTENARIAT ENTRE L’ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

La planification peut contribuer à la relance de l’effort de transition écologique à condition que l’État instaure un véritable partenariat avec les collectivités, en particulier celles du bloc communal qui sont en première ligne. Cela suppose à la fois un dialogue plus **égalitaire**, une action plus **facilitatrice** ainsi qu’un appui financier plus **massif**.

1. Les voies d’amélioration du dialogue entre l’État et les collectivités

À contre-pied de la démarche « descendante » qu’il déplore, M. Garnier a mis l’accent sur la **logique de « co-responsabilité »** qui doit animer, selon lui, les relations entre l’État et les collectivités territoriales à tous les niveaux de la planification. Une véritable **démarche partenariale** lui paraît être la « solution » pour redynamiser la transition écologique dans notre pays. Une telle approche suppose d’associer pleinement les élus locaux à chaque étape de la planification, c’est-à-dire y compris – et surtout – au stade de la **définition des objectifs**. Si cette dimension a été prise en compte au niveau des régions, en particulièrement lors de la déclinaison territoriale de la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre, les élus du **bloc communal** se sont sentis plus en retrait, contrairement à ce que la Première ministre affirmait dans sa **circulaire** du 29 septembre 2023 précitée ⁽²⁾.

(1) Selon le Citepa, les émissions de GES (hors puits de carbone) se sont élevées à 369 millions de tonnes équivalent CO₂. La baisse observée (- 1,8 %) par rapport à 2023 (376) est plus faible que celle constatée entre 2022 et 2023 (- 5,8 %).

(2) Dans la circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023, la Première ministre demande aux préfets d’associer a minima « tous les exécutifs locaux de la région ».

Lors des *Rencontres*, M. Augier a indiqué que ses services prévoient la mise en place, dans le cadre du deuxième cycle des COP régionales, d'un dispositif permettant de « **renforcer le dialogue avec l'échelon communal** ». Pour autant, comme l'a fait remarquer M. Métairie, cette exigence doit s'appliquer autant au **plan national** qu'au niveau local.

Ainsi, l'AMF s'est-elle émue de découvrir tardivement, lors de la consultation publique qui a précédé la réunion du conseil national de la transition écologique (CNTE) ⁽¹⁾ du 28 janvier 2025, le contenu du **troisième volet du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)**. Ce document stratégique, en ce qu'il contient la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (**TRACC**) rendue obligatoire par la « loi européenne sur le climat » de juin 2021 précitée ⁽²⁾, contient des **mesures pratiques** que les collectivités – notamment les communes et les EPCI à fiscalité propre – vont devoir mettre en œuvre.

PNACC et TRACC

En octobre 2024, le ministère chargé de la transition écologique a présenté les premiers contours du « PNACC-3 » qui, pour la première fois, intègre la TRACC au travers de **plusieurs scénarii de réchauffement** : + 1,7 C en 2024, + 2 C en 2030, + 2,7 C en 2050, + 4°C en 2100.

Le PNACC-3 est articulé autour de **cinq points** : protéger la population (1), assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels (2), adapter les activités humaines : assurer la résilience économique et la souveraineté alimentaire, économique et énergétique (3), protéger notre patrimoine naturel et culturel (4), mobiliser les forces vives de la Nation pour réussir l'adaptation au changement climatique (5).

Le document contient **52 mesures d'adaptation** définies à partir du contenu de la TRACC. Plusieurs d'entre elles **concernent les collectivités territoriales – notamment le bloc communal** : protéger la population des inondations (mesure n° 3), préparer la sécurité civile à l'augmentation des risques (mesure n° 8), renaturer les villes (mesure n° 13), préserver la ressource en eau (mesure n° 21), assurer la continuité de l'enseignement scolaire et de l'accueil des jeunes enfants (mesure n° 28), assurer la résilience des transports et des mobilités (mesure n° 30), accompagner l'adaptation du tourisme (mesure n° 35), etc.

À l'issue d'une consultation publique qui a été menée du 25 octobre au 27 décembre 2024, le PNACC-3 a été soumis pour avis au CNTE le 28 janvier 2025, puis publié le 10 mars 2025. La TRACC a, pour sa part, fait l'objet d'une transcription réglementaire par le décret n° 2026-23 du 23 janvier 2026 et a vocation à être intégrée dans l'ensemble des documents de planification territoriaux.

Anticipant l'évocation du sujet, M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, a, dès l'ouverture des *Rencontres*, annoncé qu'il comptait bien « **remédier** » à ce **manque d'horizontalité**.

(1) Organe consultatif régi par les art. L. 133-1 à L. 133-4 du code de l'environnement. Le CNTE comprend un collège d'élus locaux (art. D. 134-2 du même code).

(2) Cf. page 81 supra.

L'émergence d'une « co-responsabilité » est, en outre, conditionnée à une meilleure **identification** des acteurs chargés de la mise en œuvre de la planification écologique dans les territoires. Or, les *Rencontres* ont permis de constater que, comme pour d'autres politiques publiques, **toutes les strates** interviennent à des degrés divers.

Il n'est donc pas étonnant que les échelons les plus concernés, à savoir les **régions** et les **intercommunalités**, aient exprimé le souhait de se voir confier plus de responsabilités.

Régions de France, par la voix de M. Wehring, a ainsi déploré que le rôle de « **chef-de-filât** » attribué aux régions (*cf. supra*) se limite à la portion congrue et attend ainsi beaucoup du « nouvel acte de décentralisation » annoncé par le Premier ministre en septembre dernier, qui devrait lier l'exercice d'une compétence à **une strate de collectivité** ⁽¹⁾. M. Marc Denis, vice-président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, s'exprimant pour France Urbaine, a appelé à ériger les grandes villes, agglomérations et métropoles en « **autorités organisatrices de la transition écologique et solidaire** » (AOTES), de façon à renforcer les capacités de coordination de l'ensemble des politiques publiques concourant à la décarbonation en milieu urbain ⁽²⁾.

2. L'appel en faveur d'un État « facilitateur » de l'action territoriale

De manière unanime, il ressort des *Rencontres* que les élus locaux **attendent de l'État qu'il joue son rôle de « facilitateur »**.

Cela suppose, en tout premier lieu, une **stabilisation de l'environnement juridique** applicable à la planification écologique. À l'occasion de son intervention, Mme Rossignol a rappelé que les élus locaux avaient engagé un effort important de mise à jour des SCoT visant à intégrer les obligations de sobriété foncière découlant du ZAN et qu'à ce titre, les perspectives de remise en cause du cadre législatif ⁽³⁾ leur apparaissent comme un **facteur de déstabilisation du travail effectué**.

(1) Par un courrier du 19 septembre 2025 adressé, notamment, aux délégations parlementaires aux collectivités territoriales et à la décentralisation et aux associations d'élus, le Premier ministre avait confirmé son intention de déposer « prochainement » un projet de loi visant à un « grand acte de décentralisation, de clarification et de liberté locale ». La réforme doit s'articuler autour du principe de subsidiarité et permettre, pour quelques grandes politiques publiques (santé, logement, etc.), de déterminer si les compétences correspondantes doivent relever, ou continuer à relever, de l'État central ou local et si elles doivent être confiées à une strate de collectivité territoriale et, dans ce cas, à laquelle.

(2) Contribution de France Urbaine du 31 octobre 2025 sur « l'acte de décentralisation » voulu par le Premier ministre.

(3) Mme Rossignol évoque la proposition de loi sénatoriale visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE) – *cf. supra*.

M. Wehring, pour sa part, appelle au renforcement de **l'appui méthodologique** fourni par l'État. Il souhaite, notamment, que celui-ci puisse aider les régions à identifier ce qu'il appelle « **l'euro efficace** », c'est-à-dire les pistes à suivre concrètement pour tenir les objectifs fixés compte tenu des moyens disponibles.

La territorialisation des objectifs de réduction de **l'artificialisation des sols** dans le cadre du ZAN est précisément l'un des domaines où l'appui du SGPE pourrait s'avérer utile. Sur ce point, M. Portier observe qu'à la différence des émissions de gaz à effet de serre, où des « leviers de décarbonation » avaient été proposés à chaque région, l'État n'a pas, pour l'instant, été **capable de fournir aux régions des critères de répartition territorialisés** du « droit à consommer du foncier ».

Certaines régions se sont pourtant lancées à leur niveau – et avec succès – dans cette démarche. M. Portier cite en exemple la région des Hauts-de-France, où des **taux différenciés par SCoT** de réduction de la consommation foncière ont pu être définis à partir de **critères de répartition co-construits**. Des territoires bénéficient ainsi d'un taux de réduction de 12,9 % sur la période 2021-2031 ⁽¹⁾, tandis que les autres se voient appliquer un taux de réduction plus élevé (jusqu'à 71,3 % ⁽²⁾). **Une telle méthodologie pourrait être utilement étendue à l'ensemble des régions avec l'appui du SGPE.**

S'agissant du bloc communal, plusieurs intervenants ont déploré **l'empilement des documents** de planification, les considérant plus comme un facteur de ralentissement que de facilitation de l'action publique. Des solutions de simplification existent toutefois, notamment au travers du rapprochement entre, d'une part, le SCoT et le PCAET et, d'autre part, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), le programme local de l'habitat et le plan de mobilité. Les dispositifs du « **SCoT-AEC** » et du « **PLUi-HM** » ont ainsi été **mis en avant par M. Denis**, qui en appelle à une utilisation plus large de cette solution par les collectivités. À cette occasion, on notera que le projet de loi portant **simplification** des normes applicables aux collectivités territoriales, qui sera prochainement soumis au Parlement, **progresses dans cette direction**, puisqu'il envisage de rendre **obligatoire** la fusion du SCoT et du PCAET lorsqu'un EPCI est à la fois compétent pour élaborer les deux documents de planification ⁽³⁾.

(1) SCoT du Pays de la Serre (02).

(2) SCoT du Pays interrégional Bresle-Yères (76).

(3) Art. 31 du projet de loi dans sa version diffusée fin mars 2026.

Les simplifications opérées par le « SCoT-AEC » et le « PLUi-HM »

1/ Prise en application de l'article 46 de la loi « ELAN » n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale autorise, en son article 3, les EPCI à fiscalité propre adhérentes à un SCoT à **faire également de ce schéma un PCAET**. Le SCoT tient, dès lors, lieu de PCAET (art. L. 141-16 et suivants du code de l'urbanisme).

Les objectifs environnementaux du SCoT sont **mis en valeur**, en particulier la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au dérèglement climatique. Comme les deux documents n'ont pas la même temporalité – le SCoT peut viser une période de **20 ans**, tandis que les PCAET sont mis à jour tous les **6 ans** –, le « SCoT-AEC » peut être ajusté facilement sans qu'il soit nécessaire, notamment pour la partie relative au PCAET, de le réviser intégralement (art. L. 141-18 du code de l'urbanisme).

2/ La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (ALUR) permet, en son article 137, à tout EPCI à fiscalité propre élaborant un plan local d'urbanisme intercommunal (**PLUi**) d'intégrer des dispositions relatives au **logement** et aux **transports** – sous réserve, naturellement, que cet EPCI soit autorité organisatrice de la mobilité – de façon à ce que le document « tienne lieu » de **programme local de l'habitat** (PLH) au sens de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et de **plan de mobilité** au sens de l'article L. 1214-1 du code des transports.

Le PLUi-HM est actuellement régi par l'article L. 151-44 du code de l'urbanisme.

En réaction aux demandes de **simplification** exprimées par les participants, M. Augier s'est dit prêt à encourager les EPCI à recourir plus largement à ces formes de « fusion » des documents de programmation. Il a également annoncé que **les CRTE feront l'objet d'une évaluation**. Il s'agit, selon lui, de s'assurer que les projets envisagés soient pleinement « issus du dialogue » entre les collectivités et les services déconcentrés de l'État, c'est-à-dire traduisent la **logique partenariale** affichée par le Gouvernement. Pour M. Thomazeau, ces dispositifs doivent être de **véritables contrats**, ce qui implique pour les collectivités d'obtenir des « garanties claires » sur les perspectives de financement.

3. L'urgence d'une relance du soutien financier de l'État aux collectivités

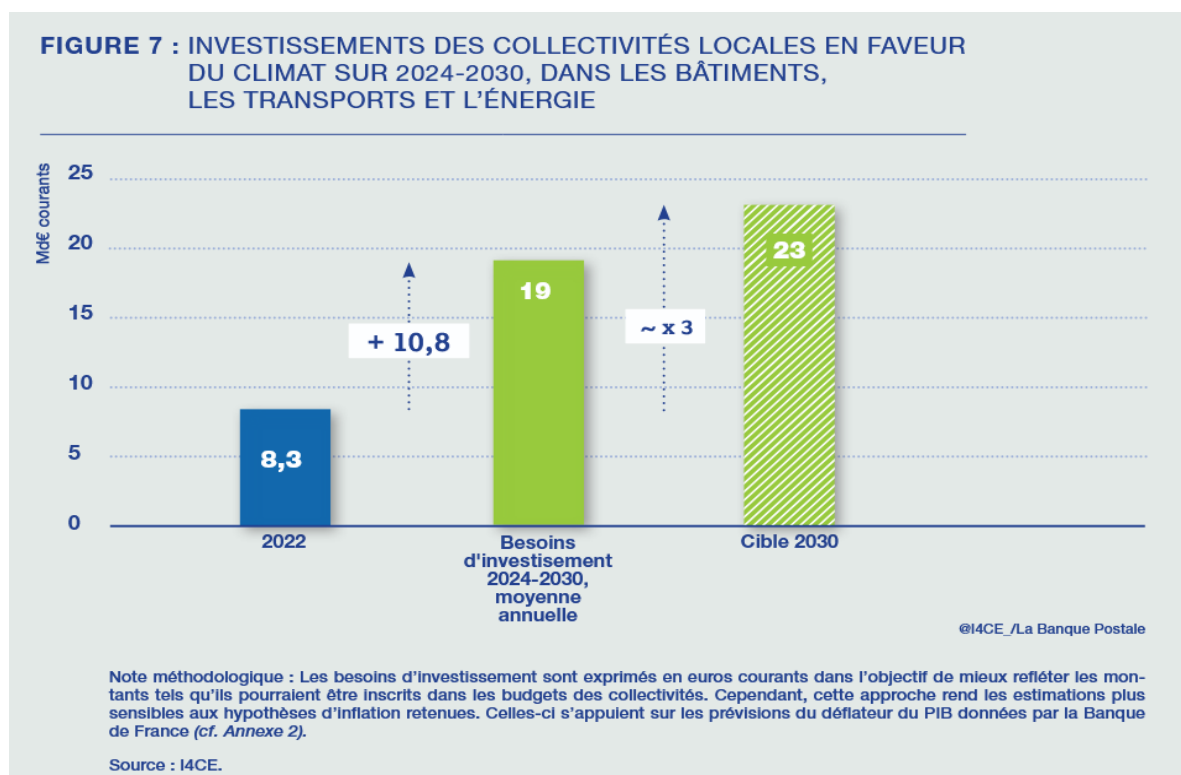
Au-delà des questions de gouvernance, les *Rencontres* furent également l'occasion pour de nombreux intervenants de rappeler à quel point **l'ampleur des moyens alloués** conditionnait largement la réalisation des objectifs de la planification écologique. Prenant l'exemple du **traitement des déchets**, M. Garnier a ainsi rappelé l'écart considérable entre l'objectif de recyclage des déchets ménagers, fixé à 65 % ⁽¹⁾, et la **capacité** des EPCI à fiscalité propre et des éco-organismes à organiser un tri efficace et la collecte de tout ce qui peut être recyclé. En assignant aux collectivités des objectifs qui sont *de facto* **inatteignables** et alourdissent les charges dont celles-ci s'acquittent au titre de l'incinération, l'État adopte une approche de la planification que le délégué général de l'association Amorce qualifie lui-même de « **satanique** ».

(1) Art. L. 541-1 du code de l'environnement (cf. page 35 supra).

L’affichage d’un certain volontarisme ne doit donc pas dissimuler la tentation pour l’État de se défausser sur les collectivités. Comme M. Cavagnac l’a résumé de manière imagée lors des *Rencontres*, « à quoi bon demander aux collectivités de progresser de quatre marches sur un escalier si l’on finit, à cause d’un blocage ou faute de moyens adéquats, par redescendre de cinq marches ? ».

Les lourdeurs du dispositif de planification n’ont, en tout cas, pas empêché les collectivités **d’accroître sensiblement leurs investissements** dans le domaine de la lutte contre le dérèglement climatique. Selon les éléments fournis par M. Thomazeau lors des *Rencontres*, les dépenses d’investissement correspondantes se sont élevées à près de **8 milliards d’euros** en 2024, ce qui représente une progression de 42 % par rapport à 2017 (**5,5 milliards d’euros**).

Pour conséquent qu’il soit, **l’effort reste malheureusement en-deçà de celui qu’il faudrait fournir** pour assurer le respect de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre inscrite dans la SNBC. Dans son panorama des financements « climat » réalisé en 2024 en collaboration avec la Banque postale, l’I4CE estime à près de **11 milliards d’euros par an** sur la période 2024-2030 les investissements **supplémentaires** à réaliser par les collectivités territoriales par rapport à 2022 pour que la France puisse tenir son « budget carbone » ⁽¹⁾.



Source : I4CE et la Banque postale.

(1) I4CE et la Banque postale - *Panorama des financements « climat » des collectivités locales* – sept. 2024 (page 18).

Pour M. Thomazeau, rejoint en cela par Mme Christine Pirès Beaune, députée du Puy-de-Dôme, au cours de la seconde table ronde des *Rencontres*, la relance de nouveaux projets en 2026 dépendra fortement de **l'importance** et, surtout, de la **prévisibilité**, de **l'appui financier de l'État**. À cet égard, le représentant de l'I4CE s'inquiète de la propension du Gouvernement, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, à porter une part importante des efforts de rigueur demandés aux collectivités **sur le budget consacré aux dotations d'investissement**.

Le « **Fonds vert** »⁽¹⁾ fait, bien entendu, partie des principales préoccupations : comme l'a rappelé M. Métairie lors de la première table ronde, l'enveloppe allouée en 2025 (**1,15 milliard d'euros**), déjà fortement réduite par rapport à 2024 (**2,5 milliards d'euros**), pourrait être ramenée à **650 millions d'euros** en 2026. Comment, dans ces conditions, un élu local peut-il envisager un projet sur plusieurs années ?

À la marge du « Fonds vert », MM. Garnier et Denis ont également évoqué les tentatives, plusieurs fois avortées, d'instauration d'un **dispositif spécifique d'aide au financement des PCAET**, dénommé « **fonds territorial climat** ». Compte tenu des aléas du débat politique actuel, ils craignent que ce mécanisme ne soit, de nouveau, abandonné à l'issue des discussions sur le PLF 2026.

Le débat récurrent du financement des PCAET par un Fonds spécifique

L'importance acquise par les PCAET dans la planification écologique a donné lieu à une **demande d'accompagnement financier** exprimée par les associations d'élus du bloc communal dès l'année 2023. Dans une circulaire du 28 décembre 2023, le ministre chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires se contente d'indiquer aux préfets de réserver au PCAET **une partie de l'enveloppe du « Fonds vert »**.

Afin d'extraire le financement des PCAET des procédures applicables au Fonds vert, en particulier du cadre des « appels à projets », le Sénat a suggéré, dès le PLF pour 2024, d'expérimenter la mise en œuvre d'un « **fonds territorial climat** » permettant aux EPCI à fiscalité propre d'accéder plus facilement à un financement de 200 millions d'euros⁽²⁾. Le dispositif a été supprimé au stade de la nouvelle lecture. Le Sénat réitère sa tentative lors de **l'examen du PLF pour 2025**. Un « fonds territorial climat » est de nouveau adopté par une série d'amendements⁽³⁾ avant d'être finalement intégré au Fonds vert par la commission mixte paritaire.

Sa reconduction dans le PLF 2026 n'avait pas été envisagée par le Gouvernement, mais a de nouveau fait l'objet d'amendements⁽⁴⁾ au Sénat le 9 décembre 2025. Le montant prévu, ramené à 100 millions d'euros, est financé à due concurrence sur les crédits du Fonds vert. **Il n'a pas été repris dans le texte finalement adopté le 2 février 2026 conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.**

(1) Crédits du programme 380 de la mission « Écologie » - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.

(2) Cf., notamment, l'amendement II-685 rect. du 1^{er} décembre 2023 de M. Jean-François Husson.

(3) Cf., notamment, l'amendement II-799 rect. bis du 20 janvier 2025 de M. Sébastien Pla.

(4) Cf., notamment, l'amendement II-1389 du 3 décembre 2025 de M. Fabien Genet.

D'un point de vue plus général, M. Garnier souligne l'écart, selon lui considérable, qui existe entre les ressources que l'État tire de la **fiscalité énergétique**, qui s'élèvent à près de **45 milliards d'euros** par an ⁽¹⁾, et les moyens qu'il consacre lui-même à la rénovation énergétique – **3,6 milliards d'euros** pour MaPrimeRénov' en 2025 – et au soutien à la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables – **800 millions d'euros** pour le « Fonds chaleur » géré par l'ADEME. Il appelle donc à un « fléchage » plus important des recettes fiscales en direction des acteurs de la transition écologique, **au premier rang desquels figurent les collectivités.**

Au cours des *Rencontres*, le Fonds chaleur a été évoqué par M. Denis pour réclamer le **maintien des crédits alloués** et par M. Waserman pour mettre en avant les effets positifs de ce dispositif en termes **d'indépendance énergétique**. Si l'on se réfère au bilan publié par l'ADEME en juillet dernier ⁽²⁾, le Fonds chaleur permet d'assurer une production additionnelle en énergies renouvelables et récupérables de **50 térawattheures par an** et de réduire les importations françaises de **2,5 milliards d'euros**.

S'agissant, enfin, des communes rurales, M. Noël a réitéré la demande formulée par l'AMRF depuis son Congrès de 2023, d'une « **dotation pour aménités environnementales** » qui viendrait s'ajouter à celle existant déjà en matière d'aménités rurales ⁽³⁾.

B. L'ACCÈS À UNE INGÉNIERIE ADAPTÉE : UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE DES ÉLUS LOCAUX

Une collectivité qui souhaite s'engager en faveur de la transition écologique peut théoriquement bénéficier de prestations d'ingénierie offertes par les opérateurs de l'État. Cette offre apparaît néanmoins **morcelée et difficilement accessible** sur le terrain, privant ainsi de nombreux territoires des solutions techniques nécessaires à la mise en œuvre, voire à la conception, de leurs projets.

1. Les difficultés rencontrées par les communes, notamment rurales, pour accéder à des solutions d'ingénierie adaptées aux besoins de la transition écologique

Au-delà des seuls moyens financiers, les *Rencontres* ont permis de confirmer les attentes des élus locaux, en particulier ceux du bloc communal, concernant leur « **capacité** » réelle à **jouer le rôle qui leur est assigné** en matière de définition et de mise en œuvre des actions contribuant à l'atteinte des objectifs nationaux de transition écologique.

(1) 42,3 milliards d'euros en 2022 (*Bilan environnemental 2024 de la France* – page 73).

(2) *Bilan du Fonds chaleur 2024* (18 juillet 2025).

(3) Art. L. 2335-17 du CGCT dans sa rédaction issue de l'art. 243 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Pour reprendre les termes employés par M. Noël lors de la première table ronde, les élus ont besoin d’être « **acculturés** » à la lutte contre le dérèglement climatique.

Le **contenu** à la fois **dense** et **technique** des documents de planification constitue une première difficulté. À titre d’exemple, on peut rappeler que les SCoT sont obligatoirement composés d’un « projet d’aménagement stratégique » (**PAS**), d’un « document d’orientation et d’objectifs » (**DOO**) et de plusieurs **annexes**, parmi lesquelles figurent un « diagnostic du territoire », une « évaluation environnementale » ainsi qu’une « justification des choix retenus » pour établir les deux premiers documents ⁽¹⁾. Évoquant sa propre expérience d’ élu, M. Samama s’est interrogé au cours de la première table ronde sur le **caractère opérationnel** du SCoT de « **170 pages** » qu’il a lui-même élaboré pour son intercommunalité ⁽²⁾ et du SRADDET de « **260 pages** » auquel il doit se référer ⁽³⁾.

La nature même des projets, qui requièrent des **savoir-faire spécifiques**, rend l’exercice d’autant plus complexe. Dans la partie de son rapport public de 2024 consacrée à la gestion du **trait de côte** en période de changement climatique, la Cour des comptes souligne le manque de « filières de compétences en **génie côtier** ou en **aménagement du littoral** » en Normandie et dans les Hauts-de-France ⁽⁴⁾. M. Augier a lui-même reconnu que le SGPE était conscient du « défi », selon lui difficile à relever, que représentait l’accès des collectivités à une véritable **ingénierie technique**. La **rareté** des compétences disponibles aboutit logiquement à une **répartition inégale** de l’ingénierie sur le territoire. Lors de la seconde table ronde, M. Gil Vauquelin, directeur de la transition énergétique et écologique à la Banque des territoires, a évoqué le succès du **programme ÉduRénov**, destiné à faciliter la rénovation énergétique des bâtiments scolaires publics et fait valoir que les **deux tiers** des collectivités qui sollicitaient le bénéfice de ce dispositif étaient des communes de taille **petite** ou **moyenne**. Selon lui, la décentralisation a renforcé les capacités d’ingénierie existantes au détriment des collectivités les moins dotées, ce qui laisse « subsister des écarts importants ».

Ce constat quelque peu négatif ne signifie pas pour autant qu’il n’y aurait aucun moyen pour une collectivité d’accéder à un **dispositif public d’ingénierie**. Aux côtés de M. Vauquelin, M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA), Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l’Agence nationale de l’habitant (ANAH), et M. Wasserman, président-directeur général de l’ADEME, ont tous insisté sur les **nombreuses facilités** offertes par leurs services aux collectivités désireuses de s’engager dans un projet en lien avec la transition écologique.

(1) Art. L. 141-2 et L. 141-15 du code de l’urbanisme.

(2) Communauté d’agglomération de Cap-Atlantique (44).

(3) Celui des Pays de la Loire.

(4) Troisième partie du rapport public annuel 2024 (page 79).

Comme l'a résumé M. Berteaud, « **à rebours des idées reçues, il y a de l'ingénierie, mais il faut la faire connaître** ».

Certains des élus locaux invités aux *Rencontres* ont ainsi souligné **tout le bénéfique qu'ils ont pu tirer de leur partenariat avec les opérateurs de l'État**. Ainsi M. Cavagnac a-t-il trouvé « incroyable » le dispositif d'ingénierie auquel il a eu accès en matière d'aménagement du territoire dans le cadre du programme « Petites villes de demain » piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Il s'est également félicité du dispositif « Territoires adaptés au climat de demain (+ 4 degrés) » porté par le CEREMA, qui a permis à son EPCI ⁽¹⁾ de prendre conscience des **vulnérabilités** propres à son territoire face au dérèglement climatique.

Mme Combres, pour sa part, a rappelé l'existence du **réseau de conseillers « Les Générateurs »** qui permet à un nombre croissant de collectivités de bénéficier d'une aide à la conception de projets d'éoliennes ou d'installations photovoltaïques.

**Deux exemples de ressources en ingénierie apportées par les opérateurs nationaux :
« Territoires + 4 degrés » et « les Générateurs »**

1/ Le programme « Territoires adaptés au climat de demain (+ 4 degrés) » permet à 23 territoires (4 communes, 12 EPCI et 7 départements) de bénéficier d'un diagnostic personnalisé de **vulnérabilité** au changement climatique ainsi que d'un accompagnement individuel à l'élaboration d'une **stratégie locale d'adaptation**. Lors de la seconde table ronde des *Rencontres*, M. Berteaud a précisé que ses services étaient en mesure d'évaluer, à partir des **relevés de Météo France**, l'impact du changement climatique sur chacune des activités identifiées dans les territoires partenaires.

2/ Lancé au début de l'année 2022, le réseau des « Générateurs », **cofinancé par l'ADEME et les régions**, est constitué de plusieurs dizaines de conseillers issus d'ALEC, de syndicats d'énergie ou d'associations et répartis sur la majeure partie du territoire national. Ces conseillers apportent un « **conseil de premier niveau** neutre et objectif » aux collectivités pour les **sensibiliser** aux solutions d'ENR reposant sur les éoliennes et les installations photovoltaïques. Ils aident à la conception des projets en amenant une « **expertise technique, juridique et financière** » sur les « **phases d'émergence** ».

Le dispositif monte en puissance : en 2024, les conseillers du réseau ont accompagné 1 045 collectivités dans l'élaboration de 1 312 projets, contre respectivement 568 et 614 en 2022 ⁽²⁾.

Les collectivités ne sont pas laissées à elles-mêmes par les services de l'État, mais les données publiées montrent que, pour chaque dispositif, les collectivités accompagnées sont assez peu nombreuses. À la fin de la seconde table ronde des *Rencontres*, M. Noël a signalé que beaucoup de **communes rurales** avaient encore du mal à **identifier sur le terrain** certains opérateurs nationaux, notamment l'ANAH et l'ADEME. Pour reprendre la métaphore employée par M. Wasserman, un effort doit encore être fait dans « **l'essaimage** » des dispositifs qui fonctionnent.

(1) La communauté de communes du Frontonnais (31).

(2) Enquête 2024 du réseau Les Générateurs (page 40).

2. Les pistes envisagées de constitution d'une véritable offre d'ingénierie de proximité au profit des élus locaux

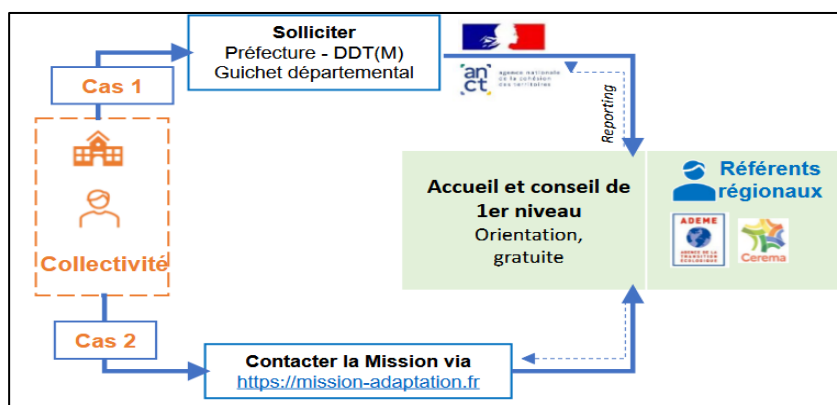
Le 19 novembre dernier, au cours d'un atelier organisé dans le cadre du Congrès des maires sur le thème de l'ingénierie territoriale, M. Gérard Fillon, maire de Beurey-sur-Saulx (55) a souligné que **les petites communes déplorait le désengagement de l'État** en la matière depuis plus de dix ans, en particulier depuis la suppression en 2014 de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ⁽¹⁾.

Lors des *Rencontres*, M. Augier a indiqué que le Gouvernement avait pleinement conscience du risque de « **fracture territoriale** » découlant des difficultés d'accès à une ingénierie de proximité et a rappelé la mise en place, en 2024, d'un « **guichet unique** » de mise en relation des collectivités avec les opérateurs de l'État dans le domaine de l'adaptation au changement climatique (**Mission Adaptation**).

La « Mission Adaptation », service commun d'accueil et d'orientation des collectivités sur l'adaptation au changement climatique

La « pérennisation » de la « Mission Adaptation », présentée comme une « offre unifiée d'ingénierie de l'État » à destination des collectivités territoriales est une des mesures (n° 25) du PNACC-3 précité. Lancé en novembre 2024, le dispositif vise à **faciliter la mise en relation des collectivités avec les opérateurs de l'État** susceptibles de fournir un appui en ingénierie dans le domaine de l'adaptation au changement climatique : ADEME, CEREMA, Office français de la biodiversité (OFB), Agences de l'eau, ANCT, Banque des territoires et Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP).

Au niveau local, la « Mission » s'appuie sur des « **référénts régionaux** », souvent issus des opérateurs eux-mêmes, qui peuvent être saisis par toute collectivité par l'intermédiaire d'un « **guichet départemental** » situé au niveau du préfet, délégué territorial de l'ANCT.



Source : CEREMA Méditerranée (19 juin 2025).

(1) Art. 123 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. L'ATESAT consistait en une aide due par l'État dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat à toutes les collectivités qui en faisaient la demande, dès lors qu'elles satisfaisaient à une double condition de population et de potentiel fiscal.

Lors de son introduction, M. Lefèvre a admis qu'il convenait « d'aller plus loin » dans la **mise en cohérence** de l'offre d'ingénierie et, surtout, dans son **déploiement** sur le terrain. Le ministre a ainsi évoqué l'hypothèse d'un « guichet unique » positionné, comme la Mission Adaptation, au niveau **départemental** et compétent pour **tous les projets des collectivités** portant sur la transition écologique. Au titre de l'offre de services elle-même, M. Berteaud a indiqué que le CEREMA envisageait de « **départementaliser** » son réseau de référents au-delà des 27 sites départementaux, outre-mer compris, déjà déployés.

À plus ou moins long terme, comme l'a souligné le SGPE, la solution réside dans la « **mutualisation** » des différentes prestations. À la fin de la seconde table ronde, Mme Pirès Beaune a estimé que certains territoires ne manquaient pas d'ingénierie, qu'il y en avait « peut-être même trop » dans la mesure où cette offre apparaît **multiforme** et financée souvent par **de simples redéploiements de crédits**. Elle a, en conséquence, appelé le Gouvernement à prévoir, pour chaque programme d'appui à l'ingénierie territoriale, de véritables « outils financiers » permettant à l'offre de services de donner sa pleine mesure.

Mme Combres a abondé en ce sens, estimant que l'État avait trop tendance à se limiter à des **financements par appels à projets**, à l'image de ce qui est proposé dans le cadre du Fonds vert ou des programmes de l'ANCT. Ce mode de fonctionnement génère, selon elle, de **l'inégalité entre collectivités**, beaucoup d'entre elles n'étant pas en mesure de « capter » les financements disponibles. Afin de rompre avec cette logique, la FLAME préconise la mise en place d'une dotation d'État à laquelle les EPCI seraient **automatiquement éligibles** à condition de créer et d'alimenter un **budget annexe** consacré au financement d'une ingénierie de proximité mutualisée ⁽¹⁾.

D'un point de vue plus général, les *Rencontres* ont confirmé tout l'intérêt qui s'attache à la préservation des **capacités budgétaires** des opérateurs de l'État. M. Berteaud a ainsi reconnu que « le contexte actuel » ne facilitait pas le déploiement du réseau des référents départementaux du CEREMA. S'agissant de l'ANAH, Mme Mancret-Taylor a précisé que le budget de l'Agence ne serait *a priori* maintenu qu'au travers d'une hausse des aides allouées *via* le dispositif des **certificats d'économie d'énergie** (CEE).

Bien évidemment, **l'offre d'ingénierie dans les territoires ne se limite pas aux opérateurs de l'État et aux bureaux d'études privés** : une collectivité qui souhaite bénéficier de conseils en matière de sobriété foncière, de rénovation énergétique, de revitalisation des centres bourgs ou encore de mobilité peut s'adresser aux conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), qui mettent **gratuitement** à leur disposition un réseau de **professionnels qualifiés**.

(1) Dispositif désigné sous le terme de « Pacte ingénierie territoriale climat » par Mme Combres lors des Rencontres.

Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche (50) a insisté lors des *Rencontres* sur les menaces qui pèsent actuellement sur **l'existence** même ces **structures associatives**, financées essentiellement par les départements à partir d'une fraction du produit de la taxe d'aménagement. Depuis une réforme des modalités de liquidation ⁽¹⁾ et de la date d'exigibilité de la taxe intervenue en 2022 ⁽²⁾, les services de l'État font face à un déficit de collecte s'élevant à plusieurs centaines de millions d'euros, fragilisant **l'équilibre financier** de nombreux CAUE ⁽³⁾.

Les facilités offertes aux collectivités par les CAUE

Issus de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (art. 7), les CAUE sont des **associations** créées dans chaque **département** afin d'accompagner les territoires et le grand public dans un objectif de qualité de l'architecture et de son environnement. Présidés par des **élus locaux**, les conseils comprennent des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions concernées, ainsi que des personnes qualifiées choisies notamment en raison de leurs activités au sein d'associations locales.

Selon les données publiées par la Fédération nationale des CAUE ⁽⁴⁾, ces associations permettent d'accéder à **un réseau de plus de 1 300 professionnels** (architectes, urbanistes, paysagistes, conseillers énergie, écologues, comptables, etc.). La Fédération recensait **92 CAUE** fin 2024. En 2018, les CAUE ont accompagné **6 408** collectivités et groupements dans le cadre de **10 704 actions** ⁽⁵⁾.

* * *

(1) Depuis le 1^{er} septembre 2022, la liquidation de la taxe d'aménagement relève de la compétence de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en lieu et place des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et, s'agissant de la région Île-de-France, de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

(2) Ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 prise en application de l'art. 155 de la loi de finances pour 2021 (cf. page 49 supra).

(3) Celui de la Manche, par exemple, a été mis en liquidation judiciaire le 23 octobre 2025.

(4) <https://www.fncaue.com/quest-ce-qu-un-caue/#>

(5) Panorama des CAUE établi par la Fédération en 2019.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 7 avril 2026 à 16 heures 30, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://assnat.fr/kC0eL1>

*

* *

LISTE DES INTERVENANTS

Sénat

– Mme Pascale Gruny, sénatrice de l’Aisne, vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;

Ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature

– M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique ;

Table ronde n° 1 :

– M. Augustin Augier, secrétaire général à la planification écologique ;

– Mme Maryse Combres, présidente de la Fédération des Agences locales de l’énergie et du climat (FLAME) ;

– M. Nicolas Garnier, délégué général de l’association Amorce ;

– M. Nicolas Portier, professeur affilié à l’École urbaine de Sciences Po et consultant indépendant ;

Table ronde n° 2 :

– M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA) ;

– Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) ;

– M. Gil Vauquelin, directeur de la transition énergétique et écologique à la Banque des territoires ;

– M. François Thomazeau, directeur de programme à l’Institut de l’économie pour le climat (I4CE) ;

Associations d’élus locaux :

Régions de France

– M. Yann Wehring, vice-président de la région Île-de-France en charge de la transition écologique, du climat et de la biodiversité ;

Association des maires et présidents d'intercommunalité de France (AMF)

– M. Christian Métairie : maire d'Arcueil (94) et vice-président de l'AMF ;

Intercommunalités de France

– M. Hugo Cavagnac, président de la communauté de communes du Frontonnais (31) ;

France Urbaine

– M. Marc Denis, vice-président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (95-78) ;

Association des maires ruraux de France (AMRF)

– M. Gilles Noël, maire de Varzy (58) et vice-président de l'AMRF ;

Association nationale des élus des littoraux (ANEL)

– M. Norbert Samama, maire du Pouliguen (44) ;

Départements de France

– Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche (50) ;

Autres institutions invitées :

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

– M. Sylvain Waserman, président-directeur général ;

Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéSCoT)

– Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente ;

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

– M. Julien Megdoud, conseiller du directeur général délégué Territoires et Ruralités.