



# La transition écologique et solidaire à l'échelon local

**Bruno Duchemin**

2017-24

NOR : CESL1100024X

Vendredi 1er décembre 2017

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 28 novembre 2017

## **LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE À L'ÉCHELON LOCAL**

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
présenté par

**M. Bruno Duchemin, rapporteur**

au nom de la  
**section de l'environnement**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 12 septembre 2017. Le bureau a confié à la section de l'environnement la préparation d'un avis intitulé : *La transition écologique et solidaire à l'échelon local*. La section de l'environnement, présidée par Mme Anne-Marie Ducroux, a désigné M. Bruno Duchemin comme rapporteur.

<b>Introduction</b>	10
<i>Chapitre I - Des territoires, des compétences, des retours d'expérience au service de la transition écologique et solidaire</i>	13
<b>I. UN CADRE TERRITORIAL EN CONSTANTE ÉVOLUTION QUI ATTRIBUE UN RÔLE MAJEUR AUX ACTEUR.RICE.S LOCAUX. ALES DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE</b>	13
<b>A. Un cadre local très évolutif</b>	13
<b>B. Un rôle majeur confié aux collectivités territoriales dans le domaine de la transition écologique amplifié par les lois récentes</b>	16
<b>C. Des contractualisations entre État et collectivités déjà opérationnelles à différents niveaux territoriaux</b>	24
<b>II. DES EXPÉRIENCES DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU NIVEAU LOCAL QUI POURRAIENT INSPIRER LE FUTUR CTE</b>	27
<b>A. Les territoires à énergie positive : un bilan mitigé selon les acteur.rice.s auditionné.e.s mais au retour d'expérience instructif</b>	27
<b>B. Les territoires zéro déchets-zéro gaspillage : une mise en œuvre territoriale de la LTECV qui nécessiterait un meilleur accompagnement des territoires</b>	31
<b>C. La troisième révolution industrielle - gouvernance large, adhésion du territoire et innovations - une expérience riche d'enseignements en Hauts-de-France</b>	32
<b>D. D'autres démarches et initiatives peuvent servir de points d'appui pour inciter des territoires à s'engager dans des démarches de transition.</b>	33
<b>E. Démarche obligatoire et réglementaire ou volontaire : quelles leçons pour le futur CTE ?</b>	34

<i>Chapitre II - Préconisations pour la mise en œuvre du futur CTE</i>	36
<b>I. LES CONDITIONS DE L'EFFICACITÉ DES CTE</b>	36
<b>A. Des conditions préalables</b>	36
<b>B. Réussir le contrat de transition écologique</b>	41
<b>C. Mettre en œuvre une coconstruction</b>	51
<b>II. UN CONTRAT INNOVANT À CONCEVOIR</b>	55
<b>A. La mise en place d'outils simples et efficaces de pilotage</b>	55
<b>B. Des facteurs de facilitation des expérimentations locales</b>	59
<b>Conclusion</b>	64
<b>DÉCLARATIONS DES GROUPES</b>	<b>66</b>
<b>SCRUTIN</b>	<b>86</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>88</b>
<b>N° 1</b> Composition de la section de l'environnement à la date du vote	88
<b>N° 2</b> Liste des personnalités auditionnées ou entendues en entretien	90
<b>N° 3</b> saisine gouvernementale	92
<b>N° 4</b> évolution des compétences des collectivités territoriales	94
<b>N° 5</b> Panorama des dispositifs contractuels État-collectivités concernant la transition écologique et solidaire	104
<b>N° 6</b> liste des sigles	110
<b>N° 7</b> liste des notes de fin de document	113





# *Avis*

présenté au nom de la section de l'environnement

---

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public  
par 173 voix et 1 abstention.

---

## **LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE À L'ÉCHELON LOCAL**

Bruno Duchemin



# Synthèse de l'avis

---

Le CESE a été saisi par le Premier ministre le 12 septembre 2017 sur la « transition écologique et solidaire ». Il lui a été demandé de proposer les modalités d'organisation et d'animation de cette transition écologique à l'échelon local.

Selon le CESE, cette transition ouvre la voie vers une transformation systémique positive et un changement économique, social et environnemental de notre société. La contractualisation entre l'État et les territoires est un moyen de réalisation concrète de cette transformation.

Alors que de nombreux dispositifs existent déjà et que beaucoup de territoires se sont saisis de la question de la transition écologique, le gouvernement propose la mise en place d'un nouveau contrat.

Pour répondre aux attentes, ce contrat devra être porteur d'un « projet de territoire » bâti autour d'une vision systémique et intégratrice de la transition écologique et être coconstruit avec la population.

Les propositions du CESE pour ce futur CTE :

## Un cadre national stable et ambitieux

- L'utilité du CTE se vérifiera à condition d'offrir un cadre pérenne aux territoires leur permettant d'agir à moyen terme (cinq ou six ans), de s'articuler avec les dispositifs déjà existants quitte à en supprimer ou en fusionner certains et de tirer parti de leur évaluation ;
- Le CTE devra porter un projet systémique ambitieux, couplant révolution numérique et écologique et réunissant monde politique, économique et citoyen, pour susciter l'adhésion des territoires ;
- Pour le CESE, un fonds national pour la transition écologique, servant à l'amorçage des projets, devra être constitué pour rendre les CTE crédibles et attractifs. Il devra être alimenté par le budget de l'État, éventuellement abondé par des fonds issus de la CCE ou d'autres programmes ;
- La création de guichets uniques au niveau des territoires facilitera sa mise en œuvre ;
- Le CESE souhaite que le CTE soit déployé dans les conditions suivantes : une généralisation de l'ensemble du dispositif au niveau national, une expérimentation sur une quinzaine de territoires (« CTE tests »), une autre par filière.

## Un CTE qui intègre une dimension solidaire (CTES)

- Au terme de transition écologique, le CESE recommande l'adjonction du qualificatif « solidaire » pour nommer le futur contrat : « contrat de transition écologique et solidaire » (CTES) ;
- Pour le CESE, réussir la transition écologique, c'est aussi réaliser la transition de l'emploi et le développement durable de tous les territoires ;
- L'adéquation entre les compétences requises par les entreprises, les collectivités territoriales, et celles acquises par chaque citoyen.ne doit être anticipée et un volet formation/emploi inclus dans les CTES ;
- Généraliser les analyses de site afin de valoriser les possibilités et les compétences sur les territoires en transition écologique ;
- L'État doit veiller à ce que chaque collectivité bénéficie de ressources suffisantes en ingénierie pour construire et mener son projet de territoire. Une mutualisation des moyens doit être recherchée.

## Un CTES outil contractuel qui porte un projet de territoire

- Le CTES doit permettre de mettre en œuvre les projets de territoires issus d'une approche ascendante et coconstruits avec les acteur.rice.s locaux.ales et associant les citoyen.ne.s dès la phase d'élaboration ;
- Le CESE recommande de veiller à l'association des citoyen.ne.s au projet de territoire, dès la phase amont et au sein d'un conseil local de la transition ;
- Le CTES doit être un contrat permettant d'assurer la coordination des entités locales, de l'État et des acteur.rice.s économiques, rassemblé.e.s autour d'un projet ;
- Le CTES devra être un contrat tripartite qui rassemble Intercommunalité-région-État, sauf dans le cas où la région ne souhaiterait pas être co-contractante ;
- Les projets mettant en œuvre des outils innovants comme l'instauration d'un « guichet unique », la création d'un « hub du financement »... devront être privilégiés.

## Un CTES qui contient des objectifs et indicateurs précis

- Pour être efficace, le CTES devra définir des grands objectifs significatifs et obligatoires (nombre d'emplois créés, baisse des émissions de GES, reconquête de la biodiversité...) qui permettront de mesurer la transition des territoires vers un modèle plus écologique et solidaire ;
- La méthodologie déployée dans le cadre des « agendas 21 » pourrait inspirer la mise en œuvre des indicateurs du futur CTES ;
- Pour évaluer les projets, des indicateurs convergents doivent être élaborés, mis en place et suivis dans la durée avec des moyens humains et matériels associés pour les évaluer ;
- Pour être efficaces, les objectifs à atteindre et les outils de pilotage doivent être intégrés dans le futur contrat et être acceptés par l'ensemble des parties prenantes.



## Un CTES support de mise en œuvre d'innovations financières et réglementaires

- Des contrats d'objectifs assortis d'un dispositif de versements proportionnels en fonction des objectifs atteints pourront être mis en œuvre ;
- Des « green deals » pourront être élaborés dans le cadre des futurs CTES afin de faciliter les expériences innovantes sur les territoires ;
- Des innovations financières devront être utilisées dans les CTES comme le label « Financement participatif », le recours aux outils locaux de financement (livret d'épargne territorial et citoyen, « hub » de financement ou le fonds d'investissement local...);
- Les conditions juridiques d'un droit d'expérimentation encadré pour toutes les activités relevant du droit des ICPE, devront être définies dans le cadre des CTES afin de permettre, par exemple, la transition vers des énergies renouvelables et décarbonées, de faciliter l'utilisation de substances moins nocives, et de favoriser le développement de l'économie circulaire.



## Introduction

Définir la transition écologique et solidaire, c'est réfléchir à la société que nous voulons bâtir et aux moyens pour y parvenir.

Il s'agit en effet d'une transformation systémique, d'une évolution majeure de modèle économique, social et environnemental qui oriente vers un développement durable. Parce qu'elle s'appuie sur l'adhésion et le changement des habitudes et comportements des acteur.rice.s, citoyen.ne.s, elle est aussi un changement de société.

Le Premier ministre dans sa lettre de saisine du CESE en date du 12 septembre 2017 précisait ainsi que « *La transition écologique et solidaire engage une profonde mutation de notre société qui implique, sur chaque territoire, l'ensemble des acteurs économiques, sociaux, culturels, tant privés que publics* ».

L'État, mais aussi les territoires, participent à cette transformation qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte accélérée de la biodiversité, et de la multiplication des risques sanitaires et environnementaux.

Cette transition écologique et solidaire progresse chaque jour. Depuis le début du siècle notamment, la prise de conscience par le public - et les pouvoirs publics - de la nécessité de lutter efficacement contre le dérèglement climatique, le gaspillage des ressources, la dégradation de la biodiversité... a été confortée par des études internationales et les prises de position de nombreux scientifiques. Le besoin d'initier de nouveaux processus économiques plus sobres est devenu prégnant et il est indispensable de répondre à la demande sociale induite par ces nouvelles attentes.

La France a réussi l'accord de Paris de 2015, il convient maintenant de le mettre en œuvre dans tous les pays qui l'ont ratifié. Pour ce faire, la France veut se montrer active en donnant l'exemple.

Dans notre pays, plusieurs lois en faveur de la transition écologique ont été votées et sont actuellement en cours d'application, tant en matière d'énergie, d'agriculture, de biodiversité, d'économie circulaire...

Parallèlement, la France poursuit sa décentralisation. Alliée à la déconcentration des pouvoirs, elle permet aux territoires de mieux participer aux enjeux de cette transition systémique en faisant valoir leurs atouts spécifiques. Ils peuvent en tirer des avantages économiques et sociaux locaux pour un bien globalement partagé. La mise en œuvre des contrats de plan État région et d'autres contrats déjà existants ; les nombreux schémas et plans territoriaux, les initiatives locales, l'engagement des collectivités, associations, entreprises, syndicats, d'acteur.rice.s de tous horizons... en témoignent.

Une économie circulaire et de fonctionnalité se développe. Des savoir-faire s'acquièrent, de nouveaux biens d'équipement et services apparaissent. Certains se diffusent déjà, d'autres ont encore besoin d'expérimentation. La pertinence économique et sociale de la transition écologique se vérifie au quotidien.

Cela ne va pas sans bouleversement dans les modes de production d'énergie et de biens et de services comme dans la construction, mais aussi dans la consommation et la distribution, dans l'emploi, la formation, dans les comportements... Pour toucher ce quotidien, en respectant et faisant jouer comme des atouts les particularités propres à chaque territoire, la collectivité administrative où la transition écologique peut être mise en œuvre doit se tenir au plus près des acteur.rice.s et des citoyen.ne.s au cœur des grandes régions d'aujourd'hui.

Des projets foisonnent. L'État doit les soutenir, les faire connaître, les coordonner. Les politiques publiques doivent être mises à contribution. Les modalités de mise en œuvre de cette transition écologique au niveau local sont questionnées. En effet, le processus d'appel à projets ne peut suffire et la relation contractuelle État-collectivités, construite sur de véritables projets de territoires, semble aujourd'hui une voie à privilégier.

Les compétences acquises par les territoires leur donnent aujourd'hui plus de force pour agir en faveur de la transition écologique et solidaire.

Tous les territoires, des plus modestes aux plus aisés, ceux qui possèdent ou ne possèdent pas des services d'ingénierie développés, les métropolitains, les ruraux ou périurbains, les bénéficiaires de croissance, les désindustrialisés, les plus forts et les plus fragiles... tous doivent bénéficier d'une politique adaptée de transition écologique et solidaire.

Alors que de nombreux contrats, plans et dispositifs existent déjà, le gouvernement souhaite mettre en place un nouvel outil : le contrat de transition écologique (CTE).

C'est dans cette optique que le gouvernement a saisi le CESE afin de proposer les modalités d'organisation et d'animation de cette transition écologique à l'échelon local, en examinant plus particulièrement trois aspects :

- la coconstruction entre acteur.rice.s public.que.s et privé.e.s et l'association des citoyen.ne.s ;
- l'élaboration d'outils simples et efficaces de pilotage et de suivi des projets ;
- l'identification des facteurs de facilitation et de promotion des expérimentations locale.

Dans cet avis, le CESE s'interroge sur le cadre optimal à instaurer : quelle place pour ce futur CTE au sein des dispositifs existants ? Quels territoires cibler ? Quel cadre organisationnel construire ? Avec quel contenu, quels outils et quels financements ? Quels modes de pilotage et d'évaluation garantissant l'efficacité sur le long terme ?

Enfin, quelle forme de solidarité organiser ? Comment garantir une équité entre tou.te.s les citoyen.ne.s réparti.e.s dans des territoires aux complexités et opportunités différentes ? Quelles formes et quelles limites à l'expérimentation ?

Après un rappel des compétences des collectivités territoriales, puis l'examen de certains retours d'expériences d'actions entreprises dans le domaine de la transition écologique et solidaire, cet avis propose des recommandations de mise en œuvre des futurs CTE afin que la contractualisation se fonde sur l'appropriation locale des projets de territoire.

Cet avis a été rédigé par la section de l'environnement du CESE, avec l'appui de la section de l'aménagement durable des territoires.

# Chapitre I

## Des territoires, des compétences, des retours d'expérience au service de la transition écologique et solidaire

### I. UN CADRE TERRITORIAL EN CONSTANTE ÉVOLUTION QUI ATTRIBUE UN RÔLE MAJEUR AUX ACTEURS LOCAUX DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

#### A. Un cadre local très évolutif

##### 1. Une organisation territoriale en évolution permanente

L'organisation territoriale française est en constante évolution (cf. annexe n° 4). Les fondements de la démocratie locale ont ainsi été posés dès la période révolutionnaire française avec la création des communes (loi du 14 décembre 1789) et des départements (loi du 22 décembre 1789).

La Constitution de 1958 dispose quant à elle dans son article 1er que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée* ».

Pour mémoire, la décentralisation constitue un mode d'organisation administrative par lequel l'État, pour rapprocher des citoyen.ne.s le processus de décision, transfère une ou des compétences à d'autres personnes morales, collectivités territoriales ou établissements publics.

La décentralisation territoriale se traduit par le transfert à des collectivités territoriales dont les représentant.e.s sont élu.e.s au suffrage universel, de compétences dans des domaines fixés par la loi<sup>1</sup>.

Ce mouvement s'est accéléré depuis 1982 avec l'amplification de la décentralisation. Depuis cette date, on ne recense pas moins de vingt-deux lois différentes dans le domaine de l'organisation territoriale qui contribuent toutes à un transfert de compétences, toujours plus importantes, qui permet notamment aux collectivités d'agir dans le domaine de la transition écologique.

Il semble utile de rappeler, parmi ce foisonnement législatif, les lois qui auront un impact sur la mise en œuvre du futur CTE. Elles organisent en effet les compétences des régions, départements, intercommunalités et communes, acteur.rice.s locaux.ales majeur.e.s qui devront mettre en œuvre, de façon concertée et coordonnée, la transition écologique au niveau local.

On peut ainsi citer la loi du 22 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cette dernière fait de la région une collectivité territoriale et dispose que les collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires qui relèvent de leur compétence (clause de compétence générale). Elle instaure des dotations financières de l'État au bénéfice des collectivités territoriales. Il faut également mentionner les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 qui organisent la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et prévoient que ces transferts doivent s'accompagner d'une compensation financière. Ces deux lois majeures fixent donc toujours le cadre des relations État-collectivités et notamment la délicate question des compensations financières. D'autres sont venues renforcer les capacités et les compétences territoriales (voir annexe n° 4).

Avec la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont organisés autour de trois structures : la communauté de communes (pour les zones rurales), la communauté d'agglomération (zones urbaines d'au moins 50 000 habitant.e.s) et la communauté urbaine (pour les agglomérations d'au moins 500 000 habitant.e.s). Avec la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, chaque commune doit adhérer à un EPCI afin de renforcer ce niveau territorial. Cet échelon territorial de l'intercommunalité, relativement récent en France et encore assez méconnu des citoyen.ne.s, est devenu aujourd'hui un acteur majeur et incontournable de la transition écologique au niveau local en raison de ses nombreuses attributions dans ce domaine et de son rôle dans la mise en œuvre de nombreux projets territoriaux.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM ») du 27 janvier 2014 consacre quant à elle à la notion de collectivité « chef de file » et crée les grandes métropoles de Paris, Lyon et Marseille, aux statuts différents. Ces dernières peuvent disposer de compétences particulières par exemple dans le domaine des transports.

L'année suivante, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions, opère une redistribution des compétences entre collectivités territoriales qui

renforce le rôle de la région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire et relève le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre.

Enfin, par différents mécanismes, les lois du 8 novembre 2016 sur les communes et du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain facilitent la création de communes nouvelles pour, in fine, réduire le nombre de communes et renforcer leur capacité d'action.

Il reste que, pour le CESE, cette multiplication des échelons territoriaux rend complexe la mise en place d'une vision stratégique ainsi que sa mise en œuvre opérationnelle. Le manque de clarté qui persiste dans les répartitions de compétences entre les uns et les autres en dépit des lois qui se sont succédé, l'articulation des différentes strates, peuvent conduire à des « consensus mous », pour reprendre une expression utilisée par AMORCE. De nombreux « schémas directeurs » ou « plans » restent en effet peu prescriptifs afin de respecter la libre administration de chaque échelon territorial.

Cette complexité territoriale implique que l'État reste garant de la cohérence générale du dispositif, avec une vision stratégique claire, globale et de long terme, qui sera notamment indispensable pour le futur CTE. Les collectivités devront également disposer de moyens suffisants pour mettre en œuvre la transition écologique et solidaire, moyens non seulement financiers mais également humains. À ce stade se pose aussi la question des moyens que l'État alloue pour mettre en œuvre sa politique, avec le concours des collectivités territoriales. Enfin, la désignation d'un.e chef.fe de file, en charge de la mise en œuvre de ce futur CTE est une question qui ne manquera pas de se poser.

Sans énumérer la chronologie des réformes constitutionnelles, il convient de rappeler les spécificités institutionnelles des Outre-mer. En effet, l'article 72 de la Constitution de 1958 prévoit « *l'existence de plusieurs catégories de collectivités soumises à des statuts différents* »<sup>2</sup>.

## 2. Les acteur.rice.s territoriaux.ales partenaires de la Transition écologique et solidaire

L'action locale ne se limite pas aux collectivités territoriales ou aux services déconcentrés et représentant.e.s locaux.ales de l'État.

De nombreuses entités non étatiques sont déjà impliquées dans les actions locales et participent à la gouvernance des différents projets de transition des territoires.

Le CESE a constaté l'engagement de nombreux.ses acteur.rice.s locaux.ales :

- associations d'élu.e.s et de collectivités ;
- parcs naturels régionaux ;
- chambres consulaires ;
- entreprises ;
- syndicats ;



- associations environnementales et de l'économie sociale et solidaire...

D'une façon unanime, les auditionné.e.s ont confirmé que tout projet territorial réussi passe par la concertation et l'adhésion la plus large de tou.te.s au projet.

À l'heure actuelle, cette association des acteur.rice.s territoriaux.ales peut se faire par le biais de procédures réglementaires (consultation obligatoire) ou volontaires (décision politique) sur des stratégies initiées par l'État ou les exécutifs locaux.

À titre d'illustration, on peut citer l'élaboration des schémas régionaux comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)<sup>3</sup>, réalisée sous la responsabilité du conseil régional. Les régions peuvent faire le choix de lancer une large démarche participative associant les forces vives régionales : Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), citoyen.ne.s, élu.e.s, responsables d'ONG, partenaires sociaux.ales, chef.fe.s d'entreprises, universitaires, administrations déconcentrées..., autour d'ateliers et d'assises divers.e.s.

Dans le cadre de l'élaboration de ces SRADDET, de nombreuses régions, conscientes de la nécessité de la concertation locale, ont en effet décidé d'associer ces forces vives (région Normandie, région Auvergne-Rhône Alpes...) à la construction de ces schémas. Le CESER Auvergne-Rhône Alpes a ainsi rendu un avis le 11 juillet 2017 sur ce schéma soulignant la « *nécessité d'un dialogue avec les acteurs socioéconomiques du terrain* » et « *la concertation nourrie fondée sur la pédagogie du sens du projet, la prise en compte des échelles de territoires* ».

Les acteur.rice.s locaux.ales peuvent également être à l'initiative des projets. Le Commissariat général au développement durable (CGDD) s'est penché sur les promoteur.rice.s d'initiatives locales sur les territoires<sup>4</sup>. Il distingue ainsi :

- les initiatives à dominante socioécologique portées par les acteur.rice.s associatif.ive.s ;
- les initiatives citoyennes à dominante politico-écologique ;
- les initiatives à dominante économique-écologique portées par des entreprises.

## B. Un rôle majeur confié aux collectivités territoriales dans le domaine de la transition écologique amplifié par les lois récentes

Les collectivités locales disposent aujourd'hui des principaux leviers pour mettre en œuvre la transition écologique et solidaire au niveau local notamment dans les domaines structurants comme les transports et la mobilité, le bâtiment, l'économie circulaire. Au plus près des acteur.rice.s et citoyen.ne.s et relais de l'État, elles sont le meilleur échelon pour identifier les gisements d'économie d'usage (mobilités, énergie, déchets...).

Elles agissent ainsi sur des domaines clefs dans la lutte contre le réchauffement climatique, la maîtrise des consommations énergétiques, la promotion des énergies renouvelables, les déchets, les enjeux de biodiversité ou de santé-environnement... Les collectivités locales sont par exemple présentes à tous les niveaux de la chaîne décisionnelle dans le domaine de l'énergie avec les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans de déplacement urbains (PDU)

qui organisent l'espace et les flux de déplacements de personnes. Ces documents sont, par exemple, les principaux vecteurs de mise en œuvre des schémas tels que les SRADDET.

Récemment, la loi NOTRe et la Loi de transition écologique pour la croissance verte (LTECV) ont redéfini le rôle des collectivités territoriales et fait évoluer et conforté leurs champs d'action dans le domaine de la transition écologique et solidaire.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 introduit également un certain nombre de dispositions et, parmi d'autres, un principe de solidarité écologique. Appelant « à prendre en compte dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés », il impose concrètement aux collectivités de tenir compte des impacts potentiels de leurs décisions sur l'ensemble des territoires concernés.

Il est important de revenir sur les compétences de chaque niveau territorial dans le domaine de la TES et les outils de sa mise en œuvre, analyse qui sera utile afin de déterminer le ou les niveaux les plus adéquats pour la mise en œuvre du futur CTE.

## 1. Les régions et les départements : des acteur.rice.s aux compétences complémentaires en matière de planification et de solidarité

Les compétences de la région se sont progressivement renforcées au fil des lois de décentralisation, notamment dans le domaine environnemental. Elles sont parfois liées aux politiques d'aménagement et de développement durable, parfois à celles de santé publique, en particulier avec la déclinaison régionale du Plan national santé-environnement (PNSE/PRSE).

La région est chargée (article L.111-9 modifié par la loi du 28/02/2017) d'organiser, en qualité de **cheffe de file**, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : **à l'aménagement et au développement durable des territoires ; à la protection de la biodiversité ; au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transport.**

Elle est compétente pour élaborer le SRADDET<sup>5</sup>, lequel se substitue au Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et aux autres schémas et plans existants.

Le SRADDET est un schéma transversal prescriptif qui vise à renforcer la cohérence de la planification régionale en intégrant les principaux éléments des schémas régionaux sectoriels : PRPGD, SRCAE, SRCE, SRI, SRIT et les autres documents relatifs à l'aménagement du territoire quand est reconnue à la région compétence exclusive en la matière. Cette substitution du SRADDET aux schémas existants intervient à l'issue de son adoption.

Les documents d'urbanisme des autres collectivités territoriales (PLU, PLUi...) doivent prendre en compte le SRADDET dans un rapport de compatibilité. Ce schéma est désormais

le cadre de référence de l'action de l'ensemble des autres échelons territoriaux pour établir leurs politiques dans ce domaine.

Les relations État-régions intègrent également une dimension de transition écologique et solidaire. Parmi les six priorités retenues par le gouvernement dans la relance des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020, figure en effet un volet « transition écologique et énergétique ». Rappelons en outre que les CPER constituent un outil de solidarité et de politique d'égalité des territoires.

Elle est compétente pour fixer les orientations stratégiques en matière de développement économique au travers du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et pour mettre en œuvre des **actions de formation professionnelle et continue, ainsi que d'apprentissage**.

Elle contribue à l'élaboration et à l'exécution des **contrats de plan**, définissant les actions que l'État et la région s'engagent à mener de manière conjointe par voie contractuelle pour six ans (les contrats de plan en cours couvrent la période 2014-2020). Depuis la loi du 27 janvier 2014, la région est aussi **autorité de gestion et de paiement des fonds structurels** et des programmes européens.

Cette même loi confère à la région un rôle de **cheffe de file en matière d'environnement**. Elle dispose dans ce cadre de l'initiative pour créer des parcs naturels régionaux. Elle élabore les plans régionaux d'élimination des déchets industriels ainsi que le plan de prévention des déchets (article 5 de la loi NOTRe et article L.541-13 du code de l'environnement) et collecte auprès des éco organismes les informations sur les quantités de déchets soumis à la responsabilité élargie du producteur. Dans le domaine de l'eau, la région exerce des missions d'animation et de concertation en matière de protection de la ressource quand l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux (article L.211 7, C env.). Ces compétences environnementales sont renforcées par la LTECV qui, dans son article 188, confirme le rôle de la région en tant « qu'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'énergie », et par la loi pour la reconquête de la biodiversité qui associe la région à la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et lui confie le soin de définir les stratégies régionales correspondantes, avec le concours de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

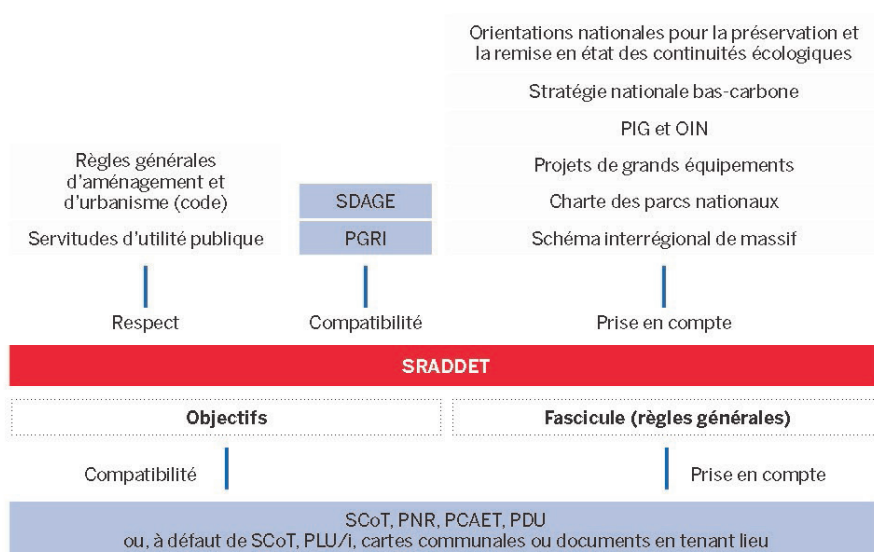
Pour leur action, les régions peuvent par ailleurs s'appuyer sur les agences régionales pour l'environnement. Variant en taille, structure et priorités, elles poursuivent cependant un objectif commun : promouvoir le développement durable et le respect de l'environnement à l'échelle de la région en diffusant les bonnes pratiques. En lien avec l'État et les départements, elles ont pour vocation de créer du lien entre les acteurs territoriaux et de les accompagner dans de nombreux domaines tels que le développement durable, l'aménagement et l'urbanisme, la construction et la rénovation, l'énergie, l'eau, la biodiversité, la mobilité, l'éducation sociale et solidaire. Elles mettent à leur disposition des outils méthodologiques et techniques reconnus ou innovants.

Si ce rôle de planification incontestable confié à la région est aujourd'hui reconnu, les outils employés font l'objet de nombreuses critiques. La portée opérationnelle du SRADDET

est ainsi mise en question, non en tant que cadre de référence et de recommandations, mais pour son manque d'opposabilité réglementaire par rapport aux documents d'urbanisme.

En réalité, ce schéma a une portée supérieure aux précédents, car il est juridiquement opposable aux documents d'urbanisme locaux : les plans climat énergie territoriaux (PCAET), PDU et parcs naturels régionaux (PNR), « prennent en compte » les objectifs du schéma et sont « compatibles » avec ses règles générales contenues dans le document dénommé « fascicule ». Postérieurement à l'adoption du SRADDET, les documents auxquels il est opposable doivent être mis en compatibilité avec lui lors de leur révision. Le schéma qui suit synthétise l'ensemble de ces règles.

### Schéma n° 1 : Le SRADDET : un schéma d'aménagement prescriptif



Source : FNAU, AdCF.

Les autres observations critiques à l'égard des SRADDET tiennent à l'absence d'impératif quant à leur calendrier d'élaboration. Les textes d'application ont fixé pour date butoir le 28 août 2019, mais le législateur n'a envisagé aucune sanction à l'encontre des régions qui ne respecteraient pas cette échéance. Cette incertitude ne va pas sans susciter de fortes interrogations.

À noter que depuis la révision de 2003, certaines collectivités de l'article 73 (Guadeloupe, Guyane, Martinique et désormais Mayotte) de la Constitution disposent de « pouvoir normatif délégué » c'est-à-dire qu'elles peuvent fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après habilitation du Parlement. Ainsi, le pouvoir d'habilitation peut être actionné sur toutes questions relatives à la transition énergétique, protection du climat et réduction de la consommation énergétique.

Rarement appliquée, la demande d'habilitation a été utilisée par le conseil régional de Guadeloupe en vue d'adopter des règles spécifiques en matière de maîtrise d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

Dans les régions d'Outre-mer, le Schéma d'aménagement régional (SAR) vaut explicitement SRCAE depuis la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Dans les collectivités, ces stratégies prennent des appellations différentes : Plan de transition énergétique en Polynésie-française ou Schéma pour la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie (STREN).

Quant au département, il a été conçu lors de l'Acte I de la décentralisation comme une collectivité assurant principalement des missions de gestion axée surtout sur les services, les politiques sociales et les actions de solidarité.

S'il est moins présent au regard de ses compétences environnementales, il lui revient néanmoins d'élaborer un plan de gestion pour tout espace naturel sensible acquis. Il participe en outre à l'élaboration du SDAGE. Ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire (équipement rural, aménagement foncier...) d'infrastructures (maîtrise d'ouvrage de la voirie) et de transports (ports, aéroports, transports routiers...), de logement et d'habitat (financement, gestion du fonds de solidarité pour le logement...) ou de vie économique (aides diverses) en font nécessairement un acteur de la transition.

Il est ainsi un acteur pour la transition « solidaire » et devra être associé à la mise en œuvre du futur CTE.

La loi MAPTAM a par ailleurs fait du département la collectivité cheffe de file pour certaines compétences. Au titre de l'article L.111-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), il lui appartient notamment d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives notamment à :

- l'action sociale, au développement social et à la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- la solidarité des territoires.

Ces deux domaines de compétence seront à prendre en compte dans la mise en œuvre du futur CTE.

## 2. Les EPCI : un échelon qui gagne en importance dans la mise en œuvre de la transition écologique et solidaire

La place des EPCI au sein du futur dispositif a régulièrement été évoquée lors des auditions au CESE. Cet échelon territorial récent a en effet été renforcé par la LTECV qui lui confie d'importantes responsabilités et recentre la gouvernance au niveau des EPCI<sup>6</sup> et des métropoles. L'échelon intercommunal devient ainsi « coordinateur de la transition énergétique » et responsable de la définition et de la mise en œuvre des PCAET<sup>7</sup>. Les EPCI sont par ailleurs les principaux acteurs des Schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ce document d'urbanisme et de planification qui définit les grandes orientations d'aménagement pour un territoire donné s'articule autour d'axes prioritaires tels que la réduction de la consommation des espaces, l'optimisation des déplacements, la préservation des continuités écologiques (TVB) et la biodiversité. Ils doivent être pris en compte par les PCAET et, depuis la LTECV, les PCAET peuvent être portés par les syndicats mixtes ayant la compétence SCoT pour le compte de leurs EPCI.

Lors de son audition au CESE, l'ADEME a souligné cette action capitale des EPCI dans l'animation territoriale et estimé qu'ils devraient certainement jouer un rôle important dans la mise en œuvre des futurs CTE compte tenu des compétences qu'ils détiennent et de leur implication actuelle dans la transition écologique au niveau local.

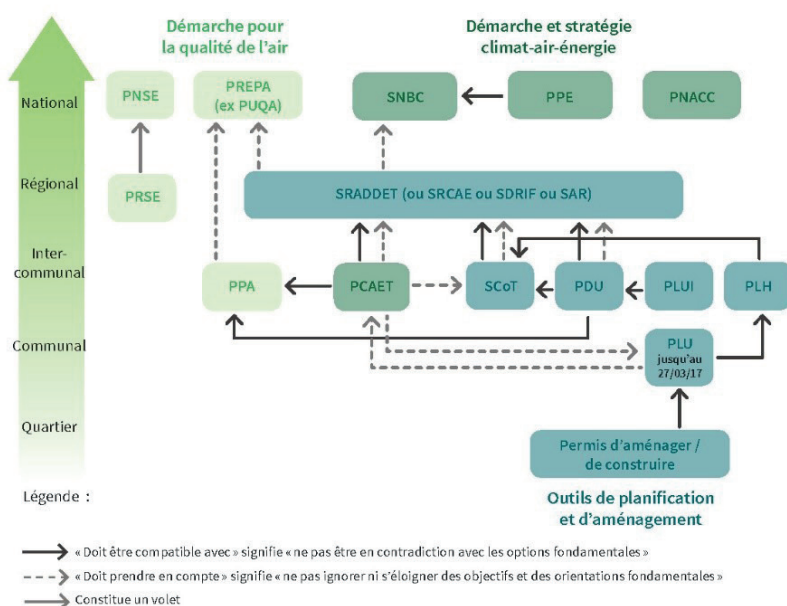
Pour agir, la loi a ainsi confié aux EPCI la mise en œuvre des PCAET, documents fédérateurs portant sur toutes les activités et acteurs du territoire et engageant les collectivités sur le long terme. Révisés tous les six ans, ils contiennent en amont une démarche d'évaluation environnementale stratégique (EES) qui aide à l'intégration de l'environnement dans le plan et définissent les programmes :

- de lutte contre le changement climatique ;
- d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique ;
- d'actions permettant de prévenir ou réduire les émissions de polluants.

Au travers de leurs programmes, les PCAET doivent pouvoir présenter une vision partagée de ce que sera le territoire à moyen-long termes. Souvent exclusivement centrés sur la problématique énergétique et climatique, les PCAET permettent souvent une intégration beaucoup plus large des questions en rapport avec la transition écologique : agriculture, sylviculture, sols ; biodiversité ; bâtiment ; transports ; industrie, en particulier la mise en place de démarches d'écologie industrielle et d'économie circulaire ; gestion des déchets... Le potentiel de ces plans dans la mise en place de la transition écologique ne doit donc pas être sous-estimé. Ils peuvent être le lieu d'intégration des politiques de transition à l'échelon local.

L'illustration suivante positionne le PCAET parmi les outils de la planification territoriale.

## Schéma n° 2 : Articulation des PCAET avec les outils de planification et les documents d'urbanisme réglementaires



Source : ADEME-PCAET, Comprendre, construire et mettre en œuvre, novembre 2016.

La LTECV prévoit que ces PCAET sont désormais obligatoires pour tous les EPCI à fiscalité propre de plus de vingt mille habitant.e.s existant au 1er janvier 2017<sup>6</sup>.

Pour le CESE, l'articulation entre les documents actuels de planification comme les SRADDET ou PCAET et les futurs CTE sera essentielle.

Le niveau intercommunal a été conforté car il est proche des bassins de vie, permet de travailler sur des échelles de populations significatives et dispose de compétences en matière de planification de l'habitat, de déplacements, d'aménagement de l'espace et souvent de l'urbanisme. Ces compétences se traduisent par l'adoption facultative ou obligatoire de programmes locaux de l'habitat (PLH), PDU, SCoT et de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI).

Le retour d'expérience sur la mise en œuvre des outils utilisés par les EPCI, les PCAET principalement, est également riche d'enseignements en vue du futur CTE.

Les différentes auditions ont ainsi démontré que pour être efficaces, les PCAET doivent être conçus comme de véritables projets de territoire visant à rendre ce dernier attractif tout en y renforçant la cohésion sociale. Ils illustrent l'une des modalités concrètes de mise en œuvre de la transition écologique et solidaire au niveau local.

L'ADEME dans son guide « *comprendre, construire et mettre en œuvre un PCAET* » définit ainsi les conditions du succès d'un tel plan. L'agence insiste sur la nécessité de construire ce projet comme une opportunité pour le territoire au-delà des obligations réglementaires (exemple : communiquer sur la hausse de pouvoir d'achat pour les familles grâce à la baisse de la facture énergétique) tout en mobilisant l'ensemble des acteur.rice.s territoriaux.ales (élu.e.s, services, habitant.e.s...). L'ADEME souligne également l'importance de la phase de concertation qui doit intervenir le plus tôt possible dans la démarche allant du portage politique en amont, à l'animation, la sensibilisation, la mobilisation et l'implication en aval. Cette implication des acteur.rice.s est facilitée par le caractère non « figé » des instances à créer puisque c'est à la collectivité ou à l'EPCI de définir les modalités de concertation<sup>9</sup>. « Mulhouse Alsace Agglomération » a ainsi créé un conseil participatif réunissant quarante représentant.e.s de la population et seize élu.e.s tandis que la communauté d'agglomération « Plaine commune » a mis en place un comité citoyen. Chaque territoire peut donc adapter la concertation de son PCAET en fonction de ses propres caractéristiques.

Pour autant, si la création des PCAET et notamment leur processus de coconstruction a été saluée, leur mise en œuvre a parfois été complexe.

Sur le plan des compétences techniques, de nombreux.les acteur.rice.s locaux.ales soulignent leurs difficultés à élaborer de tels documents. Pour l'AdCF, « *l'exercice est difficile même pour les grandes collectivités et 77 % d'entre elles ont signalé un besoin d'appui technique externe au cours de leur démarche d'élaboration du PCAET<sup>10</sup>* ». Pour AMORCE, « *la moitié des collectivités de plus de 50 000 habitants n'a pas fait son PCAET - elles devaient l'avoir finalisé au 31 décembre 2016 - et deux tiers des collectivités de 20 000 à 50 000 habitants ne l'auront pas finalisé comme prévu par la loi avant fin 2018<sup>11</sup>* ». Si ce retard témoigne d'un portage politique insuffisant, il n'en demeure pas moins que les acteur.rice.s auditionné.e.s soulignent que les collectivités volontaires rencontrent des problèmes dans la maîtrise de l'ingénierie technique et sont confrontées à un manque de ressources humaines disponibles pour réaliser ce type de documents. Le CESE observe que pour répondre à leurs besoins en ingénierie, les élu.e.s de ces collectivités ont la plupart du temps recours à des bureaux d'études ou des structures locales telles les agences locales de l'énergie ou des associations spécialisées, mais aussi à des structures publiques locales comme les PNR, les syndicats d'énergie, les Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), ou nationales comme l'ADEME ou le CEREMA. Les premiers sont investis d'une mission d'intérêt public consistant à conseiller et accompagner les élu.e.s et agent.e.s des collectivités dans les processus d'aménagement, le second s'est vu confier, entre autres missions, celle « *d'apporter (...) aux acteurs territoriaux un appui en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur des projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité* ». Aussi est-il important que les moyens de ces structures soient confortés et restent à la hauteur des besoins.

Sur un plan plus général, le CESE relève enfin que les modifications territoriales résultant de la loi NOTRe obligent à redéfinir le périmètre des SCoT et réécrire les documents sur lesquels ils sont fondés. De même, les regroupements d'EPCI rendent caducs les diagnostics de territoire qui en sont une des composantes. Ces changements engendrent des désorganisations plus ou moins durables dans le jeu des acteur.rice.s territoriaux.ales



et génèrent des coûts qui n'ont pas été provisionnés et restent à la charge des collectivités. Les enjeux financiers concernent plus largement l'absence de financements spécifiques associés aux nouvelles compétences sur la mise en œuvre des SRADDET et PCAET. Cette question se posera également avec la mise en œuvre du prochain CTE.

### 3. La commune actrice de proximité

La commune demeure l'échelon d'administration territorial de proximité et donc à l'heure actuelle le niveau d'application finale des SRADDET et PCAET par exemple. Sans association des communes, le futur CTE ne pourra être mis en œuvre efficacement.

En effet, dans le domaine de la TES, les communes disposent de compétences essentielles pour élaborer les documents réglementaires d'urbanisme, notamment les plans locaux d'urbanisme. Cette compétence, qui peut être transférée aux EPCI (PLUi), doit être exercée en concertation avec d'autres personnes publiques (notamment l'État ou d'autres communes), ainsi que dans le respect des orientations fixées dans les SCoT élaborés à l'échelon intercommunal (par un EPCI ou un syndicat mixte fermé) et des directives territoriales d'aménagement et de développement durable. Les maires sont aussi compétent.e.s pour la délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme, avec, en particulier, les **permis de construire** dans les communes qui sont dotées d'un PLU approuvé.

De plus, la loi du 27 janvier 2014 a donné compétence à la commune, ou à l'EPCI à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences, d'organiser « *en qualité de chef de file les modalités de l'action en matière de développement local, d'aménagement de l'espace, de mobilité durable et de services publics de proximité* ». Par ailleurs, la loi NOTRe prévoit le transfert obligatoire à partir de 2020 des compétences en matière d'eau et d'assainissement aux EPCI à fiscalité propre (article L.5216-5 et article 64 de la loi)<sup>12</sup>.

En marge des compétences confiées aux communes par les textes, le CESE tient à relever que cet échelon de proximité s'avère approprié pour assurer une mission pédagogique auprès des habitant.e.s, en particulier les enfants d'âge scolaire. Cette sensibilisation apparaît comme un levier particulièrement efficace dans l'appropriation par tou.te.s des enjeux de la transition écologique.

## C. Des contractualisations entre État et collectivités déjà opérationnelles à différents niveaux territoriaux

De nombreux dispositifs contractuels à vocation transversale conclus entre l'État et les collectivités prennent en compte les impératifs de la transition écologique<sup>13</sup>. Le recensement effectué par le Commissariat général de l'égalité des territoires (CGET) révèle le nombre élevé de contrats État-collectivités à caractère transversal, et avec des durées et des calendriers variables : près de 1 100, dont douze à l'échelle interrégionale, vingt-huit à l'échelle régionale (contrats de plan État-régions) et plus de mille à l'échelle infrarégionale, le plus souvent infra-départementale, les contrats de ville et les contrats de ruralité en constituant la grande majorité.

## 1. Contrats de Plan Interrégionaux État-Régions (CPIER)

Les Contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER) complètent les actions des contrats de plan régionaux pour lesquelles l'échelle interrégionale apporte une plus-value. Ils consistent essentiellement en contrats de massifs ou de fleuves. Contractualiser à cette échelle, permet de traduire un projet commun et de donner un sens partagé à l'action publique portée dans un cadre interrégional, en complément et en articulation avec d'autres dispositifs tels que les programmes européens. Cet outil permet de définir et développer une stratégie interrégionale alimentée par des thématiques plurielles dans le but de répondre à des enjeux territoriaux, voire internationaux.

Les contrats s'articulent autour de plusieurs axes comme le développement et le partage d'une connaissance globale et opérationnelle de l'écosystème du fleuve ou du massif ; la préservation des ressources, des continuités écologiques et des espaces et espèces patrimoniales ; la transformation du territoire dans une logique d'aménagement durable et d'adaptation aux risques liés en partie aux changements climatiques (inondations, sécheresses...) ; la mise en valeur du patrimoine pour en faire un moteur de développement de l'attractivité du territoire, etc.

Afin de permettre un suivi partagé de l'exécution du contrat (programmation des actions dans le temps et l'espace, montants à y consacrer par chacun.e des partenaires signataires...), une gouvernance est mise en place, qui peut par exemple prendre la forme d'un comité interrégional de programmation et de suivi. Ce type de structure réunit l'État, les président.e.s de régions, de conseils départementaux, les établissements publics concernés – voies navigables de France (VNF) par exemple pour les fleuves - et d'autres partenaires en fonction des besoins.

## 2. Contrats de plan État-Régions 2015-2020

Les CPER 2015-2020 présentent tous la même architecture. Six volets thématiques sont proposés à la contractualisation, avec des priorités communes entre l'État, les régions et les collectivités infrarégionales : mobilité multimodale ; enseignement supérieur ; recherche et innovation ; transition écologique et énergétique ; filières d'avenir et usine du futur ; numérique ; emploi et développement de la formation professionnelle. À ce dernier volet, qui constitue une priorité transversale, s'ajoute un volet territorial centré sur les questions d'égalité des territoires (quartiers prioritaires, restructurations économiques importantes, déficits de services publics...).

Pour traiter le volet transition écologique et énergétique, les régions s'impliquent fortement avec l'ADEME sur un ensemble d'actions. Elles peuvent être de portée générale, comme le développement d'une ingénierie globale (technique et financière), territoriale de conseil destinée à aider à la mise en œuvre du CPER. Elles peuvent être plus thématiques et sont alors très souvent en rapport avec les questions énergétiques : amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, ÉcoQuartiers bâtiments à énergie positive, développement des EnR... Elles concernent également des projets territoriaux de développement durable du type agenda 21, le soutien aux plans climat-air-énergie territoriaux, l'accompagnement des parcs naturels régionaux, la gestion intégrée du littoral autour d'enjeux environnementaux,

de développement économique global et de cohésion sociale, la recherche en matière d'alimentation et de production agricole, l'éducation à l'environnement...

Dans une enquête de la Cour des comptes sur les CPER réalisée à la demande du Sénat et publiée en 2014, les magistrats relèvent à propos de la gouvernance et des comités de suivi du contrat qu'« *au niveau régional, les comités sectoriels ont fonctionné plus activement que les comités transversaux* » et que ces instances ne peuvent pas être considérées comme des comités de pilotage stratégique. « *Quant aux CESER, comme au moment de l'élaboration du CPER, ils se sont plaints d'avoir été peu associés au suivi de l'exécution* » alors que dans les deux cas leur avis est obligatoire.

### 3. Contrats infrarégionaux

#### Pactes métropolitains d'innovation

Les pactes État-métropoles incitent les métropoles à intensifier les coopérations avec leurs territoires voisins dans les domaines de la transition économique, énergétique et écologique (renouvellement de la gouvernance de l'énergie avec la préfiguration du service public de l'efficacité énergétique, renforcement de la part des énergies renouvelables, mobilités alternatives à la voiture individuelle, projet alimentaire territorial, agriculture urbaine et périurbaine...). Cette coopération peut prendre diverses formes comme, par exemple, des contrats de réciprocité. Les projets mis en œuvre sont parfois articulés avec ceux des PCAET ou des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV).

#### Contrats de ruralité

Les contrats de ruralité entre l'État et les président.e.s de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'EPCI coordonnent les moyens financiers et prévoient l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière de transition écologique, d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité ou de cohésion sociale.

Ces contrats comportent des axes stratégiques et projets divers, souvent tournés cependant vers les questions énergétiques : production d'électricité à partir de ressources locales et renouvelables, réduction de la précarité énergétique, soutien à l'émergence des territoires à énergie positive ou de territoires zéro déchet zéro gaspillage (ZDZG). Certains prévoient aussi le soutien à l'étude préalable à la mise en place des PCAET.

#### Contrats de redynamisation des sites de défense

Les lois de programmation militaire prévoient un accompagnement économique adapté à la situation spécifique de chacun des territoires les plus fortement impactés par les restructurations de défense. Il prend la forme d'accords partenariaux entre l'État et les collectivités territoriales avec les contrats ou plans locaux de redynamisation de sites de défense (CRSD).

Ces dispositifs peuvent par exemple déboucher sur la création de plateformes de recyclage, d'ÉcoQuartiers, le développement de circuits courts, de l'éco-mobilité, de l'optimisation énergétique et environnementale, ou encore la réhabilitation des anciens bâtiments militaires en plateformes technologiques (formation, R&D) et pépinières

d'entreprises dédiées aux éco-activités. On peut citer l'exemple de l'ancien Établissement du matériel de l'armée de terre (ETAMAT) de Thouars reconverti en zone d'activités énergétiques.

### Contrats territoriaux particuliers

Des contrats peuvent aussi être élaborés pour répondre à des situations particulières. Le protocole d'engagement pour le renouveau du bassin minier Nord Pas-de-Calais en est un exemple. Il s'agit d'une démarche de projet à l'échelle du territoire, qui s'est concrétisée en mars 2017 par la signature d'un protocole d'engagement entre l'État, le conseil régional des Hauts-de-France, les deux conseils départementaux du Nord et du Pas-de-Calais ainsi que les huit EPCI du bassin minier. Il constitue un soutien à la poursuite de la transformation du territoire, grâce à une approche transversale de son développement. Ce cadre d'intervention vise à en faire un territoire moteur de la transition écologique et énergétique. Les actions prévues dans le cadre du protocole visent principalement à améliorer les conditions de vie et de logement des habitant.e.s du bassin minier.

## II. DES EXPÉRIENCES DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU NIVEAU LOCAL QUI POURRAIENT INSPIRER LE FUTUR CTE

Comme le rappelle la saisine gouvernementale, « *l'intérêt des territoires pour la transition écologique et solidaire est manifeste et se traduit par un grand nombre de projets locaux de transition écologique et solidaire dans des domaines aussi variés que la production d'énergies renouvelables, le développement des circuits courts, la mobilité durable, la rénovation thermique des bâtiments, la lutte contre l'artificialisation des sols* ».

La mise en œuvre de cette transition au niveau local n'est donc ni une pratique ni une idée nouvelle. Cependant, il est possible et souhaitable de l'approfondir. Il convient donc de tirer les enseignements de quelques expériences passées et/ou en cours au niveau local en identifiant notamment les bonnes pratiques afin d'améliorer les dispositifs existants ou d'en élaborer de nouveaux.

### A. Les territoires à énergie positive : un bilan mitigé selon les acteur.rice.s auditionné.e.s mais au retour d'expérience instructif

#### 1. TEPOS : les territoires à énergie positive « historiques »

Il convient de distinguer le réseau « historique » des territoires à énergie positive (TEPOS) de l'appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte » lancé par la ministre Ségolène Royal en 2014.

Les TEPOS sont des territoires qui ont mis en place une démarche volontaire, certains depuis plus de dix ans (Mené, Thouarsais, Loos en Gohelle...), d'autres plus récemment (communautés de communes Marenne Adour Côte-Sud, Cœur de Savoie, communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien...) mais aussi plus efficacement grâce à l'expérience des pionniers, partagée au sein du réseau TEPOS animé depuis 2011 par le Réseau pour la transition énergétique (CLER).

Les TEPOS développent une approche globale et cohérente de la transition énergétique, inclusive de l'ensemble des acteurs locaux, en faveur du développement socioéconomique du territoire et dans le respect de l'environnement. Beaucoup se sont engagés seuls, d'autres ont saisi depuis 2012 l'opportunité d'appels à projets régionaux en Aquitaine, Rhône-Alpes, Bourgogne, Poitou-Charentes, Franche-Comté... pour engager ou renforcer leur dynamique. Tous ont bénéficié des aides TEPCV, au côté de nombreux autres territoires.

Le réseau TEPOS promeut activement une approche territorialisée, sociale et solidaire des enjeux énergétiques. Aujourd'hui, plus de cent structures dont soixante territoires pionniers, majoritairement ruraux, échangent au sein du réseau et font émerger des solutions concrètes concernant la production et la maîtrise de l'énergie, la précarité énergétique, la mobilité durable... mais aussi des innovations méthodologiques dans la gestion des projets, des coopérations nouvelles avec les acteurs économiques, associatifs et citoyens. Les rencontres nationales des TEPOS rassemblent chaque année près de cinq cents participants qui partagent leurs meilleures pratiques et leurs difficultés. Ils partagent entre autres le constat que le **premier « investissement productif » à réaliser pour lancer une dynamique est celui de l'intelligence territoriale, pour assurer la mobilisation des acteurs au quotidien et faciliter la réalisation d'investissements adaptés aux enjeux.**

L'ingénierie territoriale doit être au plus près des territoires, et dans la mesure du possible, dans les territoires pour susciter et intervenir en amont des principales décisions. La transition ne s'opère pas sans la mise en place d'une culture de la transversalité et de la coopération.

## 2. TEPCV : les territoires à énergie positive pour la croissance verte

Les TEPCV, ont été promus par le ministère en charge de l'écologie dans le cadre d'un appel à projets visant à mobiliser initialement deux cents TEPCV. Leur existence a été confortée par l'article 1er de la LTECV qui définit le TEPCV comme un « *territoire qui s'engage dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques et dans le respect des équilibres des systèmes énergétiques nationaux. Un territoire à énergie positive doit favoriser l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution de la consommation des énergies fossiles et viser le déploiement d'énergies renouvelables dans son approvisionnement* ».

Ces territoires ont pour feuille de route le lancement d'actions concrètes de la transition écologique et énergétique dans six secteurs : bâtiment, mobilité durable, énergie propre, économie circulaire, démocratie participative, biodiversité.

D'après le ministère en charge de l'Écologie<sup>14</sup>, ce sont plus de 554 territoires (représentant 15 000 communes et concernant 40 millions de citoyen.ne.s) qui se sont engagés dans le label « TEPCV ». Le maillage territorial illustre ainsi la mobilisation des territoires sur ce sujet.

### Une expérience mobilisatrice pour les territoires...

Acteur.rice.s étatiques et locaux.ales reconnaissent assez unanimement que cet appel à projets a été vécu positivement dans la mesure où il a rendu audible la transition énergétique au niveau local<sup>15</sup>. Il a ainsi permis de fédérer les territoires autour d'une dynamique commune et accéléré la réalisation d'actions. Bruno Léchevin, directeur de l'ADEME, souligne que cet appel a notamment permis d'atteindre « *de petits territoires jusque-là hors des radars habituels de l'État* » et de faire travailler en réseau des territoires encore peu impliqués dans une démarche de développement durable. Il note également que « *les territoires qui étaient déjà accompagnés par l'ADEME dans le cadre des plans climat ou de la démarche Cit'ergie ont quasiment tous été lauréats des TEPCV ce qui démontre l'importance de structurer les démarches énergie climat en amont afin de présenter des projets matures lors de lancements d'appels à projets nationaux* ». Les régions ont également soutenu la montée en puissance des territoires à énergie positive. Cet appel a donc conforté l'idée que la transition est une affaire de long terme et que les appels successifs apportent de la maturité et du savoir-faire aux projets des territoires.

La légitimité de l'échelon local a également été renforcée pour bâtir ce type d'actions. Le CLER souligne qu'avec les TEPCV « *la territorialisation de la transition énergétique a encore fait un bond en avant. Dans un pays historiquement centralisé comme la France, en particulier en matière d'énergie, la force symbolique de ce [nouveau] positionnement de l'État produit un déverrouillage culturel tout comme l'inscription du TEPCV dans l'article premier de la loi LTECV<sup>15</sup>* ». La mise en œuvre des TEPCV a également « responsabilisé » les territoires qui ont échangé et négocié directement avec les services déconcentrés de l'État.

À l'origine, les projets TEPCV étaient censés porter un projet de territoire et être coconstruits et partagés par l'ensemble des acteur.rice.s : collectivités, acteur.rice.s socioéconomiques, territoires... De nouvelles formes de concertation ont ainsi été mises en œuvre. À titre d'illustration, on peut citer la commune de Muttersholz qui a axé sa réponse sur sa volonté d'impliquer les citoyen.ne.s en mettant par exemple en place un concours citoyen ou une « éco-école » pour sensibiliser les élèves à l'environnement.

### ...mais des points à améliorer

L'absence de stratégie globale de l'État a aussi été mise en exergue. Nombreux.ses sont les acteur.rice.s locaux.ales à avoir observé ce nouveau dispositif et constaté « *qu'un projet ou une superposition d'appels ne font pas une stratégie<sup>17</sup>* » quand la vision de long terme est absente. La conséquence directe est que les territoires ont profité d'un effet d'aubaine pour financer certains projets, sans avoir construit eux-mêmes de vision globale.

Les projets financés ont été considérés comme peu innovants et ils ont laissé de côté un certain nombre de thématiques pourtant importantes de la transition comme la biodiversité

ou la gestion des déchets, thématiques qui auraient nécessité de s'engager sur une stratégie de long terme. Ainsi sur les vingt types d'actions finançables, le cabinet B&L souligne que 74 % des actions retenues concernent seulement cinq axes (rénovation énergétique, aménagement de l'espace public et mobilité propre, éclairage public, renouvellement des flottes publiques, production d'énergies renouvelables locales).

Pour beaucoup d'acteur.rice.s, il aurait été souhaitable que le financement public se concentre sur les actions les plus innovantes (structuration de filières locales) ne présentant pas de modèle économique viable ou avec un temps de retour sur investissement trop long pour être finançable sans soutien public (reconquête de la biodiversité...) et donc nécessitant un soutien public. Le CLER souligne que *« la quasi intégralité des territoires qui ont répondu à l'appel à projets TEPCV ont été lauréats ce qui donne plus l'impression d'une volonté de faire du chiffre que de sélectionner des projets solides. Les territoires ont également été pressés de produire des résultats et de consommer les enveloppes budgétaires dans la précipitation »*.

Enfin, le financement des projets TEPCV a été le principal problème de ce dispositif. Pour mémoire, l'aide de l'État va de 500 000 € à 2 000 000 € par territoires. Ces derniers peuvent utiliser en complément d'autres modes de soutien existants (ADEME, prêts aux collectivités...). Cependant, comme le souligne Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, dans une circulaire du 26 septembre 2017, *« les crédits de paiement versés à la Caisse de dépôts et consignations au titre de l'Enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) s'élèvent à 400 millions d'euros alors que les engagements conclus dans le cadre de ce dispositif s'élèvent à 750 millions d'euros soit une impasse de financement de 350 millions d'euros »*<sup>18</sup>. Les associations de collectivités ont immédiatement dénoncé, suite à cette circulaire, des politiques de « stop&go » nuisibles à la pérennité des actions et à l'engagement des territoires. Pour l'État, la mesure prise ne serait *« qu'un suivi plus strict des crédits de paiement qu'auparavant »*. Le gouvernement a toutefois validé une enveloppe de 75 millions d'euros dans le projet de loi de finances rectificative 2018 pour compléter le budget alloué au financement des actions inscrites dans les conventions TEPCV. Cette séquence compliquée soulève des doutes sur la capacité de l'État à concevoir ses appels à projets, à définir des conditions transparentes d'allocation, puis à respecter ses engagements et à être en mesure de financer l'ensemble des projets et établir un bilan accessible de ce qui a été financé.

Le manque de coordination territoriale entre acteur.rice.s mais également avec les services locaux de l'État a été mis en avant. Le pilotage technique et administratif au niveau de l'État est ainsi critiqué par les acteur.rice.s locaux.ales, qui lui reprochent des règles de financement peu lisibles, une gestion du programme *« à la petite semaine et des services de l'État qui parfois se contredisent »*<sup>19</sup>. La qualité du soutien technique apporté par les services de l'État, comme pour les PCAET, semble également avoir déçu. Certain.e.s des lauréat.e.s ironisent en affirmant que *« ce sont eux qui ont accompagné l'État »*.

L'étude du cabinet B&L souligne ainsi qu'une grande partie des objectifs ne sont pas accompagnés d'indicateurs, ce qui interdit aussi bien la mesure des progrès accomplis que la réalisation de ces objectifs. Cet écueil sera à prendre en compte dans le futur CTE. Par exemple, les impacts des TEPCV sont également difficiles à évaluer en termes d'emploi local. Lors de la conférence environnementale de 2016, le ministère en charge de l'écologie s'était engagé à évaluer les TEPCV, dispositif expérimental, en mesurant régulièrement les résultats obtenus et en confirmant la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs tout en valorisant les effets leviers sur le territoire.

**Au vu de ces premiers enseignements, le CESE souhaite qu'une évaluation qualitative, quantitative et partagée de l'appel à projets TEPCV soit réalisée sous l'égide de l'État en vue de disposer d'un retour d'expérience argumenté et exploitable avec des données ouvertes et accessibles à tou.te.s.**

## B. Les territoires zéro déchets-zéro gaspillage : une mise en œuvre territoriale de la LTECV qui nécessiterait un meilleur accompagnement des territoires

Autre expérience intéressante, celle des territoires ZDZG. Il s'agit de 153 territoires sélectionnés à la suite de deux appels à projets lancés par le ministère en charge de de l'Environnement en 2014 puis 2015 et qui doivent décliner de manière opérationnelle les avancées de la loi de transition énergétique pour la croissance verte en matière d'économie circulaire.

Le but des territoires lauréats est de réduire au maximum leur production de déchets et de valoriser le plus possible ceux qui n'auront pu être évités. Ces collectivités volontaires sont engagées dans une démarche exemplaire et participative de promotion de l'économie circulaire, via la mobilisation de l'ensemble des acteur.rice.s locaux.ales (associations, entreprises, citoyen.ne.s, administrations, commerces) autour des objectifs suivants :

- réduire toutes les sources de gaspillage ;
- donner une seconde vie aux produits ;
- recycler tout ce qui est recyclable.

Sur l'analyse de cette expérience en cours, plusieurs points peuvent retenir l'attention et confirment les constats dressés pour les TEPCV.

En premier lieu, l'ADEME souligne que « *les lauréats portaient d'ores et déjà des politiques volontaristes en matière de réduction de la production de déchets et entretenaient donc des liens sur le terrain avec les équipes de l'ADEME<sup>20</sup>* ». Elle note également que la mobilisation des territoires et notamment des citoyen.ne.s est une condition essentielle pour progresser vers la mise en œuvre de l'économie circulaire. Bruno Lêchevin confiait ainsi que « *la modification des comportements compte autant que la mise en œuvre de toutes les autres mesures d'accompagnement* ».

Le bilan est en revanche plus mitigé sur l'accompagnement de ces territoires. L'association Rudologia qui fédère les grand.e.s acteur.rice.s de la filière des déchets note



l'absence de capitalisation des travaux issus des rencontres nationales des territoires ZDZG. Les outils mis à disposition des territoires ne semblent pas tous efficaces. Les territoires sont donc en demande d'outils et de méthode pour maintenir une dynamique territoriale ainsi que pour évaluer leur projet à l'issue des trois années. Un accompagnement pendant le déroulement du projet est donc nécessaire pour maintenir les dynamiques locales.

## C. La troisième révolution industrielle - gouvernance large, adhésion du territoire et innovations - une expérience riche d'enseignements en Hauts-de-France

L'expérience de la Troisième révolution industrielle (REV3), pilotée par la région et la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) des Hauts-de-France est riche d'expériences intéressantes et d'enseignements, notamment pour la gouvernance du futur CTE.

Philippe Vasseur, commissaire spécial pour la revitalisation et la réindustrialisation de cette région a ainsi insisté lors de son audition sur les points suivants :

- la mise en œuvre de la REV3 a été fructueuse car elle a été portée par l'ensemble des acteur.rice.s du territoire qu'il.elle.s soient politiques, économiques, académiques, de la société civile (notamment via le CESER). La gouvernance a ainsi été adaptée et a réuni les collectivités (région, départements, EPCI), CCI, chambres de métiers, académiques, chambres d'agriculture ;
- les acteur.rice.s ont été porté.e.s par une vraie feuille de route notamment énergétique ;
- des procédures innovantes ont été mises en œuvre avec le développement de nouvelles sources de financement (« crowdfunding, création d'un livret d'épargne rev3... ») ;
- l'approche croisée, à la fois verticale (travail par filière) et horizontale (territoires) a été privilégiée ;
- le travail en réseau a également été encouragé avec un décloisonnement des acteur.rice.s qui se poursuit, à l'image du rapprochement imminent des équipes de la région et de la CCI impliquées sur la REV3 ou de l'implication transversale du Centre ressource du développement durable (CERDD), groupement d'intérêt public (GIP) qui « *outille et accompagne les acteurs de la région vers de nouveaux modèles de société* ».

La « recette » REV3 qui a permis de mettre en œuvre une véritable dynamique locale est donc basée sur une gouvernance large, une implication en amont et une adhésion forte du territoire, une feuille de route précise, des procédures innovantes tant pour le financement que dans l'organisation de projets et un décloisonnement recherché des acteur.rice.s sans oublier « *une part de rêve, de mise en récit de la trajectoire* » comme le souligne Jean François Caron.

## D. D'autres démarches et initiatives peuvent servir de points d'appui pour inciter des territoires à s'engager dans des démarches de transition.

Dans différents domaines, des territoires ont initié des projets et actions qui ont maintenant mûri et mériteraient d'être valorisés afin de pouvoir être reproduits dans d'autres territoires volontaires. On peut citer en particulier :

- **les projets alimentaires territoriaux, ou stratégies alimentaires de territoire**, présent.e.s dans plusieurs régions. Par exemple, dans le cadre du Programme national pour l'alimentation au profit d'une alimentation de qualité, saine et locale, le ministère de l'agriculture a lancé un appel à projets visant à accompagner des projets exemplaires et/ou démultipliables. Parmi les quarante-sept initiatives sélectionnées, plusieurs soutenues par des PNR ont été retenues dont celle des Parcs de l'Avesnois, du Luberon, de Brière, de Lorraine, du Livradois-Forez et des Baronnies provençales ;
- **les expériences de mobilité partagée dans les milieux ruraux et péri-urbains**. Le dispositif Rezo Pouce adapté aux déplacements de courtes et moyennes distances, pour des trajets du quotidien, sur des territoires ruraux ou en périphérie de villes peut être cité en exemple. Cette entreprise sociale et solidaire accompagne depuis 2010, les collectivités qui souhaitent compléter leur offre de déplacements ;
- la Caisse des dépôts et consignation (CDC) a également soutenu de nombreux projets issus d'initiatives des collectivités développant des systèmes de covoiturage sur leur territoire ainsi que des projets d'auto partage en milieu rural comme les projets de Fontenay-le-Comte « pour lutter contre l'isolement avec le transport solidaire » ou « stop en Bauges » ;
- **les plans d'approvisionnement territoriaux** en bois-énergie, déjà bien développés et présentés par la fédération des communes forestières. Ces Plans d'approvisionnement territoriaux (PAT) sont des outils d'aide à la décision qui permettent d'évaluer la ressource forestière d'un territoire. Cinquante-deux PAT ont été réalisés sur plus de 4 500 communes, couvrant environ trois millions d'hectares de forêt, aussi bien publique que privée. Les maîtres d'ouvrage peuvent bénéficier d'aides attribuées par les collectivités territoriales notamment dans le cadre de crédits territoriaux (région et/ou département) et par les délégations régionales de l'ADEME. Selon les politiques mises en place localement, d'autres appuis peuvent être sollicités (FNADT, FEADER, etc.). Des fonds spécifiques (comme ceux issus du Fonds Chaleur ou de l'AMI Dynamic Bois) sont parfois sollicités.

Il faut aussi se préparer à des changements majeurs liés à l'adaptation de nos territoires à des conditions très différentes, induites par les changements climatiques<sup>21 22</sup>.

À partir de 2003 la commune de Petit Bourg en Guadeloupe a fait le constat que l'avancée de la mer menaçait des habitations et des activités. De nombreuses études et débats ont conduit à un relogement des habitant.e.s concerné.e.s dans l'arrière de la commune ainsi qu'à des aménagements de protection de la côte sur le long terme. À noter que les constructions les plus en danger étaient aussi les plus précaires. Cette opération a montré les multiples difficultés rencontrées et la complexité des facteurs à prendre en compte pour une opération somme toute à petite échelle (150 constructions)<sup>23</sup>.

## E. Démarche obligatoire et règlementaire ou volontaire : quelles leçons pour le futur CTE ?

Le bilan des actions déjà entreprises au niveau local s'articule autour des démarches effectuées soit en application de la réglementation soit à titre volontaire.

Les SRADDET, CPER ou PCAET sont imposés par la loi. Ils permettent ainsi aux territoires de disposer d'une approche de long terme et à l'échelle de la région.

Dans la pratique, on s'aperçoit cependant que des collectivités décident de mettre en œuvre volontairement certaines pratiques et n'ont pas toujours besoin d'une obligation normative pour le faire. Ainsi pour les EPCI réunissant moins de 20 000 habitant.e.s, les PCAET se font sur la base du volontariat. Nombreux sont pourtant les territoires de cette catégorie à avoir décidé de le faire.

Dans le cadre de l'expérience REV3, les deux auditionnés ont insisté sur cette démarche d'adhésion dont le territoire est à l'origine, hors des modèles imposés par la loi. Cette approche pourrait être reprise dans le cadre des futurs « contrats » de transition dont le seul nom laisse supposer que les territoires seront dans une démarche d'échange et de négociation avec l'État et non d'application d'un plan ou schéma imposé.

Les représentant.e.s des entreprises ont également insisté sur le succès des initiatives « légères » et peu chronophages qui séduisent les acteur.rice.s économiques. Les CCI ont constaté que ce type de démarche volontaire conduit en général à des actions plus structurées par la suite.

D'une manière générale, au regard des expériences passées, la souplesse du cadre de mise en œuvre est plébiscitée. Martin Guespereau, directeur de cabinet de M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, a souligné la nécessité de travailler à la mise en œuvre d'un cadre « *rassurant, déterminé et convaincant* » permettant d'instaurer « *un certain degré de liberté* ».



La France apparaît aujourd'hui, après notamment la réussite de la COP 21, comme un pays leader visant à construire une société durable et sociale. La mise en œuvre de la transition écologique et solidaire au niveau local devrait accélérer ce mouvement.

Mais alors que le cadre législatif et réglementaire confie toujours davantage de pouvoirs aux collectivités locales dans le domaine de l'environnement et que les initiatives territoriales foisonnent, souvent avec succès, l'émergence de cette nouvelle société prometteuse d'un meilleur bien-être tarde à venir.

En effet, la transition écologique et solidaire qui implique transitions professionnelles, développement de nouveaux savoir-faire, de nouveaux modes de production et d'échange tout en préservant la biodiversité et le cadre de vie, ne s'opère pas aussi rapidement qu'espéré.

Au vu de ce constat, le CESE estime que les expériences, passées ou en cours, évoquées dans cette première partie de l'avis, sont riches d'enseignements en vue de la construction du futur CTE.

Le CESE a ainsi constaté, grâce aux auditions et entretiens réalisés.e.s, que :

- le cadre territorial français a beaucoup évolué dernièrement (apparition de nouveaux échelons comme les EPCI), ce qui a rendu complexe, jusque-là, la mise en œuvre d'une vision stratégique de long terme ;
- les différentes strates territoriales ont parfois du mal à se coordonner et à bien articuler entre elles les documents de référence (SRADDET, SRDEII, SRCAE, SRCE, PCAET, PLU...), ce qui conduit à un éparpillement des initiatives ;
- des politiques mises en œuvre sont souvent erratiques (avenir très compromis des TEPCV par exemple), sans financements sécurisés et les retours d'expérience semblent peu pris en compte, ne laissant pas la possibilité aux collectivités d'agir sur le long terme dans un cadre sécurisant et stabilisé ;
- la contribution du secteur privé notamment via ses investissements est souhaitée, tout comme la mise en œuvre de dispositifs innovants de financements ;
- le droit à l'expérimentation et aux initiatives locales dans les projets est revendiqué par les territoires ;
- l'effet d'échelle des différents dispositifs ne semble pas atteint à ce jour (appels ciblés sur un domaine et /ou un territoire) alors qu'une approche plus large et de long terme pour créer des projets de territoires est plébiscitée ;
- la question de l'ingénierie territoriale, souvent problématique au niveau des petites collectivités, est un frein au montage de projets et nécessite une réponse appropriée ;
- les projets réussis sont ceux qui ont suscité une adhésion très en amont des territoires et de tou.te.s leurs acteur.rice.s (État, collectivités, associations, citoyen.ne.s...), ceux qui ont échoué ayant souffert majoritairement d'un manque de dialogue ;
- la France est caractérisée par un niveau faible d'appropriation des initiatives citoyennes et des voies d'amélioration pourraient être étudiées.

## Chapitre II

### Préconisations pour la mise en œuvre du futur CTE

Les auditions organisées au CESE ont renforcé ce constat : il existe en France de nombreux dispositifs qui relèvent d'échelons différenciés (État, région, département, intercommunalité, commune) qui ne cessent d'évoluer sans être toujours coordonnés. Ceux de ces dispositifs qui reposent sur une relation entre l'État et les collectivités territoriales sont majoritairement consacrés à la transition énergétique, à l'exemple des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), mais certains touchent aussi la biodiversité (dans le cadre du schéma régional de la biodiversité), la qualité de l'air et de l'eau, les circuits courts, l'alimentation, la pollution, l'artificialisation des sols...

Dans ce contexte, le gouvernement propose la mise en place du contrat de transition écologique. Pour le CESE, un espace semble s'ouvrir pour définir un outil contractuel, dépassant la transition énergétique, et répondant à l'ambition des projets des territoires.

La mise en œuvre éventuelle du futur CTE doit cependant s'accompagner de certaines conditions préalables :

- une évaluation des dispositifs contractuels déjà existants ;
- une définition de son champ d'application et de son périmètre ;
- un contrat fondé sur un projet de territoire systémique, intégrateur et innovant.

## I. LES CONDITIONS DE L'EFFICACITÉ DES CTE

### A. Des conditions préalables

Ce nouveau contrat, le CTE, sera efficace s'il n'apparaît pas comme un dispositif additionnel aux outils précédents.

#### 1. Les acteur.rice.s de la transition écologique et solidaire ont besoin d'un cadre stable, sécurisé, et associé à des moyens disponibles

**Le futur CTE devra être conçu comme un outil pérenne, s'appuyant sur des dispositifs existants**

Le cadre d'action des collectivités dans le domaine de la transition écologique est devenu particulièrement complexe. Une étude récente du CLER a démontré que « les territoires à énergie positive combinent jusqu'à sept dispositifs de soutien différents et plus de la moitié des répondants disent en associer au moins trois<sup>24</sup> » et qu'en conséquence « la plupart des territoires interrogés s'appuient sur une expertise externe dans la mise en œuvre de

leur transition énergétique y compris lorsqu'ils sont accompagnés par des structures comme l'ADEME ».

De même, M. Albertini, Commissaire général à l'égalité des territoires, a rappelé que « le premier recensement effectué par le CGET dans le cadre des travaux de la conférence nationale des territoires sur la contractualisation révèle le nombre élevé de contrats État-collectivités à caractère transversal, et avec des durées et des calendriers variables : près de 1 100, dont douze à l'échelle interrégionale, vingt-huit à l'échelle régionale (contrats de plan État régions) et plus de 1 000 à l'échelle infrarégionale, le plus souvent infradépartementale. » (voir annexe n° 5).

Enfin, l'architecture globale des différents dispositifs a été largement questionnée par les différent.e.s auditionné.e.s. Ainsi, le calendrier des SRADET, toujours en cours d'élaboration et qui doivent être finalisés mi 2019, ne semble pas cohérent avec celui des PCAET (plans construits au niveau de l'EPCL), qui devaient être achevés fin 2016 pour les collectivités de plus de 50 000 habitant.e.s, et devront l'être pour les collectivités de plus de 20 000 habitant.e.s fin 2018, alors que les SRADET sont supposés être leur cadre de référence.

Comme souligné par le CGET, ces futurs CTE devront veiller à leur articulation avec les contrats et schémas territoriaux déjà existants (CPER, contrats de ruralité) et certains contrats thématiques (agriculture, biodiversité...).

Enfin, le CESE s'interroge sur la formule utilisée dans la lettre de saisine du Premier ministre à propos des outils de pilotage et de suivi à concevoir, censés : « permettre aux services de l'État de les [CTE] soutenir et de favoriser leur consolidation dans la durée, sans les inscrire dans un cadre préétabli ». Il considère que, si les CTE ne doivent pas être enserrés dans un cadre rigide et fermé, ils doivent néanmoins pour réussir, prendre en compte les schémas et plans existants ainsi que les communautés qui les animent.

De nombreux.ses auditionné.e.s ont également souligné la nécessité de s'appuyer sur les multiples diagnostics de territoires déjà effectués. Ainsi l'exemple du PCAET a souvent été cité. En effet, la mise en œuvre de ce plan est basée sur une méthodologie de développement et d'application qui prévoit des temps de concertation avec les acteur.rice.s et la population et débouche sur un diagnostic partagé du territoire avant d'envisager des projets partagés. Pour le CESE, il conviendra donc d'exploiter ce type de démarche dans la construction des futurs CTE.

Cette stabilité du CTE sera également possible si le cadre proposé offre une visibilité de moyen et long termes en cohérence par exemple avec les schémas et plans existants (cinq ou six ans). CCI France a ainsi fait valoir que le partenariat entre collectivités et secteur privé souffre trop souvent de ce manque de visibilité dans la durée. Les entreprises, dont une majorité de TPE-PME, engagées à l'heure actuelle dans les TEPCV sont en effet très inquiètes du peu de visibilité sur l'avenir de ce dispositif et s'interrogent au regard des investissements déjà engagés. Or, l'engagement des entreprises est conditionné par une prise de risque limitée et un retour sur leur investissement. L'évolution répétée des dispositifs locaux ne va pas dans ce sens.

**Pour le CESE, l'utilité du CTE se vérifiera à condition d'offrir un cadre pérenne aux territoires leur permettant d'agir à moyen terme (cinq ou six ans), tout en tirant parti de l'évaluation des dispositifs déjà existants et en s'articulant avec ceux-ci, quitte à en supprimer ou en fusionner certains et de tirer parti de leur évaluation.**

## **La question des ressources financières : une question cruciale**

Les travaux du CESE se sont déroulés dans un contexte particulier de relations tendues entre collectivités locales et État à propos des dotations budgétaires allouées aux territoires. Cette situation a parfois nui à la sérénité du débat.

À l'heure actuelle les modalités, notamment financières, du futur CTE sont encore assez floues, mais cette réflexion ne peut pas être écartée du débat. Martin Guespereau, lors de son audition rappelait que « *ce pacte de confiance [le CTE] repose sur de nouvelles relations financières, contraintes par les limites budgétaires* ».

Les représentant.e.s des collectivités, notamment les régions et les intercommunalités (Régions de France, AdCF, ANPP, AMORCE), ont clairement lié la réussite du futur CTE à la question des ressources. Ils.elles militent pour une fiscalité fléchée et plaident pour l'obtention d'une part de la contribution climat énergie (CCE) qui doit augmenter au 1er janvier 2018 en passant de 30 à 39 € la tonne de CO<sub>2</sub>. Sur les 1,5 milliard d'euros de recettes supplémentaires prévues par cette hausse de la CCE, les principales associations d'élu.e.s (régions de France, Adcf, ANPP...) et AMORCE, demandent qu'une part de la CCE (d'un montant total de huit milliards d'euros), soit répartie annuellement à hauteur de dix euros par habitant.e aux EPCI et cinq euros par habitant pour les régions ayant adopté un SRCAE ou un SRADDET<sup>25</sup>. Pour Martin Guespereau, cette solution semble complexe à mettre en œuvre. Il précise ainsi que « *Les recettes de cette taxe [la CCE] allant au budget général de l'État, elles sont non affectées et ne peuvent être directement fléchées sur les futurs CTE. En revanche, le budget général de l'État a lui-même des politiques et finance certains projets pour la transition énergétique* ».

Sébastien Lecornu a quant à lui évoqué lors de la conférence des villes en septembre 2017 « *un financement des projets à partir des crédits venant du grand plan d'investissement du gouvernement et des emprunts bonifiés par la Caisse des dépôts* ». Ce plan de 57 milliards d'euros sur le quinquennat consacrerait vingt milliards d'euros à la transition écologique sans que pour autant la mise en œuvre du CTE soit expressément mentionnée<sup>26</sup>. Pour le CESE, cette piste du financement via le grand plan d'investissement semble intéressante mais mériterait d'être précisée notamment sur le point de son affectation au profit du CTE, question qui n'a pas été clairement abordée par le gouvernement.

Le CESE souhaite également souligner dans cet avis que le système fiscal français actuel en matière d'environnement, repose principalement sur l'énergie, recette fiscale majeure des collectivités, ce qui paradoxalement pénalise davantage les bon.ne.s élèves.

Ainsi, la part de la fiscalité liée à la consommation d'énergie et ses usages s'élève à 29 % pour les régions, 13 % pour les départements et à 2 % pour les communes et les EPCI. Pour les collectivités locales, la majorité (76 %) des revenus liés à la fiscalité énergétique provient de la perception de la taxe locale sur les cartes grises et de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)<sup>27</sup>.

Les collectivités les plus vertueuses risquent donc de voir leurs recettes fiscales baisser. La mise en œuvre du CTE pourrait être l'occasion d'aborder ce débat. Pour de nombreux observateurs, le succès du futur CTE et l'implication des différentes collectivités et acteurs économiques seront conditionnés par la visibilité et la pérennité des financements disponibles. Un signal semble devoir être donné aux acteurs mobilisés, le risque étant le manque d'engagement des collectivités pour un « énième contrat » dont l'équation financière ne serait pas établie.

**Pour le CESE, un fonds national pour la transition écologique, servant à l'amorçage des projets, devra être constitué pour rendre les CTE crédibles et attractifs. Il devra être alimenté par le budget de l'État, éventuellement abondé par des fonds issus de la CCE ou d'autres programmes.**

Le rôle de ce fonds serait de jouer un effet de levier au profit des projets les plus innovants. Il serait ainsi destiné à aider les collectivités mettant en œuvre des outils difficilement disponibles sur les marchés (fonds régional d'investissement), de nouveaux outils financiers (livret d'épargne citoyenne) ou s'engageant sur des projets à amorçage difficile (économie sociale et solidaire).

Cependant, même si la création de ce fonds renforcerait l'attractivité du nouveau dispositif et l'engagement des collectivités, l'attribution de nouveaux budgets ou nouvelles recettes fiscales n'est pas l'unique clef de la réussite du contrat de transition écologique et solidaire (CTES).

Lors de son audition, Philippe Kunter, directeur du développement durable de Bpifrance a ainsi rappelé que « *des fonds existent pour financer la transition écologique et solidaire. Les budgets ne manquent pas mais il faut savoir les mobiliser* ». Ainsi, sur la période 2014-2017, 15 milliards d'euros ont été consacrés par le groupe CDC au programme de transition écologique et énergétique, dont quatre milliards réalisés par Bpifrance, soit 1,3 à 1,4 milliard par an en moyenne.

Le CESE rappelle que l'investissement dans les territoires bénéficie aujourd'hui de sources de financement diverses. Ainsi, valider un contrat territorial peut permettre d'accéder à :

- des fonds européens (FEDER, FEADER, FEOGA, FSE...);
- des financements nationaux (FNADT...), aides versées par l'ADEME (fonds chaleur, fonds déchets, fonds d'aides à la réalisation...);
- une participation des régions, des départements, des collectivités;
- une participation des entreprises;



- une participation des citoyen.ne.s au travers de leur épargne, type livret de développement durable et solidaire (LDDS), ou par le soutien à un projet local, type financement participatif (*crowdfunding*).

Certains de ces fonds visent davantage les territoires les plus modestes où le besoin de revitalisation est le plus fort.

La diversité des financements permet des ajustements aux différents cas de figure qui peuvent se rencontrer. Elle peut cependant complexifier les montages de projets.

Le CESE rappelle par ailleurs l'importance de l'effet de levier des fonds apportés par les collectivités. On estime par exemple que pour un euro investi par une commune il est possible de recevoir la même somme de l'Europe, de l'État et des quatre échelons territoriaux.

Cependant, les aides promises mettent parfois du temps à être versées. Michael Restier, directeur de l'ANPP a rapporté lors d'un entretien au CESE que « *la France est le pays d'Europe dans lequel les fonds européens ont le plus de difficultés à toucher les collectivités* ». Il mentionne ainsi le transit des fonds européens via l'Agence de services et de paiement (ASP), établissement public administratif national située à Rennes et utilisateur d'un système informatique réputé défaillant (logiciel OSIRIS) qui verse avec beaucoup de retard les fonds, ce qui aurait conduit à rendre plus d'1,2 milliard d'euros à l'Union européenne.

**Le CESE préconise d'engager une réflexion sur la simplification du système d'attribution d'aides financières aux collectivités. Dans le cadre des CTE, il propose qu'un guichet unique facilitant l'obtention de différents fonds soit créé.**

## 2. Le champ d'application du CTE doit être précisé

Lors des rencontres territoriales de la « Troisième révolution industrielle » dans le Nord, les 7 et 8 novembre 2017, Sébastien Lecornu a précisé que, dans un premier temps, ce nouveau contrat serait déployé dans une quinzaine de territoires qui vont être identifiés pour couvrir toutes les situations :

- des métropoles, des villes moyennes et des communes rurales ;
- des territoires en difficulté et d'autres en avance.

Le calendrier de déploiement n'a pas encore été précisé ni le mode de choix des territoires concernés et de nombreuses incertitudes demeurent. Ils doivent être fixés rapidement afin d'offrir aux collectivités de la lisibilité sur ce dispositif.

Pour le CESE, il est urgent d'engager plus fortement la transition écologique dans tous les territoires.

Le contrat entre l'État et les collectivités peut en être un moyen utile.

**Le déploiement du CTE tant sur un plan expérimental, de filière, qu'au niveau national, devra être conduit de manière simultanée.**

Le CESE souhaite que le CTE soit déployé dans les conditions suivantes :

- **Une généralisation de l'ensemble du dispositif au territoire national**

Le CESE recommande que le CTE soit proposé à tous les territoires qui souhaiteraient utiliser ce nouvel outil pour permettre à chaque territoire de la métropole et des outre-mer de mettre en place un projet de territoire intégrateur.

- **Un déploiement expérimental sur une quinzaine de territoires, dénommés CTE tests**

Les territoires concernés devraient être sélectionnés au nom de la solidarité, non seulement parmi les collectivités territoriales affrontant une problématique industrielle, comme la fermeture d'une centrale nucléaire ou à charbon, mais également parmi les collectivités amenées à changer leurs activités pour s'adapter aux effets du changement climatique. Pour ces territoires qui vont connaître de profonds changements, le volet social du CTE devra être particulièrement développé et innovant. L'expérimentation pourrait également s'adresser à « *des territoires en avance* », selon l'expression de Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire.

Déjà confrontés aux effets du changement climatique, les Outre-mer ont vocation à devenir des territoires d'expérimentation des solutions écologiques et énergétiques innovantes mais ils doivent aussi être des territoires de proposition et de valorisation insulaire. La société civile ultramarine devrait s'emparer des ateliers locaux des Assises des outre-mer pour participer à la coconstruction des CTE.

Dans tous les cas, les quinze territoires devront être sélectionnés, car portant un projet très ambitieux. Ils pourront ainsi être des laboratoires d'expérimentation pour la mise en œuvre des nouveaux outils (financiers, réglementaires...) et modalités de coconstruction, dont ceux proposés par le CESE, afin de les généraliser ensuite à l'ensemble des territoires. Lors de cette phase, l'accent devra essentiellement être mis sur les aspects innovants déployés.

- **Une expérimentation par filière au-delà de la seule approche territoriale**

Le CTE doit pouvoir permettre des expérimentations transverses, sur plusieurs territoires distincts, pour des filières particulièrement engagées qui innoveront par exemple dans leurs modes de production et d'échange (ex : utilisation de produits biosourcés en remplacement de composants chimiques afin de développer la bioéconomie durable). Cette approche thématique pourrait renforcer l'attractivité du CTE.

## B. Réussir le contrat de transition écologique

Au-delà de la nécessaire stabilité des dispositifs, de la question des moyens et de l'application géographique, le futur CTE ne sera utile que s'il va au-delà des dispositifs déjà existants et propose une approche novatrice et intégratrice de l'ensemble des dimensions de la transition écologique.

Pour être efficace Le CTE devra offrir une vision systémique et solidaire et s'appuyer sur des projets de territoires. Sa mise en œuvre devra également s'appuyer sur une gouvernance efficace et une coconstruction réelle.

## 1. Une vision systémique

Le CESE a constaté qu'à l'heure actuelle, le nombre de collectivités qui ont mis en œuvre une vision systémique est encore insuffisant. Le CTE doit permettre cette approche intégrée visant à relier des objectifs entre eux et notamment des liens peu explorés, comme par exemple les liens santé environnement, climat, biodiversité...

Selon les termes de Martin Guespereau, « *le futur CTE ne devra pas viser à réaliser telle ou telle initiative mais transformer l'économie des territoires dans une approche beaucoup plus globale* ».

La transition écologique est en effet une question plus globale que la seule transition énergétique, largement encouragée jusqu'à présent dans les différents dispositifs (TEPOS, TEPCV...). Le CGET souligne que la transition écologique devra s'articuler autour de quatre axes majeurs : le changement climatique, la préservation de la biodiversité, la raréfaction des ressources, la lutte contre la précarité énergétique. Il devra porter un projet économique : la transition dans les territoires ne pourra se faire sans modèle économique et sans offrir une vision sur les nouveaux modes de production, les nouvelles activités en développement.

La ville de Lyon, parmi les lauréats de l'appel à projets « démonstrateurs industriels de la ville durable », a ainsi suscité l'installation d'entreprises de haute technologie grâce à ce nouveau label. Cet aspect valorisant est également un moyen d'entraîner l'adhésion des citoyen.ne.s.

Les projets de territoire à construire doivent encourager des changements socioéconomiques, une vision systémique et intégrer des échéances définies et convergentes.

Ainsi, le CTE devrait générer un « effet d'échelle » significatif, rassemblant toutes les actions en faveur de la transition écologique et solidaire. En effet, de nombreuses initiatives, souvent trop parcellaires, n'ont pas obtenu les résultats espérés. Des territoires montrent pourtant de beaux exemples de réalisations sans qu'une dynamique nationale n'apparaisse. Il conviendrait donc de l'accélérer, voire de la provoquer. C'est elle qui pourra produire des systèmes vertueux, dont l'économie circulaire et fonctionnelle est une illustration. De plus, le choix d'une approche transversale semble être l'une des conditions du succès des projets locaux.

**Pour le CESE, le CTE devra soutenir un projet de territoire systémique ambitieux. Il devra réunir mondes politique, économique et citoyen au sein d'un conseil local de la transition, condition pour impliquer les acteur.rice.s et susciter l'adhésion des territoires.**

La révolution numérique en cours, qui génère de l'économie collaborative et fonctionnelle, peut contribuer à dynamiser les projets de territoires et renforcer l'adhésion des citoyen.ne.s.

## 2. Un contrat solidaire

Le CTE doit viser à mettre en œuvre des solidarités. Parmi celles-ci, on peut notamment citer les transitions professionnelles ou l'accès à l'ingénierie, mais d'autres formes de solidarités pourront être développées via ce contrat.

**Au terme de transition écologique, le CESE recommande l'adjonction du qualificatif « solidaire » pour nommer le futur contrat : « contrat de transition écologique et solidaire ».**

### *Le CTES et les transitions professionnelles*

L'espoir d'un meilleur environnement peut entraîner l'adhésion de chacun.e et le changement des comportements, mais le risque de perte ou d'évolution de l'emploi peut considérablement freiner cette dynamique. Parmi les facteurs qui interagissent fortement sur le niveau de l'emploi et le transforment, deux montent en puissance et se sont même couplés :

- la transition écologique ;
- la révolution numérique.

Nul ne sait parfaitement, à ce jour, quelle sera la balance entre les emplois perdus et créés, ni combien de métiers devront évoluer. Dans la plupart des secteurs d'activité, les évolutions fortes des attentes des citoyen.ne.s et des consommateur.rice.s, des normes, ainsi que des innovations techniques et technologiques, viennent modifier l'organisation de la production. Cette mutation vers une économie de qualité durable induit des conséquences évidentes sur la nature des emplois et des compétences requises pour les salarié.e.s. Des activités vont émerger et croître, avec des opportunités d'emploi<sup>28</sup> dans de nouvelles filières, comme par exemple les emplois de la biodiversité<sup>29</sup>, d'autres vont se transformer et disparaître. Ainsi de l'avis général, la révolution va toucher l'ensemble du monde du travail.

Sur ce sujet, le CGET a fait référence à l'intervention de Jean Jouzel lors de la Conférence nationale des territoires (CNT) du 17 juillet dernier : « *En matière d'emplois, si la transition vers la croissance verte est gage de création d'emplois, elle va cependant également en détruire et en reconfigurer. Ces processus de développement des activités économiques et des emplois vont reposer sur l'adaptation du marché du travail et des territoires. Le Plan Climat présenté par Nicolas Hulot le 6 juillet dernier a placé dans les questions prioritaires à traiter celle de l'anticipation et de l'accompagnement de l'évolution des métiers en lien avec les organisations professionnelles et syndicales* ».

Le volet économique et social constituera une priorité des projets de territoires.

**Pour le CESE, réussir la transition écologique, c'est aussi réaliser la transition de l'emploi.**

- Le cas des fermetures de sites

L'annonce de l'arrêt des quatre centrales à charbon françaises et de la centrale nucléaire de Fessenheim, suscite déjà de nombreuses inquiétudes. À terme, d'autres secteurs seront concernés.

Dans le passé, des territoires ont été surpris de la fermeture, parfois brutale, de pans entiers de leur industrie, à l'exemple des territoires miniers, de ceux de l'acier, certains ayant parfois cumulé les deux fermetures. Ces territoires se sont trouvés dévitalisés. Des contrats territoriaux particuliers ont dû être alors imaginés. M. Albertini cite le protocole d'engagement pour le renouveau du bassin minier Nord-Pas-de-Calais comme un exemple à suivre : *« L'engagement pour le renouveau du bassin minier vise à poursuivre la métamorphose du territoire, grâce à une approche transversale de son développement. Ce cadre d'intervention vise à en faire un territoire moteur de la transition écologique et énergétique. Le protocole prévoit notamment des actions en matière de réhabilitation des logements (objectif 23 000 en dix ans) et le développement de la filière de l'écoconstruction avec par exemple la création d'un nouveau campus des métiers et des qualifications sur l'écoconstruction et l'efficacité énergétique ».*

Cependant, ce protocole est intervenu longtemps après la dévitalisation des territoires. En cas d'arrêt programmé d'activité, afin de favoriser la transition écologique, il est indispensable de se préparer, d'envisager des reconversions, des politiques de dynamisation des bassins d'emploi.

Dans les cas d'arrêts d'activités, il est ainsi nécessaire de conduire un dialogue social autour d'un dispositif de reconversion et de développer des stratégies spécifiques en direction des territoires concernés.

Dans le passé, des fermetures d'activité ont déjà été programmées. Le CGET cite par exemple les fermetures de casernes militaires qui étaient des piliers de l'économie de certains territoires. Des CRSD ont alors été mis en œuvre.

Cet accompagnement s'est principalement réalisé au travers d'accords partenariaux entre l'État (représenté par le/la préfet.e de département) et les collectivités avec les contrats de redynamisation de site de défense (pour les sites affectés par une perte nette de plus de deux cents emplois directs) et les plans locaux de redynamisation pour les territoires affectés par une perte nette d'au moins cinquante emplois.

On peut ainsi citer différents exemples de projets soutenus dans le cadre des CRSD :

- Brétigny-sur-Orge (Île-de-France) : création d'un lotissement agricole biologique ;
- Châlons-en-Champagne (Grand Est) : développement de plateformes de recyclage au niveau local de matériaux issus du BTP et des textiles ;
- Commercy (Grand Est) : création d'un éco-quartier au centre-ville de Commercy. Développement des circuits courts : mise en place d'un drive fermier ;
- La Rochelle (Nouvelle Aquitaine) : ville durable, rénovation des bâtiments, éco-mobilité et optimisation énergétique et environnementale, réhabilitation de l'ancien bâtiment militaire en plateformes technologiques (formation, R&D) et pépinière d'entreprises dédiée aux éco-activités.

Ces dispositifs méritent un retour d'expérience afin de les adapter aux futures fermetures de sites.

- L'évolution de l'emploi dans le cadre de la transition écologique

L'évolution de l'emploi qui découlera de la transition écologique nécessite un effort partagé sur les aspects sociaux. La cohésion territoriale induit une solidarité entre les territoires demandeurs et l'État, qui doit réaliser des arbitrages en proposant par exemple le déploiement des emplois de la transition écologique dans les territoires les plus touchés par la désindustrialisation, le chômage et la précarité. De plus, l'accent doit être mis sur les reconversions des personnes, salarié.e.s ou entrepreneur.e.s, dont l'activité va s'amoinrir ou disparaître au fil de la transition écologique.

Des emplois vont être créés, nécessitant des qualifications spécifiques, pas encore totalement acquises ou même pas encore inventées. La plupart des métiers vont évoluer, de façon accélérée avec le développement du numérique, nécessitant ainsi pour les salarié.e.s d'acquérir de nouvelles briques de compétence.

La volonté des branches professionnelles et des collectivités territoriales de travailler ensemble existe déjà. L'enjeu est d'identifier les besoins en formation. Formations initiales, et le plus souvent complémentaires aux compétences existantes, détenues majoritairement par les salarié.e.s.

**Le CESE recommande d'anticiper les actions nécessaires à l'adéquation future entre les compétences requises par les entreprises, les collectivités, et celles acquises par chaque citoyen.ne en emploi ou en recherche d'emploi.**

**Pour le CESE, la réforme annoncée de la formation professionnelle devra répondre à ces fortes évolutions.**

Au niveau national, la réussite de la transition écologique et solidaire nécessite des actions en lien avec les politiques publiques des différents ministères :

- élaboration de plans de programmation de l'emploi et des compétences ;
- réalisation d'études d'impact dans les branches et territoires pour anticiper les mutations ;
- intégration des enjeux de la transition écologique dans les offres de formation et dans les politiques de certification professionnelle ;
- actualisation de la liste des formations éligibles au compte personnel de formation en fonction de la transition énergétique ;
- développement de passerelles entre métiers en déclin et nouveaux métiers ;
- formations prioritaires pour les demandeur.euse.s d'emploi afin d'aider aux transitions énergétiques et numériques.

À l'échelle des territoires, de véritables plans sociaux de réorientations professionnelles de type gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPECT), hors et à l'intérieur des entreprises, doivent être envisagés dès maintenant. Cette gestion doit intégrer des perspectives de carrières positives pour les salarié.e.s. L'adhésion des habitant.e.s aux

bouleversements nécessaires de la transition écologique se construira sur une base unissant l'économique et le social à l'environnemental.

**Le CESE recommande d'inclure un volet formation/emploi dans les CTES, prenant en compte les éléments déjà inclus dans des documents tels que les PCAET.**

Le CESE tient à rappeler deux de ses recommandations majeures issues de ses avis *La transition énergétique: 2020-2050, un avenir à bâtir, une voie à tracer* et *Projet de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*. Ainsi, dès 2013, le CESE préconisait « que tous les scénarios proposés soient accompagnés d'une évaluation en termes d'impact social et économique au niveau des filières et des territoires ». De même, la loi de transition énergétique pour la croissance verte a repris dans son article 182 la préconisation du CESE invitant les pouvoirs publics à réaliser un plan de programmation de l'emploi et des compétences en parallèle de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Le CESE considère que la mise en œuvre de ces deux recommandations est une condition de la réussite des CTES.

Pour ce faire, il est important de connaître la capacité de résilience des territoires afin d'ajuster les mesures publiques et privées nécessaires à leur développement. Les investissements sur des filières d'avenir doivent être recherchés.

D'un point de vue méthodologique, des outils existent. Il convient de les utiliser :

- commissions, outils de concertation territoriaux,
- CV de site,
- étude Évolution compétences emplois climat Île-de-France (ECECLI)...

Le CV de site est un outil de dialogue social qui recense et valorise les compétences et qualifications d'un collectif de travail. Il facilite les conditions d'une bonne intégration d'une nouvelle activité. Acteur.rice.s territoriaux.ales, industriel.le.s, salarié.e.s, s'appuient sur cette méthode pour apprécier les possibilités d'évolution de l'outil industriel. Concernant l'étude ECECLI, exposée dans l'avis *Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique*<sup>30</sup>, elle présente l'intérêt d'offrir une prospective intersectorielle et s'appuie sur une méthodologie construite sur un état des lieux, une liste de scénarios prospectifs à l'horizon de cinq ans et leurs effets sur l'emploi.

**Le CESE recommande de généraliser les CV de site, ou ce type d'approche, afin de valoriser les possibilités et les compétences des territoires en transition écologique.**

**Des commissions de transition pourraient alors être mises en place afin de permettre aux acteur.rice.s du quadripartisme, et en particulier aux représentant.e.s des salarié.e.s concerné.e.s par leurs représentant.e.s, de participer collectivement à la recherche de solutions pour protéger le tissu social, les collectifs de travail et les territoires.**

Ces commissions auraient pour objectifs :

- d'identifier les compétences collectives présentes sur les sites et les territoires et de les valoriser ;
- de définir en fonction de ces compétences reconnues, quelles seraient les activités vers lesquelles des reconversions seraient possibles par territoire ;

- d'identifier les blocs de compétences nécessaires et les formations afférentes à mettre en œuvre ;
- de repérer et lister les besoins d'investissement.

Le CNEPOF, les CREFOP<sup>31</sup>, le COPANEF, les COPAREF, les OPCA, les GRETA... d'une manière générale tout.te.s les acteur.rice.s de la formation professionnelle doivent participer à l'acquisition de nouveaux blocs de compétences dans les territoires. À partir de cette méthodologie, les actions en faveur de la dynamisation des territoires pourront se construire, en particulier grâce à la contractualisation des CTES.

Pour le CESE, les questions d'analyse des besoins des entreprises et des territoires, de certification professionnelle, de qualité des formations et des parcours, de l'accompagnement individualisé des personnes, sont primordiales pour réussir les transitions professionnelles, élément clé de la réussite de la transition écologique et solidaire dans les territoires.

**Le CESE préconise une politique ambitieuse de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, collective et personnalisée dans les territoires déjà touchés ou dont l'emploi va subir de fortes évolutions du fait de la transformation écologique de notre société<sup>32</sup>.**

D'une manière générale, plus les transformations seront préparées en amont et pilotées de façon concertée, et moins les territoires, les citoyen.ne.s, subiront les chocs d'une gestion dans l'urgence.

**La conférence des territoires pourrait être l'occasion d'initier une grande concertation, territoire par territoire, avec une implication forte de l'État en termes d'ingénierie, pour effectuer les diagnostics nécessaires de type CV de site.**

#### ***Fournir une ingénierie à tous les territoires***

Entre les territoires, les disparités ne sont pas seulement d'ordre économique, financier, géographique ou démographique. La question de l'accès et de la maîtrise de l'ingénierie reste essentielle dans toutes les phases des projets. Il convient en préalable de rappeler qu'il existe deux types d'ingénierie : celle liée à l'animation territoriale pour impliquer les acteur.rice.s, faire émerger les projets et les développer, et l'ingénierie d'expertise nécessaire à leur mise en œuvre spécifique. Dans certaines collectivités c'est le premier type d'ingénierie qui fait essentiellement défaut.

Ce déficit d'ingénierie, parfois couplé à un manque de volonté politique, s'est constaté lors de l'élaboration des PCAET par exemple, qui devaient être finalisés par les EPCI de plus de 50 000 habitant.e.s dès décembre 2016. Or, seule la moitié des EPCI environ a respecté cette échéance en raison d'une procédure, technique, lourde et coûteuse et d'un manque de moyens humains, techniques et financiers. Le problème concerne également les ressources humaines (nécessaire formation des élu.e.s et agent.e.s territoriaux.ales) et l'accès à l'information (asymétrie d'information par rapport aux entreprises et opérateur.rice.s...).



Lors de son audition par la section de l'environnement, Jean-Benoît Albertini a particulièrement souligné l'importance d'aider les collectivités dans le domaine de l'ingénierie.

Il a rappelé la création prochaine d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, disposant notamment de compétences en ingénierie, annoncée par le président de la République pour les territoires ruraux lors de la Conférence nationale des territoires le 17 juillet.

Cette perspective ne doit cependant pas occulter le travail déjà effectué sur les territoires ni se faire au détriment des services Ingénierie déjà existants (services des collectivités ou services déconcentrés de l'État comme le DREAL, établissements publics comme les CEREMA, ADEME, AFB...). L'expérience et le savoir-faire local de ces entités risqueraient de se trouver sous utilisés ou perdus alors qu'ils peuvent s'avérer essentiels dans la réalisation concrète des projets et devraient être renforcés. L'exemple du Nouveau Conseil aux territoires (NCT) qui a remplacé en 2016 l'ancienne ATESAT (Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire) peut être également mentionné.

Les missions de ce conseil sont « *d'accompagner les collectivités pour faire émerger des projets et d'accompagner les démarches là où la volonté s'exprime en cohérence avec les priorités nationales. Ces priorités, [...], portent en particulier sur les enjeux de production de logements, d'habitat durable, de transition énergétique et de transition écologique* ». Ce nouveau conseil aux territoires repose sur les complémentarités possibles entre services déconcentrés de l'État (préfectures, DREAL, DDT(M), etc.) et d'autres acteur.rice.s compétent.e.s en matière d'ingénierie. « *Les priorités d'intervention devront, dans la mesure du possible, s'articuler avec les autres acteurs, publics ou privés, compétents en matière d'ingénierie déjà présents dans les territoires, comme, pour les acteurs publics, les agences techniques départementales (ATD), les conseils en architecture, en urbanisme et en environnement (CAUE), les Parcs Nationaux ou les Parcs Naturels Régionaux (PNR), les agences d'urbanisme, l'ADEME, les chambres consulaires, le CEREMA, etc.* »

Des alternatives peuvent être envisagées à la création de cette agence comme le renforcement des services déconcentrés de l'État ou d'organismes comme le CEREMA. Le recours à une ingénierie externe privée peut aussi apporter ponctuellement des solutions. Avant toute décision, le CESE estime nécessaire de s'interroger sur les modalités les plus appropriées de renforcement de l'expertise des collectivités.

Certaines collectivités ont mis en place des solutions partagées. Les Agences régionales pour l'environnement sont l'une d'entre elles. D'une région à l'autre, elles se retrouvent sur quatre fonctions essentielles pour conduire la transition écologique sur les territoires : l'observation des pratiques, l'animation de réseaux d'acteur.rice.s, l'accompagnement des collectivités et des acteur.rice.s pour les aider dans l'émergence d'actions et stratégies, l'information-sensibilisation-formation des élu.e.s, technicien.ne.s et citoyen.ne.s. Michael Restier, directeur de l'Agence nationale des pôles territoriaux et Pays (l'ANPP en 2017 regroupe 282 pôles territoriaux comprenant chacun 3 EPCI en moyenne), a également

rappelé lors d'un entretien au CESE le cas d'EPCI qui se sont groupés pour mutualiser les coûts de l'ingénierie, par exemple dans le domaine de la géothermie.

Le président de l'ADEME, Bruno Léchevin, a affirmé que « *les territoires peuvent s'appuyer sur les outils de l'ADEME : le centre de ressources des plans climat, nos guides méthodologiques et sur les démarches que nous avons mises en place comme Cit'ergie, Climat Pratic pour les petites collectivités ou ClimAgri pour les territoires ruraux.* » D'autres plateformes ou réseaux nationaux (Territoires conseils, Réseau TEPOS, AMORCE...) participent par ailleurs utilement à la capitalisation et au partage des retours d'expériences, à la mise en relation entre acteur.rice.s, à leur accompagnement méthodologique mutualisé, etc.

Ainsi donc, des synergies peuvent être utilisées, renforcées, valorisées, à l'intérieur même des territoires. L'aide nationale pourrait servir cet objectif d'amélioration des synergies.

Pour certain.e.s représentant.e.s de collectivités qui se sont exprimé.e.s sur ce sujet, le recours à un.e coordinateur.rice de territoire pourrait être une solution pour faciliter l'ingénierie. Le CESE constate cependant que les moyens financiers des collectivités étant limités, un poste de chargé de mission en ingénierie ne se voit pas toujours doté d'un salaire attractif et surtout, une majorité d'entre eux correspondent à des contrats à durée déterminée, alignés sur la durée des financements acquis sur des appels à projets. Or, le niveau de compétence requis est très élevé compte tenu de la complexité des procédures et de la polyvalence des interventions sur des sujets très variés.

**Pour le CESE, l'État doit veiller à ce que l'ingénierie d'animation territoriale puisse être assurée dès l'amont du projet.**

**Pour le CESE, les synergies dans le domaine de l'ingénierie au sein des territoires doivent être recherchées notamment par une mutualisation des moyens. Le gouvernement devrait ainsi effectuer une cartographie des moyens en ingénierie disponibles sur les territoires afin d'aider les collectivités à mettre en œuvre ces synergies et de déterminer les échelons territoriaux à renforcer.**

**En cas de création d'une agence nationale de cohésion des territoires, il conviendra de renforcer le volet ingénierie en s'appuyant sur les compétences existantes au niveau local (exemple : DREAL, CEREMA, ADEME, AFB...).**

### 3. De « territoire de projets » à « projet de territoire »

Pour que chaque acteur.rice comprenne quel est son rôle et s'investisse, il faut un véritable projet fédérateur de territoire, un projet d'avenir construit par la concertation et qui suscite la plus large adhésion possible. La grande majorité des exemples étudiés et couronnés de succès, comme la REV3 dans les Hauts-de-France ou la démarche de « ville pilote du développement durable » de Loos-en-Gohelle, ont été des projets de territoires ambitieux, organisés sur un mode de coconstruction.

Ainsi pour Loos en Gohelle qui développe depuis vingt ans une politique de développement durable et seule commune de France à être labellisée par l'ADEME comme « démonstrateur » de la conduite du changement vers une ville durable, le maire Jean-François Caron a insisté sur la nécessité de construire en amont un projet de territoire dont l'ambition rassemble le plus largement possible. Pour expliquer le succès obtenu

sur sa commune, il identifie plusieurs piliers dont l'implication des habitant.e.s. Il a ainsi généralisé la coproduction de sa politique communale et mis en œuvre des processus de responsabilisation. Pour lui, « *si l'on est en action et non spectateur, on change de posture et l'on adhère au projet* ».

De telles démarches répondent à ce que Pierre-Antoine Landel, géographe et spécialiste de l'analyse des dynamiques de territoires entendu en audition, recommande : passer de la logique de « territoire de projets » à celle de « projet de territoire ». Pour le CESE, ce changement de modèle organisationnel comporte une double dimension : il substitue un projet d'ensemble à un ensemble de projets et vise à éviter que les décisions soient imposées de façon jacobine pour permettre aux territoires de bâtir leurs projets. Ce changement de perspective, privilégiant une approche remontante, semble particulièrement approprié dans le cadre du CTES.

Cette volonté de transformation du modèle organisationnel a été confirmée par Sébastien Lecornu lors de la conférence des villes du 20 septembre 2017. Il a ainsi affirmé qu'il fallait « *tourner le dos à l'approche centralisatrice traditionnelle* » et « *tenir compte des spécificités des territoires en écoutant leurs stratégies* ».

La notion de « contrat » proposée par le Gouvernement est intéressante et encourageante, dans la mesure où elle laisse supposer une véritable négociation et contractualisation entre l'État et le territoire concerné. Ainsi chaque collectivité pourrait participer directement aux négociations avec l'État, au cas par cas.

**Le CESE soutient que la détermination des critères pour retenir les territoires bénéficiaires doit intégrer une approche ascendante. Il souhaite que le caractère coconstruit du projet fasse partie des critères importants pour le choix des territoires, sur la base d'éléments tangibles tout comme l'existence d'une animation territoriale.**

Le CESE s'est intéressé au mode opératoire de ces projets de territoires. Il a constaté qu'à l'heure actuelle, c'est le recours aux appels à projets qui prévaut. Les territoires répondent ainsi à une demande dans un cadre imposé par l'État, souvent assez rigide et difficile d'accès pour les petits territoires qui ne maîtrisent pas l'ingénierie de ce type de démarche.

Cette question du mode opératoire (contrat ou appel à projets) est importante, mais pour le CESE, il convient de ne pas se focaliser uniquement sur ce débat. Ces procédés ne sont en effet qu'une modalité technique de sélection des projets et non une fin en soi. On peut ainsi souligner que lors de la mise en œuvre des TEPos certains territoires se sont engagés seuls et d'autres l'ont fait dans le cadre d'appels à manifestations d'intérêts comme en Rhône Alpes, Bourgogne et Aquitaine. Le CESE constate également que dans certains cas l'appel à projets peut se révéler utile, par exemple pour sélectionner des projets innovants portés par des collectivités territoriales « concurrentes », alors que dans d'autres situations la contractualisation et la négociation directe sont préférables, par exemple lorsque l'on

souhaite déployer des plans au niveau national. Ce qui compte pour le CESE c'est qu'*in fine* les collectivités et l'État puissent négocier autour d'un vrai projet de territoire.

Le CESE estime que le modèle de déploiement des futurs CTES devra être assez souple et simple à appréhender. Cette souplesse et cette simplicité ne sont pas recherchées uniquement par les collectivités territoriales. Elles sont aussi demandées par les entreprises.

Enfin il sera nécessaire une fois le projet défini, d'accompagner le territoire. Comme déjà évoqué, les lauréats des territoires « ZDZG » ont regretté le manque de suivi de cette expérience. Le projet de territoire, même s'il est issu d'initiatives locales, a besoin d'un soutien et d'un suivi de la part de l'État, à un niveau central ou déconcentré. De nombreuses initiatives d'animation territoriale et de suivi de projets existent déjà (plan Bois, Agences de mobilité durable, schéma de mobilisation biomasse) et pourraient utilement inspirer les futurs CTES.

**Le CESE recommande que le CTES soit un contrat permettant d'assurer la coordination des entités locales, de l'État et des acteur.rice.s économiques, rassemblé.e.s autour d'un projet.**

**Dans certains cas, le CESE recommande cependant de conserver des appels à projets pour initier des expérimentations.**

## C. Mettre en œuvre une coconstruction

### 1. L'EPCI, opérateur des CTE

Comme déjà été évoqué, les acteur.rice.s territoriaux.ales impliqué.e.s dans la transition écologique locale sont nombreux.ses. Ils disposent chacun.e de compétences différentes et complémentaires et doivent être associé.e.s au nouveau contrat. L'action de ces différents niveaux doit cependant être coordonnée par l'État, garant de la cohérence nationale des politiques conduites. La désignation d'un.e opérateur.rice pour le pilotage des projets et l'animation des acteur.rice.s est nécessaire. L'idée est de faire du CTES un outil opérationnel porté par un échelon décisionnel et non un schéma ou plan supplémentaire.

Lors des travaux préparatoires au présent avis, il est apparu que l'hypothèse EPCI semble la plus opérationnelle, compte tenu de son niveau de proximité et par ses compétences élargies. Le niveau intercommunal est notamment l'échelon de réalisation des PCAET mais aussi la compétent dans le domaine des plans de protection de l'atmosphère (PPA), des SCoT, des PDU et des PLUi ou encore du programme local de l'habitat. Cet échelon récent s'est donc imposé comme un échelon local majeur.

Pour autant, les régions disposent aujourd'hui de nombreuses compétences, notamment depuis la loi du 27 janvier 2014 qui leur confie une responsabilité de cheffe de

de file en matière d'environnement. Elles élaborent les SRDEII et les SRADEET, documents de planification et de cohérence territoriale.

**Pour le CESE, il est indispensable que la Région soit associée dès le départ à la construction des projets de territoire et à l'élaboration des CTES.**

De nombreux.se.s acteur.rice.s, à l'exemple de Jean-François Caron ou Philippe Vasseur, ont donné comme facteur de réussite le positionnement d'un.e porteur.se à l'échelon du projet, faisant le lien entre les différents niveaux territoriaux. Ce.tte porteur.se doit rassembler l'ensemble des intervenant.e.s en étant l'animateur identifié du projet. Il doit se situer au niveau de l'intercommunalité (président.e, adjoint.e, élu.e).

Enfin, un.e référent.e de niveau communal peut être désigné.e (par exemple pour animer et rendre compte auprès du.de la porteur.se de l'avancée de la part de projet qui concerne sa commune).

**Le CESE recommande que le CTES soit un contrat tripartite qui rassemble intercommunalité-région-État, sauf dans le cas où la région ne souhaiterait pas être cocontractante. Un.e porteur.se de projet, choisi.e au niveau intercommunal, devra également être désigné.e dès la signature du CTES.**

D'autres acteur.rice.s (référent.e communal.e, département, ADEME, CGET...) pourront également être associé.e.s au CTES en fonction des compétences recherchées et des attributions respectives.

## 2. La prise en compte des entités existantes et des citoyen.ne.s

Lors des auditions et entretiens, le CESE a constaté que de nombreuses communautés étaient concernées et souhaitaient s'investir dans le futur CTES. Outre les collectivités « classiques » comme la région, le département, les communautés de communes (EPCI), les communes, on peut mentionner d'autres entités prêtes à s'investir comme les pôles territoriaux, les « Pays », les communautés de bassin, les syndicats mixtes type Parc naturel régional ou encore des réseaux plus informels tels que les acteur.rice.s de l'économie sociale et solidaire.

Le contrat devra également impliquer les élu.e.s. L'échelon local, au vu des compétences dont il dispose, maîtrise de nombreux leviers d'action nécessaires à la mise en œuvre de la transition écologique et l'implication des élu.e.s locaux.ales est en effet primordiale dans la réussite des actions.

Les auditionné.e.s ont mentionné différentes expériences : l'établissement de schémas régionaux type SRDEII, SRCE, de ZDZG, PAT... Tous ces outils se sont accompagnés de la mise en place de réseaux importants et efficaces. La loi NOTRe, par exemple, pose le principe d'une co-élaboration du projet de SRADEET au sein d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP)<sup>33</sup>.

Sur les territoires, le monde économique a aussi développé tout un maillage local. Les différentes chambres consulaires, à l'image des CCI, ont depuis longtemps déployé des réseaux entre les acteur.rice.s. Ainsi existe-t-il un.e conseiller.ère environnement et

développement durable dans chaque CCI, souvent à même d'aider au montage de projet. Au niveau national, CCI France travaille en lien étroit avec l'ADEME.

Pour le président de l'ADEME, « *Il ne faut pas ignorer ces réseaux, mais au contraire les renforcer à l'occasion de l'élaboration des différents CTE. Ces réseaux de territoire devraient permettre de renforcer le lien entre les politiques territoriales dédiées aux économies d'énergie et au climat et celles liées aux économies de ressources. Ces approches intégrées doivent être encouragées car ce sont des enjeux interconnectés* ».

Quant à l'association des citoyen.ne.s aux projets mis en œuvre, elle est essentielle. De nombreux projets ont d'après l'ADEME « *buté en raison d'une appropriation faible par les citoyens* ». Les responsables de ces projets doivent donc veiller avant tout à les présenter comme des atouts pour les territoires et non comme des contraintes. Ainsi dans la ville de Loos-en-Gohelle comme l'a souligné le maire lors de son audition, l'association des habitant.e.s aux projets a été la clef de la réussite.

La mise en œuvre de la transition écologique au niveau local s'est également appuyée à de nombreuses occasions sur des initiatives citoyennes.

Le « labo de l'économie sociale et solidaire », entendu en entretien, souligne que parmi les pays européens les plus avancés dans la transition énergétique figurent ceux qui ont promu l'appropriation citoyenne des questions environnementales. En Allemagne, 51 % des capacités de production d'EnR sont ainsi entre les mains des citoyen.ne.s au travers de plus de 1 000 coopératives énergétiques et de leurs 140 000 coopérateur.rice.s. Pour la seule année 2012, l'investissement des citoyen.ne.s pèse 5,1 milliards d'euros (à comparer aux 1,7 milliard d'euros investis par les énergéticien.ne.s traditionnel.le.s).

Parmi les démarches citoyennes entreprises en France, encore peu nombreuses, on peut citer l'association « Éoliennes en pays de Vilaine (EPV) », créée en 2003, qui a engagé le développement de projets éoliens coopératifs sur ce territoire.

Cette association a pour but de contribuer : au développement des éoliennes, des énergies renouvelables et des économies d'énergie ; à la gestion des structures travaillant à favoriser les énergies renouvelables et les économies d'énergie ; au développement d'activités dans le cadre de l'économie sociale et solidaire.

Cette association s'appuie sur les points suivants pour promouvoir et mener ses réalisations :

- la concertation territoriale et la participation de l'ensemble des acteur.rice.s à la définition des projets locaux ;
- la participation financière locale (particuliers, collectivités, PME locales) ;
- une action pédagogique autour des projets.

Ces projets d'initiative citoyenne sont une dimension importante à prendre en compte notamment pour faire émerger de véritables projets portés par les territoires. La participation citoyenne est en effet décisive dans le domaine de l'acceptabilité sociale des projets. On le voit notamment avec les projets d'éoliennes portés par l'association « Énergie partagée », qui font l'objet d'une meilleure acceptation que ceux construits plus « classiquement ». Cependant, ces projets ne peuvent à eux seuls construire une politique nationale. Ils peuvent

insuffler du mouvement sur les territoires, accélérer la mise en œuvre des transitions mais ont besoin, comme toute initiative locale, d'être portés par une vision nationale.

La transition écologique et solidaire implique un changement socio-économique majeur qualifié de « Troisième révolution industrielle ». Celle-ci ne consiste pas à améliorer quelques process, mais participe de l'avènement d'un nouveau mode de société, dont l'économie ne reposerait plus sur l'énergie fossile et la consommation toujours plus intense de biens nouveaux, mais sur le développement durable. Dans son avis sur les emplois de la biodiversité, rapporté par Allain Bougrain Dubourg, la section de l'environnement relevait que la transition écologique nécessite une mobilisation de tou.te.s les acteur.rice.s, une transformation des conditions des projets, de la production et de l'emploi.

**Le CESE estime que la coconstruction des CTES doit se partager largement entre les acteur.rice.s-clé engagé.e.s localement que sont :**

- l'État, représenté par les préfet.ète.s ou secrétaires généraux.ales à l'action régionale (SGAR), les DIRRECTE, les Agences de l'eau, le CGET ;
- les collectivités territoriales en fonction de leurs compétences ;
- les financeur.e.s institutionnel.le.s nationaux.ales et les financeur.e.s locaux.ales ;
- l'ADEME pour ses capacités de financement et d'ingénierie ;
- le monde économique et le monde du travail, entreprises, coopératives, syndicats ;
- les associations ;
- les citoyen.ne.s par la concertation et le suivi des projets.

La coconstruction existe déjà dans les territoires. Nombre de citoyen.ne.s y participent au travers de conseils, d'associations, d'ONG, de syndicats... Il n'est sans doute pas nécessaire de susciter l'émergence de nouvelles organisations, mais de créer des lieux d'échanges dans lesquels la concertation produit de l'adhésion aux projets.

La notion de projet de territoire prend ici une place prépondérante. Cependant, l'adhésion, la participation des citoyen.ne.s, ne sont pas automatiques. Il convient donc de les susciter.

**Le CESE recommande de veiller à l'association des citoyen.ne.s au projet de territoire, dès la phase amont et au sein d'un conseil local de la transition, projet de territoire dont le CTES constitue la contractualisation, puis d'encourager l'association des citoyen.ne.s à la vie du projet (participation financière, conseil participatif...).**

## II. UN CONTRAT INNOVANT À CONCEVOIR

### A. La mise en place d'outils simples et efficaces de pilotage

#### 1. Construire un outil contractuel incluant des critères et objectifs précis

Le CTES devra être un outil contractuel, construit sur des bases communes et prenant en compte les stratégies nationales.

Afin d'être un contrat au service des territoires, le CTES devra être conçu en mode projet<sup>34</sup>.

Les travaux d'élaboration pourraient être organisés ainsi :

- participation d'élu.e.s des collectivités concernées ;
- nomination d'un.e porteur.se de projet choisi.e parmi les élu.e.s de niveau intercommunal ;
- désignation d'élu.e.s référent.e.s ;
- structuration d'un comité de suivi qui pourrait être le conseil local de la transition, incluant un.e chef.fe de projet et les représentant.e.s des cocontractant.e.s et des acteur.rice.s impliqué.e.s dans la mise en œuvre du contrat ;
- affectation d'au moins un ETP au suivi et à l'animation du contrat ;
- calendrier de mise en place des actions et calendrier de points d'étape.

**Pour le CESE, le CTES devra être construit en « mode projet » afin de responsabiliser les territoires et de susciter l'adhésion.**

**Le contrat devra dès sa conception intégrer des objectifs précis, qui permettront aux contractant.e.s (État, collectivités...) de s'engager sur des projets de nature systémique.**

Pour le CESE, les projets déployés dans les futurs CTES devront *a minima* contenir les objectifs suivants :

- mise en œuvre d'un projet intégrateur (aspects biodiversité, alimentation, pollution, énergie...);
- portage et participation citoyenne ;
- portage politique ;
- volet solidaire.

**Le CESE propose que les projets mettant en œuvre des outils innovants soient privilégiés.**

Ces outils pourraient être par exemple :

- l'instauration d'un « guichet unique » au niveau local, chargé du montage des projets et constitué à la fois par les services de l'État et des collectivités ;



- la création d'un « hub du financement » tel que mis en place au niveau de la REV3 des Hauts-de-France, destiné à fluidifier l'accès aux financements.
- des pratiques nouvelles qui pourraient être testées par exemple dans l'animation et la gouvernance...

Pour être atteints, ces objectifs doivent être partagés et portés par la population.

## 2. Des objectifs et des indicateurs consolidables au niveau national

Le CESE a constaté que la plupart des projets mis en œuvre localement ne font pas ou peu l'objet de consolidations de données au niveau national. Dans le cadre des SRADDET, par exemple, chaque région dispose de ses propres indicateurs de mise en œuvre sans qu'il soit prévu in fine de consolider les résultats au niveau national.

**Le CESE préconise de définir quelques grands objectifs significatifs (nombre d'emplois créés, baisse des émissions de GES...), et de les rendre obligatoires dans les futurs CTES, afin de pouvoir les consolider au niveau national et de mesurer leur impact global.**

**Les indicateurs devront mesurer la transition vers un modèle plus écologique et solidaire et permettre au territoire engagé d'évaluer les effets du CTES autour d'étapes et de jalons clefs.**

Le CESE rappelle également que toute une méthodologie d'indicateurs de développement durable existe déjà et pourrait inspirer le CTES. Ainsi, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) fixe des objectifs à atteindre à terme au sein de quatre enjeux écologiques majeurs :

- changement climatique ;
- perte accélérée de la biodiversité ;
- raréfaction des ressources ;
- multiplication des risques sanitaires environnementaux.

Elle propose trente-neuf grands indicateurs nationaux, dont vingt deux essentiels et dix-sept de premier niveau. Ils sont complétés par des indicateurs de second niveau.

Ce type d'indicateurs a ainsi été mis en œuvre lors des agendas 21 par le ministère en charge du développement durable et ses partenaires (associations, élu.e.s, ministères, agences et associations pour le développement durable...) qui ont défini un cadre de référence. Celui-ci identifie les finalités du développement durable : la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, l'épanouissement de tous les êtres humains, une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. Il précise les cinq éléments de démarche fondamentaux à mettre en œuvre pour élaborer un agenda 21 local et gages d'une bonne gouvernance locale du projet : participation des habitant.e.s tout au long du projet, organisation du pilotage, transversalité, évaluation en continu, le tout dans une optique d'amélioration continue<sup>35</sup>.

**Pour le CESE, la méthodologie déployée dans le cadre des agendas 21 devra inspirer la mise en œuvre des indicateurs du futur CTES en raison des philosophies proches de ces dispositifs.**

En matière d'animation, le dispositif Cit'ergie mis en œuvre par l'ADEME peut également servir de référence. Il définit d'intéressants indicateurs de résultats et de démarche d'animation (élu.e référent.e, chargé.e de projet référent.e, comité de suivi, bilan annuel).

Dans les régions, les SRCAE ont également élaboré des objectifs régionaux et des indicateurs dans de nombreux secteurs. Ces objectifs sont territorialisés.

En région PACA par exemple, le SRCAE fixe en 2010 des objectifs territorialisés pour le territoire du Sud Lubéron comportant seize communes et 24 000 habitant.e.s. Parmi ces objectifs, on peut citer les domaines suivants à titre d'illustration :

- mobilité :
  - doublement de la part modale des transports en commun à l'horizon 2030 ;
  - objectif de 50 % des déplacements en modes actifs (vélo, marche) dans les centres urbains en 2030 ;
- intégration d'énergies renouvelables thermiques :
  - 220 000 équivalents logements équipés de pompes à chaleur (PAC) aérothermiques et 25 000 de PAC géothermiques d'ici à 2020 ;
  - 225 000 équivalents logements équipés de chauffe-eau solaire individuel d'ici à 2020 ;
- rénovation du bâti :
  - 50 000 logements rénovés par an ;
- emploi :
  - marché du renouvelable pour l'objectif SRCAE 2020 : création de 170 ETP directs et 70 ETP indirects.

Au travers de ces exemples, on peut donc constater que des stratégies et indicateurs très précis et territorialisés existent déjà dans de nombreux territoires. Leur cohérence s'avère essentielle. Le CTES doit, avec des outils simples, s'intégrer dans le dispositif.

La cohérence entre les indicateurs déployés au niveau local et niveau national est à rechercher.

Les initiatives locales doivent en effet se donner des objectifs de cohérence avec les grands objectifs de politique nationale.

On peut ainsi citer les préconisations du laboratoire d'économie sociale et solidaire qui milite pour des indicateurs cohérents et complémentaires entre niveau régional et niveau national. Par exemple, dans le cadre de la transition énergétique ce laboratoire a proposé des indicateurs régionaux (ex : doublement du nombre de projets citoyens) alors qu'au niveau national il propose de s'engager sur des objectifs à plus long terme (exemple : part des énergies renouvelables).

L'État doit également prévoir dès le départ des moyens pour consolider et exploiter ces indicateurs.

Dans le cadre de la stratégie nationale de la biodiversité, l'évaluation des engagements d'acteur.rice.s a été assurée par des acteur.rice.s de la société civile, parfois bénévoles et non par des moyens mis en œuvre par l'État.

**Pour le CESE, la définition d'objectifs de territoire et d'échéances, dans le CTES doit s'inscrire dans une cohérence avec les stratégies nationales, régionales, et territoriales, existantes. Des indicateurs convergents doivent être élaborés, mis en place et suivis dans le temps avec des moyens humains et matériels associés pour les évaluer<sup>36</sup>.**

**Le CESE considère que pour être efficaces, les objectifs à atteindre et les outils de pilotage doivent intégrer le futur contrat et être acceptés par l'ensemble des parties prenantes.**

Il pourrait être ainsi utile de s'inspirer, comme proposé par plusieurs auditionné.e.s, des expériences de contractualisation de l'ADEME en matière de financement et de suivi. Cette dernière a en effet mis en place des contrats d'objectifs territoriaux avec des indicateurs dans le domaine de la transition énergétique ou de la gestion des déchets.

Ce type de contrat d'objectif territorial proposé par l'ADEME est mis en œuvre pour une période de trois ans et permet à une intercommunalité de définir des objectifs et des actions pour les atteindre. Le total de la subvention est versé par moitié les deux premières années, le dernier versement étant soumis à l'évaluation de l'atteinte des objectifs contractuels.

Si le résultat atteint est :

- supérieur à 60 % des objectifs, le versement est proportionnel en fin de troisième année ;
- inférieur à 60 % des objectifs, il n'y a pas de versement en fin de troisième année.

Mme Conca, sous-préfète d'Apt (84), a rappelé au CESE lors d'un entretien que des systèmes de bonification au profit des collectivités existent déjà avec une possible bonification de la dotation globale de compétences au bénéfice de la collectivité. De tels systèmes pourront être utilisés dans le cadre du CTES.

**Le CESE encourage la mise en œuvre de tels contrats d'objectifs liés à des versements proportionnels en fonction des objectifs atteints.**

## B. Des facteurs de facilitation des expérimentations locales

### 1. Le droit à l'expérimentation est souhaité par les acteurs locaux de la TES

Beaucoup de territoires ont fait part de leur volonté d'aller plus loin dans le déploiement de leurs projets. Pour le CESE, le CTES devra offrir aux territoires qui le souhaitent les outils pour aller plus loin, qu'ils soient financiers, réglementaires...

Les territoires en situation de transition industrielle, ou bien ceux particulièrement en avance et initialement ciblés par le gouvernement comme les territoires prioritaires du déploiement du CTES, sont pour le CESE des territoires naturellement désignés pour ce type d'expérimentation.

**Le CTES peut être l'occasion de sortir de certains cadres définis et de tester de nouvelles solutions.**

De nombreux élus ont en effet témoigné de la complexité des procédures administratives en France. Par ailleurs, la gouvernance semble parfois difficile et complexe à mettre en œuvre dans des structures telles que les EPCI réunissant de nombreux acteurs.

Pour le CESE, il convient d'utiliser le CTES comme un outil permettant de lever certains blocages. Au cours des auditions, a ainsi été développé le concept de « *green deal* » déjà mis en œuvre par le CGDD ou dans le cadre du plan bâtiment durable mais qui en dépit de son intérêt semble avoir des difficultés à se développer en France. L'instauration du CTES pourrait être l'occasion de le promouvoir et de recourir à cet outil pour lever certains blocages. Une collectivité territoriale engagée dans un CTES pourrait décider d'élaborer un « *green deal* » sur un sujet précis afin d'innover dans certaines pratiques.

Développé aux Pays-Bas, cet outil vise à permettre l'émergence de projets innovants ; Il s'agit d'un partenariat multi-acteurs associant l'État et d'autres parties prenantes (entreprises, collectivités, fédérations d'entreprises, associations, centres de recherche) en vue de lever les freins auxquels sont confrontés les projets. Ce processus répond donc aux besoins concrets des acteurs de terrain. Il se matérialise par une prise d'engagements réciproques entre l'État et les autres signataires. L'accord est volontaire et ne contient pas d'obligations de résultats. Il s'agit d'une incitation à l'expérimentation dans laquelle l'État joue un rôle de facilitateur<sup>37</sup>.

L'État dans le cadre de ces « *green deals* » s'engage à :

- faciliter la mise en place d'innovations en interprétant favorablement certaines zones grises réglementaires ;
- aider au développement de nouveaux marchés (labellisation, facilitation d'accès au marché...);
- fournir une assistance à l'innovation (aide technique et de savoir-faire aux porteurs de projets) ;

- aider à la mise en réseau.

**Le CESE recommande de promouvoir l'usage des « green deals » dans le cadre des futurs CTES en s'appuyant sur l'expertise du CGDD dans ce domaine afin de faciliter la mise en œuvre d'expériences innovantes sur les territoires.**

## 2. Le CTES devra encourager les pratiques innovantes visant à faciliter les initiatives locales

### Promouvoir les innovations financières

La transition écologique vise à développer de nouvelles approches sociétales et notamment plus solidaires. Fort logiquement, de nouveaux modes de financement moins conventionnels que les circuits habituels et plus participatifs se développent. Le CTES pourra être l'occasion de développer ces outils, de les soutenir et sans doute d'en inventer de nouveaux.

La SNTEDD de février 2015 précise ainsi que « *La finance participative pourrait constituer un levier de la transition écologique. La diversité de modalités de financement combinée à l'appropriation de l'investissement par le citoyen est aujourd'hui à l'origine de son essor. Il s'agit d'accompagner l'émergence de ce nouveau modèle d'investissement, qui contribue, en partie, à la transition écologique, en facilitant l'accès à ces plateformes tout en garantissant la sécurité des investissements des citoyens* ».

Dans son avis sur La transition énergétique : 2020-2050 : un avenir à bâtir, une voie à tracer (Jean Jouzel, Catherine Tissot-Colle), le CESE avait déjà recommandé « *d'encourager des schémas de prise de participation citoyenne dans des projets régionaux et locaux de transition énergétique favorisés par la fiscalité, les garanties publiques et le soutien à la création d'entreprises. Le CESE encourage les banques, notamment coopératives, à renforcer le soutien à la transition énergétique comme un axe majeur de leur stratégie et souhaite que soit étudiée la création de structures multipartenariales* ».

Au cœur des territoires, ce nouveau type de financement remporte un succès remarqué. Il combine plusieurs avantages :

- il est créé autour et pour la réalisation d'un projet ;
- les fonds dédiés sont rapidement disponibles et leur usage est rapidement identifiable par le citoyen ;
- il entraîne une adhésion citoyenne aux projets envisagés ;
- il peut s'appuyer sur un organisme financier.

Le CESE a constaté qu'il existe plusieurs types de financements participatifs dont les différents modèles pourraient être mis en œuvre dans le cadre du CTES :

- le prêt aux entreprises accordé par des particulier.ère.s avec un remboursement du capital en fin de période ;
- le prêt aux particulier.ère.s grâce à des plateformes qui mutualisent leurs portefeuilles de prêts généralement avec l'accord d'une banque partenaire ;
- le don qui finance un projet, souvent associatif, sans contrepartie. (exemple : le « Jardin des monnaies » en Avignon a été financé par dons via la plateforme

- BlueBees et a permis la création, sans contrepartie, d'un jardin biologique et partagé en centre-ville) ;
- l'investissement en capital : une prise de participation en actions dans les entreprises et une rétribution financière via les dividendes et la plus-value potentiellement réalisée.

Un recours accru à la finance solidaire doit également être recherché.

**Dans le cadre de la mise en œuvre du CTES, le CESE propose des pistes d'action innovantes:**

- **faire connaître le label « Financement participatif »**

Celui-ci est prévu dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte et vise à inciter au financement participatif des projets. Ce type de dispositif, de nature à la fois juridique et volontaire, permet de mieux flécher l'investissement vers des projets « verts »<sup>38</sup> ;

- **un recours aux outils locaux de financement développés comme le livret d'épargne citoyen, le « hub » de financement ou le fonds d'investissement local**

Dans le cadre de la REV 3 des Hauts de France, ce type d'outils a été mis en place. Par exemple, le livret d'épargne citoyen qui a l'avantage de donner une visibilité directe des épargnant.e.s sur les projets financés et a permis de lever seize millions d'euros. REV3 a également mis en place d'un « hub local du financement » qui offre aux chef.fe.s d'entreprises la possibilité de rencontrer les principaux.ales financeur.euse.s public.que.s et privé.e.s de la région. Un fonds d'investissement CAP3RI qui réunit des acteur.rice.s financier.ère.s public.que.s et privé.e.s, français.es et européen.ne.s (Fonds européen de développement régional, Caisse des dépôts et consignation, Banque européenne d'investissement et Crédit Agricole Nord de France) a également été mis en place et est actuellement doté de cinquante millions d'euros ;

- **les monnaies locales**

Le CESE souhaite également que le CTES puisse être l'occasion d'expérimenter les « monnaies locales », dites également monnaies d'échange ou complémentaires. Il s'agit d'après la Fabrique écologique, « *de dispositifs d'échanges locaux de biens, de services et de savoirs, organisés autour d'une monnaie spécifique permettant à la fois d'évaluer et de régler des échanges* ». Elles ont en effet un rôle important à jouer au bénéfice de la transition écologique. Certes, elles ne financent pas (en général) de gros projets à elles seules, mais elles participent largement de la diffusion des bonnes pratiques, de l'économie circulaire de masse, de l'adhésion des citoyen.ne.s à la transition écologique en donnant un sens à leurs actions concrètes.

Dans une étude sur *Les monnaies complémentaires au service de la transition écologique*, la Fabrique écologique relève ainsi que « *Les monnaies complémentaires environnementales cherchent à rappeler la fonction initiale de la monnaie : assurer l'échange de ressources matérielles, des biens et services. Elles s'efforcent ainsi de reconnecter les unités d'échanges et notre économie quotidienne au réel* ».

Ces monnaies complémentaires environnementales, par leur échelon local et leur diffusion fine, ont un rôle non-négligeable à jouer dans la transition écologique des territoires, au sein par exemple des pôles territoriaux de coopération économique. Elles

doivent être encouragées par un encadrement de leur emploi et une gouvernance qui assure contrôle et transparence.

- **montages et modes de financement collectifs**

De nombreux.euses acteur.rice.s territoriaux.ales (collectivités, agriculteur.rice.s, citoyen.ne.s...) se sont déjà constitué.e.s en « opérateur.rice.s énergétiques », sous diverses formes (coopérative, entreprise publique locale ou association...), pour produire leur propre énergie issue des renouvelables ou des travaux d'économies d'énergie. Françoise Bernon, déléguée générale du « Labo de l'économie sociale et solidaire », consultée en entretien au CESE, prend pour exemples les montages et modes de financements utilisés (création de sociétés dédiées, investissement participatif...) par la coopérative agricole des « Fermes de Figeac », regroupant six cents adhérent.e.s, pour ses projets énergétiques. Pour l'intervenante, l'innovation financière repose sur la mise au point de démarches collectives, mutualisées et sécurisées. Elle propose également que le financement de l'amorçage et du développement des projets d'économie sociale et solidaire, souvent difficile à obtenir/mobiliser pour des acteur.rice.s territoriaux.ales, puissent être aidés par la création d'un fonds dédié monté avec la CDC et l'ADEME<sup>39</sup>. Ainsi, en juillet 2017, un schéma a été élaboré. Il distingue clairement les solutions apportées aux deux phases amont du cycle des projets :

- la phase d'amorçage qui nécessite autant un financement direct que la mise à disposition de compétences d'accompagnement à l'émergence des projets. L'ADEME est appelée à intervenir sur cette phase...
- ...

**Le CESE préconise de soutenir davantage les phases d'amorçage et le développement de l'ensemble des projets de la transition écologique au niveau territorial.**

### Encourager de nouvelles pratiques règlementaires

Le cadre normatif actuel, édifié au fil de l'expérience pour réglementer au mieux des *process* reposant notamment sur une énergie carbonée, est appelé à évoluer.

La mise en place de *process* et technologies plus vertueux.ses pour le développement durable doit donc s'accompagner d'expérimentations. Elles sont sollicitées par une grande majorité des auditionné.e.s. Ces expérimentations doivent à la fois bénéficier d'un cadre suffisamment ouvert pour tester de nouvelles technologies, et être encadrées pour éviter toute dérive. Le droit à l'expérimentation ne doit pas être en effet un droit à l'évitement des normes environnementales.

La recherche, l'innovation, sont des accélérateur.rice.s de la transition écologique. Cependant, leur mise en application peut se heurter à des questions de coût ou à des obstacles règlementaires alors qu'elles peuvent être plus vertueuses écologiquement.

Certain.e.s militent par exemple, avec le soutien d'associations telles qu'OREE, pour un assouplissement des conditions d'exploitation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui souhaitent notamment se tourner vers des modes de production ou de consommation énergétiques plus vertueux. Ce droit à l'expérimentation doit, bien

entendu, s'exercer dans le respect des principes de durabilité vérifiés notamment par les prescriptions relatives aux études d'impact et les règles de concertation avec le public.

Le code de l'environnement définit dans son article L.511-1, les ICPE comme « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ». Pour exploiter une ICPE, un arrêté d'autorisation est pris par le.la préfet.ète après une phase d'enquête. L'arrêté d'autorisation fixe les prescriptions à suivre par l'exploitant.e, les moyens d'analyse et de mesures, les moyens d'intervention en cas de sinistre et les moyens de réduire les pollutions à longue distance. Dans le cadre de la simplification administrative, à partir du 1er mars 2017 une autorisation environnementale unique (ou permis unique) est mise en place pour les ICPE et les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumises au régime de l'autorisation.

Le CESE a constaté que par le passé, en cas de changement notable des conditions d'exploitation (changement au profit d'une énergie renouvelable), l'inspecteur.rice des ICPE a pu imposer à l'exploitant.e le dépôt d'un nouveau dossier de demande d'autorisation, impliquant des procédures lourdes (étude d'impact, enquête publique, instruction, nouvel arrêté préfectoral, possible recours des tiers...). Face à ce risque de perte d'autorisation, de recours des tiers, de coût lié au dépôt d'un nouveau dossier, certaines innovations vertueuses peuvent ne pas être tentées si les obstacles à surmonter sont jugés trop nombreux.

Face à une modification des conditions d'exploitation issues d'une possible synergie entre industries et/ou issues de synergies au sein d'une même industrie, le cadre réglementaire pourrait donc être révisé en introduisant un droit à l'expérimentation. Ainsi l'industriel.le, avec l'accord de l'inspecteur.rice des ICPE, pourrait mettre en œuvre cette synergie en la testant sur une durée limitée. Si le caractère vertueux de la synergie proposée est attesté, il pourrait alors être délivré à l'industriel.le un arrêté préfectoral complémentaire (APC) provisoire visant le(s) rubrique(s) de la nomenclature des ICPE concernée(s) et les prescriptions additionnelles à respecter. Durant cette phase « test », l'exploitant.e serait tenu.e de respecter les conditions d'exploitations initiales telles que fixées dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, ainsi que les prescriptions additionnelles fixées dans l'APC provisoire. À l'issue de la période test, l'industriel aurait la possibilité, en accord avec l'inspecteur.rice des ICPE, de confirmer le changement des conditions d'exploitation : l'APC provisoire deviendrait alors un APC définitif. Si en revanche l'industriel.le ne souhaite pas poursuivre le changement des conditions d'exploitation, l'APC provisoire deviendrait caduc. En tout état de cause, le droit à l'expérimentation ainsi conçu doit, bien entendu, s'exercer dans le respect des principes de durabilité vérifiés notamment par les prescriptions relatives aux études d'impact et les règles de concertation avec le public.



**Le CESE propose que dans le cadre du CTES soient créées les conditions juridiques d'un droit d'expérimentation encadré pour toutes les activités relevant du droit des ICPE, afin notamment de permettre la transition vers des énergies renouvelables et décarbonées, de faciliter l'utilisation de substances moins nocives, et de favoriser le développement de l'économie circulaire.**

## Conclusion

La transition écologique et solidaire au niveau local est une transformation systémique en ce sens qu'elle concerne tous les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Elle porte l'espoir pour l'ensemble des collectivités territoriales, des citoyen.ne.s, d'un bien-être durable.

Elle a déjà pris forme. De nombreux dispositifs, stratégies, schémas ou plans, sont élaborés et mis en application. Certains sous l'impulsion des territoires, d'autres définis ou imposés par l'État. Cependant, ils ne sont pas toujours contraignants ni suffisamment incitatifs, ne valorisent pas souvent l'atteinte des objectifs sans même que la convergence de leurs résultats ne soit recherchée au niveau national.

La plus-value d'un nouveau dispositif serait d'articuler les dispositifs existants au niveau local, de valoriser les efforts et de mieux coordonner l'ensemble aux niveaux régional et national. Elle serait aussi de renforcer les solidarités afin de permettre à chacun.ne de participer à la réussite de cette transition écologique et solidaire.

Car les projets existent dans les territoires. Ils impliquent de nombreux.se.s acteur.rice.s dont on peut saluer l'engagement. Il faut encourager ces projets, les aider à se construire, à se coordonner.

Dans cette perspective, la contractualisation apparaît comme un élément clé de la réussite de la transition écologique et solidaire dans les territoires lorsqu'elle engage les parties prenantes, fixe des objectifs, détermine des indicateurs et valorise les succès. Lorsqu'elle engage un territoire, elle engage ses habitant.e.s. L'adhésion la plus large des citoyen.ne.s, mieux, leur participation au projet, doit donc être obtenue. Cette adhésion peut prendre plusieurs formes : du simple consentement à la participation dans des comités de pilotage, de l'acceptation de mesures fiscales au financement participatif ouvert à tou.te.s.

Le contrat de transition écologique et solidaire doit permettre d'impliquer davantage les intercommunalités dont les compétences ont été renforcées par les lois récentes. Il participe de l'effort national de décentralisation qui veut rapprocher les lieux de coconstruction, de décision, de l'ensemble des citoyen.ne.s. Il peut être un élément renforçant l'adhésion de chacun.e et mettre plus de cohérence et de clarté dans les politiques publiques nationales et locales en faveur de la transition écologique et solidaire. Sa diffusion doit être la plus large possible.

Le monde économique est largement mis à contribution. Les évolutions dans les entreprises ont déjà démarré, certain.ne.s parlent de mutation économique, d'autres de troisième révolution industrielle.

Ce bouleversement va toucher l'ensemble des salarié.e.s. Des emplois vont disparaître, d'autres vont se créer.

Pour le CESE, réussir la transition écologique et solidaire, c'est aussi réaliser la transition de l'emploi.

L'expérimentation, l'innovation, seront deux des moteurs de la transition écologique dans les territoires. Elles doivent être développées de manière différenciée selon les atouts spécifiques de chacun. Un cadre plus souple et sécurisé leur permettant de se déployer doit être trouvé.

La société civile représentée au CESE a construit cet avis pour dynamiser une transition écologique systémique partant des territoires, en proposant des outils fonctionnels innovants et déjà expérimentés avec succès.

Le contrat de transition écologique et solidaire suscitera l'adhésion dans les territoires s'il est mis en œuvre de façon ambitieuse comme le préconise le CESE dans cet avis. Il importe aujourd'hui de ne pas décevoir, de dynamiser les synergies, de donner du souffle à une stratégie nationale. De montrer l'exemple à l'international.

# Déclarations des groupes

---

## Agriculture

Nous avons bien compris, au fil des auditions menées par la section, que le contrat de transition écologique et solidaire était encore loin d'être abouti. La réflexion de notre Institution présente l'intérêt d'apporter de la matière aux travaux en cours ; cette matière aurait été encore plus riche si nous avions eu plus de temps pour y travailler.

La transition écologique des territoires est un sujet qui concerne notre secteur. Face aux changements climatiques et aux attentes sociétales, la Profession agricole se mobilise pour faire valoir sa place dans les processus de transition vers le développement durable.

Je veux rappeler ici que si l'agriculture peut aussi être une victime des aléas, toujours plus nombreux et dévastateurs, du changement climatique, elle est aussi une ressource, elle est aussi porteuse de solutions et d'emplois au cœur des espaces ruraux.

L'emploi est un élément essentiel dans cet avis car la réussite de la transition écologique dépend de la croissance économique.

Sur tous les territoires de la métropole et des outre-mer, les exploitants s'engagent dans une modification de leurs pratiques et participent aux innovations qui nous permettront, tous ensemble, de réduire l'impact de nos activités sur notre environnement avec par exemple la production de bio-matériaux et d'énergies renouvelables (biocarburants, méthanisation) et de participer au stockage du carbone.

Tout cela ne peut se faire, bien entendu, que si les exploitations agricoles restent rentables et compétitives. C'est un préalable indispensable. Les acteurs économiques sont les agents privilégiés de ces changements en faveur du développement durable.

Pour accélérer et développer ce mouvement, la mise en place d'un contrat de transition écologique et solidaire est souhaitable, sous certaines conditions.

Il doit permettre d'encourager et de dynamiser la recherche, les innovations, la formation. Il doit engager nos territoires, comme le souligne le texte, sur le long terme avec des outils stables, sécurisés et financés. Il doit faciliter les échanges et les partenariats entre tous les acteurs.

L'avis fait état des nombreuses interrogations qui sont encore en cours sur ce nouveau contrat. Nous espérons que le travail, de qualité, effectué par notre institution, pourra contribuer à mieux le définir.

Le groupe a voté en faveur de l'avis.

## Artisanat

De très nombreuses collectivités ont déjà impulsé et mis en œuvre, de manière volontaire, des démarches concrètes en faveur de la transition écologique.

Les chambres de métiers sont souvent des partenaires de projets favorables au développement de l'économie circulaire, aux côtés des Régions et de l'ADEME ; elles

engagent ainsi les entreprises artisanales locales qui se mobilisent pour valoriser les divers métiers de la réparation auprès des habitants.

Toutes ces initiatives permettent peu à peu de faire évoluer les comportements et les activités, mais elles sont souvent limitées à quelques domaines, ou bien conduites sans suffisamment de cohérence entre elles.

Le Gouvernement souhaite aujourd'hui mettre en place un nouvel outil - le Contrat de transition écologique (CTE) – destiné à mieux accompagner les collectivités dans la construction et le suivi de leurs démarches en faveur de la transition écologique. C'est dans ce contexte que le CESE a été sollicité pour identifier un certain nombre de critères permettant d'assurer l'efficacité de cet outil.

L'avis s'est nourri des expériences conduites dans les territoires et a essayé d'en identifier les points forts ou les faiblesses, pour formuler ses propositions.

Le pragmatisme de cette démarche mérite d'être souligné, car l'enjeu est bien de donner un caractère opérationnel aux outils sur lesquels les collectivités pourront s'appuyer pour mener durablement leur territoire vers la transition écologique.

Parmi les critères de réussite des futurs CTE recensés par l'avis, le groupe de l'artisanat a retenu deux axes en particulier.

Il importe tout d'abord d'inscrire le CTE autour d'un véritable « projet de territoire » prenant en compte ses spécificités économiques et sociales, ses contraintes et ses opportunités d'évolution. Une telle approche est fondamentale car elle permet de partir du terrain, et de mettre le CTE au service du territoire, en déterminant les actions les plus adaptées aux réalités locales.

Cette approche favorise aussi la transversalité et donc l'implication de l'ensemble des secteurs d'activité, permettant ainsi la mobilisation d'une diversité d'acteurs du territoire.

En cohérence avec ces objectifs, l'avis appelle à associer le plus largement possible tous les acteurs locaux : représentants de l'Etat, de la collectivité, monde économique, associations et citoyens.

L'avis souligne en effet l'importance de co-construire le « projet de territoire », avec toutes ses parties prenantes, et de s'appuyer sur le CTE pour les fédérer et les coordonner, comme pour leur donner un cadre d'action visible et stable.

Les bénéfices à attendre de cette méthode partenariale sont nombreux : à la fois susciter l'adhésion des acteurs locaux et des habitants aux objectifs du projet, mais également favoriser leur engagement dans sa mise en œuvre, tant au niveau des actions que des financements ou des comportements.

Le groupe de l'artisanat tient à préciser que les entreprises qu'il représente, dont les activités s'inscrivent autour de la valorisation de l'économie circulaire et des circuits de proximité, et qui se caractérisent par leur ancrage fort dans les territoires, pourraient être des partenaires volontaires des futurs CTE.

# Déclarations des groupes

---

Pour conclure, le groupe de l'artisanat a voté l'avis en émettant le vœu que ses propositions contribuent à finaliser la construction des nouveaux outils territoriaux de la transition écologique.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et Associations

S'inscrivant dans la continuité de l'Accord de Paris et des Objectifs de développement durable, cet avis vise à favoriser le meilleur déroulement opérationnel de la transition écologique à l'échelon local.

Le CTES peut-il être le nouvel instrument de cette ambition ? Oui, à quelques conditions.

Tout d'abord la responsabilité de l'Etat dont on peut attendre quatre fonctions essentielles :

- qu'il porte une vision stratégique ambitieuse, claire, globale et de long terme, tout en fixant l'horizon et la trajectoire pour l'atteindre ;
- qu'il assure la cohérence globale de toutes les politiques publiques avec les différents impératifs de la transition écologique et cela, entre les échelles géographiques ;
- qu'il soit garant d'une approche partenariale et multi-acteurs ascendante, et du dépassement de la grande complexité des enchevêtrements territoriaux, ainsi que le manque d'articulation ou de clarté dans la répartition des compétences (afin que les CTES s'appuient sur l'existant plutôt que de s'y ajouter comme une nouvelle strate) ;
- qu'il assure les financements nécessaires à la concrétisation des CTES et qui soient à la hauteur des enjeux (création d'un fonds d'amorçage).

Ensuite, concernant le CTES lui-même, oui il doit être porteur d'un véritable projet de territoire (et non d'un « territoire de projets ») comme le précise l'avis, et qui soit bâti autour d'une vision systémique. Nous partageons ainsi sans réserve l'ensemble des conditions cadres posées par l'avis. Deux conditions ont retenu notre attention : un outil pérenne s'articulant avec les schémas et plans existants et offrant une visibilité de long terme aux acteurs et la nécessaire approche intégrée par conséquent dont il faut le doter.

En ce sens, le CTES doit être porteur de cette transformation de la gouvernance publique qu'appelle également l'agenda 2030 du développement durable. Approches territoriales et partenariales, décloisonnement intersectoriel, approches pluri acteurs, participation citoyenne et projection dans le temps long pour anticiper les transformations, pour donner de la prévisibilité aux acteurs économiques et permettre les reconversions nécessaires.

Aussi, nous considérons fondamentale la pleine participation de l'ensemble des parties prenantes dans la définition et l'application des contrats de transition écologique. Cela dans une approche ascendante et co-construite avec les acteurs locaux pour nourrir un diagnostic

partagé du territoire avant d'envisager des projets partagés. La pratique des Plans Climat Air Energie Territoriaux peut être citée en exemple dans ce cadre.

Moteurs de la transition écologique, l'expérimentation et l'innovation pratiquées au niveau local gagneraient à être encouragées et développées suivant les atouts spécifiques de chaque territoire.

L'avis a raison également d'insister sur le déploiement indispensable dans les outremer, territoires très directement touchés par le changement climatique. Oui, il y a là matière à expérimentation de solutions innovantes pour l'avenir. De ce point de vue, l'avis aurait pu aussi souligner ici les opportunités qu'ouvriraient les CTES en matière de coopération solidaire entre nos territoires ultramarins et d'autres pays insulaires ou partageant les mêmes situations, cela dans l'esprit universel des ODD et de l'Accord de Paris.

Nous souhaitons enfin attirer l'attention sur un point qui ne doit pas être perdu de vue : aucun plan, aucune concertation ne peuvent suffire et durer s'ils ne sont pas portés par une conscience citoyenne solide des nécessités de la transition et d'un changement de comportement individuel et collectif. Aussi, les pouvoirs publics ne doivent-ils pas négliger la part de l'éducation au développement durable et de la formation tout au long de la vie dans ce contexte.

Le soutien aux milliers d'associations qui informent, alertent, sensibilisent, ou éduquent et mettent en dialogue ces problématiques d'intérêt général ne doit pas fléchir. L'ensemble de ces actions œuvrent à l'éveil des consciences, animent le débat démocratique et participent de la transformation concrète de notre société. Ce sont les actions de long terme, moins visibles, mais néanmoins tout aussi importants pour soutenir des Contrats de transition mieux appropriés.

Or les tissus locaux qui portent ces projets sont souvent fragilisés par des revirements publics ou politiques qui cadrent mal avec les enjeux de long terme qu'ils investissent et qui nécessitent stabilité et visibilité au même titre que les CTES.

Aussi, ces actions d'éducation et de formation ne doivent pas être uniquement réservées aux jeunes qui sont « l'avenir », mais doivent être destinées à chaque citoyen qui dispose de plus en plus de leviers pour participer activement à la transition écologique et solidaire.

Pour cet avis traitant d'une des questions essentielles de notre siècle, nos deux groupes souhaitent remercier le Rapporteur et la Section pour le travail réalisé en un temps contraint.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse ainsi que le groupe des associations ont voté en faveur de l'avis.

## CFDT

Pour la CFDT, la transition écologique n'est pas une option, mais une obligation qui résulte de la volonté politique de porter développement durable. Elle s'inscrit dans la Stratégie Nationale de transition Ecologique vers un Développement Durable. Sa mise en œuvre a entraîné une implication de l'ensemble des acteurs (collectivités locales, secteur

# Déclarations des groupes

---

privé, Etat), mais elle est actuellement insuffisante au regard des enjeux, notamment pour réduire les émissions de CO2 ou préserver la biodiversité.

Le premier objectif du CTE sera d'être fédérateur et donc de démultiplier l'implication des acteurs de la société. Il devra aussi donner à chacun le pouvoir d'agir pour un nouveau modèle de société plus sobre et qui associe progrès social, écologique, et économique.

Le second objectif du CTE sera d'être solidaire. La transition écologique sera une opportunité en termes de développement économique, de nouvelles filières d'activités et de créations d'emplois. A contrario certains secteurs économiques seront fragilisés, voire abandonnés. Ces situations ne doivent pas entraîner des drames humains ou écologiques suivants les choix retenus. Le Contrat de Transition Ecologique et Solidaire doit permettre l'acceptation sociétale qu'impose ce nouveau modèle de développement. Pour cela, l'anticipation, la concertation avec l'ensemble des acteurs au niveau local devront être activés en permanence. L'avis propose plusieurs outils déjà testés qui ne demandent qu'à être déployés. La prise en compte des transitions professionnelles est centrale compte tenu des arrêts ou réduction d'activité (centrales à charbon, centrales nucléaires,...) et des besoins nouveaux en énergies renouvelables et en rénovation thermique. Prévue dans la loi de transition énergétique, sa mise en œuvre devient urgente.

L'avis insiste à juste titre sur les conditions nécessaires afin que le contrat de transition écologique et solidaire soit utile. Pour la CFDT, il ne s'agit pas de créer un nouvel outil de communication. Le CTES devra au contraire s'articuler avec les dispositifs déjà existants, voire en supprimer ou fusionner certains après une évaluation appropriée.

Enfin, les questions de gouvernance et de moyens sont centrales car elles sont des facteurs clefs de la réussite ou non des CTES. La CFDT partage les recommandations faites. Mais dans un contexte de budgets restreints et de relations entre l'Etat et les collectivités territoriales à redéfinir, chacun doit prendre en compte les intérêts des générations futures.

Le CESE a déjà alerté sur l'urgence de préserver la planète, a analysé les actions possibles et les outils existants. Le CTES doit être cet instrument fédérateur. Le temps venu est celui de l'action.

La CFDT a voté l'avis.

## **CFE-CGC**

Le groupe CFE-CGC tient tout d'abord à saluer le travail de la section Environnement et de son rapporteur sur un sujet aussi sensible que stratégique. Des intérêts divergents ont su être conciliés, dans le respect et la prise en considération de l'ensemble des acteurs locaux, aussi bien économiques, sociaux, environnementaux... tant publics que privés.

Nous ne pouvons que partager l'avis du CESE sur le fait que « cette transition écologique et solidaire ouvre la voie vers une transformation systémique positive et un changement économique, social et environnemental de notre société », sans oublier que

cette transformation impacte profondément la vie des citoyens, des entreprises et de leurs salariés.

La CFE-CGC soutient le souhait du CESE d'adjoindre le qualificatif de « solidaire » au futur contrat, qui serait alors dénommé le « contrat de transition écologique et solidaire » (CTES).

Nous estimons que ce futur CTES devrait permettre de simplifier la multiplication des schémas et des plans régionaux, tout en laissant une place d'expression plus importante à la phase de consultation visible de la société civile et des citoyens.

Le CTES devrait également prendre en considération les résultats des études sur les Visions Prospectives Partagées des Emplois et Compétences, notamment celle en cours sur la Valorisation Industrielle des Déchets, comme illustration des perspectives de nouveaux métiers à venir, d'emplois durables, d'implication des territoires sur les formations professionnelles à anticiper et les opportunités d'économie circulaire.

Car réussir la transition écologique, c'est aussi réaliser la transition de l'emploi !

Le groupe CFE-CGC approuve le développement d'outils innovants comme le financement participatif, la mise en valeur de bonnes pratiques et d'expérimentations locales réussies...

Engagée depuis de nombreuses années dans une action syndicale éco-responsable, la CFE-CGC a voté cet avis car ses préconisations ne peuvent que dynamiser la transition écologique et solidaire dans nos territoires.

## CFTC

Notre économie, nos productions de biens et services, nos usages, nos consommations doivent contribuer à un développement durable, moins énergivore, respectueux du lieu de vie pour les habitants d'aujourd'hui et de demain.

L'Etat au travers de ses dispositifs publics est déjà engagé dans sa transformation, pour réussir cette nouvelle économie, plus solidaire et plus économe des ressources. Certaines régions et leurs territoires ont déjà une politique active en la matière.

L'idée force d'un contrat de transition écologique(CTE) est centrale.

Les territoires se transforment avec des espaces plus grands, des métropoles, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui s'articulent dans un maillage plus fin, des départements des communes, espaces urbains, péri urbains et ruraux, avec des dynamiques spécifiques.

Aussi la CFTC approuve la préconisation de contrat de transition écologique s'articulant avec souplesse aux dispositifs existants, (STRAADT AGENDA 21) capable de faire dialoguer les acteurs sur des projets innovants.

Trois idées clefs

- Il doit être simple dans sa mise en œuvre. L'idée du guichet unique, du Fonds national pour la transition écologique sont des propositions de bon sens.



# Déclarations des groupes

---

- Il doit pouvoir être expérimenté auprès de 15 territoires et d'une filière avant d'être généralisé .Il doit contenir des indicateurs et des objectifs précis pour mesurer sa pertinence. Gestion prévisionnelle des emplois, transformation et transition des métiers, mobilités professionnelles sont des questions clés pour réussir. Les territoires n'assureront leurs mutations que si leurs ressources humaines disposent des qualifications, des métiers nécessaires pour changer notre façon de faire.
- Il doit être un outil solidaire au service des territoires, véritable levier des territoires pour se saisir de la question des emplois. la CFTC soutient la préconisation d'un CTES, contrat de transition écologique et solidaire. C'est aussi pour nous une façon d'accompagner tous les territoires, y compris ceux dont la question des emplois et des qualifications est un frein aux changements.

Pour être en phase avec les projets, l'avis recommande que l'Etat prenne en charge une ingénierie proposée aux collectivités, pour les aider dans l'animation territoriale,

Le CTE doit être enfin porteur d'un projet de territoire proche des habitants et des initiatives locales.

La préconisation d'un conseil local de la transition pouvant être associé en amont de ce contrat tripartite, entre l'Etat le territoire demandeur, et la région si elle le souhaite est un moyen de se rapprocher des habitants et de s'associer avec eux.

Le groupe de la CFTC votera cet avis.

## CGT

Au sortir de la COP 23, nous pouvons constater que même avec les meilleures volontés affichées, la transition écologique n'est pas traitée à la hauteur des enjeux et surtout pas à la hauteur des urgences. Quand on ne parle pas de recul, on constate que les avancées ne sont pas assez rapides et se heurtent à toutes sortes de blocages ne permettant pas une généralisation des processus.

En France, c'est en partant de ce constat que le gouvernement porte notamment son projet de contrat de transition écologique. Ce contrat est présenté comme élément d'ambition pour « accompagner les territoires dans tous les aspects de la transition écologique y compris les mutations économiques et sociales ».

L'intention si bonne soit-elle ne doit cependant pas conduire à recourir à un outil d'opportunité pour gérer des situations particulières sur une quinzaine de territoires « démonstrateurs » avec une éventuelle généralisation à plus long terme sans cohérence d'ensemble notamment en terme de développement économique des territoires et sans moyens suffisants. Le CTES ne doit pas être un contrat de vitrine pour faire passer la pilule des fermetures de sites avec un traitement au cas par cas pour les salarié.e.s et les territoires concernés, qui plus est, dans un contexte de remise en cause de notre modèle social et solidaire. Ceci ne va pas dans le sens du projet intégré de la CGT d'un développement humain durable.

L'axe général de l'avis qui consiste à envisager le CTES comme systémique et solidaire lui confère une autre envergure. Il ne s'agit pas d'entrer dans une énième phase expérimentale

mais de permettre à tous les territoires de se saisir de cette possibilité en fonction de leur état d'avancement en matière de transition écologique afin de créer une dynamique d'ensemble. Dans ce sens, l'avis pointe plusieurs fois la responsabilité de l'État dans le cadre d'une stratégie cohérente et solidaire de la gestion du territoire ainsi que la nécessaire consultation permanente des acteurs et décideurs.

L'inclusion d'objectifs intégrés dans le cadre du contrat, les préconisations sur les transitions professionnelles incluant un volet formation/emploi, la nécessaire présence d'antennes territoriales des services de l'Etat et des établissements publics notamment en ingénierie publique ainsi que les besoins et moyens de financement vont dans le bon sens et justifient l'ajout du terme solidaire dans le libellé.

Par contre le temps nous aura manqué pour approfondir et détailler certaines des pistes, notamment celle concernant la gouvernance, le rôle et l'implication de chaque collectivité dans les processus. Il aura également manqué au rapporteur, à la présidente de section et aux administrateurs qui ont travaillé dans l'urgence et que nous remercions vivement.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

## FO

L'Accord de Paris sur le climat de 2015 a donné une nouvelle impulsion à la stratégie nationale de la transition écologique qui engage la société française vers un nouveau modèle économique et social pour répondre aux enjeux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte de biodiversité, de la multiplication des risques naturels et technologiques.

Il ne s'agit pas de correction à la marge d'une trajectoire mais d'une transformation profonde du modèle économique et social actuel pour aller vers un nouveau modèle qui oscille encore entre croissance et décroissance. Les modes de production énergétique et industrielle, la mobilité, le logement, l'agriculture sont appelés à être renouvelés. Cette mutation va provoquer des bouleversements importants sur certaines activités économiques et sur les emplois.

Le groupe FO salue la qualité de ce travail et adhère à l'idée que tout projet de développement durable doit s'inscrire dans une approche systémique, qui va au-delà de la seule prise en compte des acteurs à impliquer afin de penser l'ensemble des dimensions que de tels projets englobent : sociales, économiques, professionnelles, etc.

Cet avis aborde particulièrement la question du contrat de transition écologique (CTE) en y ajoutant la dimension solidarité. De même, plusieurs des préconisations, en particulier celles relatives au lien entre les transitions écologiques, numériques et les transitions professionnelles vont dans le bon sens. Les principes directeurs de l'OIT de 2015 sur « une transition juste du monde du travail vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous » doivent guider l'action des pouvoirs publics. Ainsi « réussir la transition écologique » c'est aussi réaliser la transition de l'emploi » en préparant les transitions professionnelles avant même d'entamer tout projet de reconversion d'une activité ou d'un site. C'est également intégrer les préoccupations des salariés, leurs projets

# Déclarations des groupes

---

de vie, dans et hors travail. C'est aussi prendre en compte l'avis des représentants des salariés et veiller à ce que ces reconversions soient créatrices de vrais emplois : décents ; stables et correctement rémunérés.

Nous sommes convaincus que nous pouvons réussir la transition vers un modèle écologiquement, économiquement et socialement viable à condition de mettre le bien être humain au cœur du système. Les besoins à satisfaire, dans le cadre d'une économie durable, sont considérables, de nouvelles filières peuvent se créer ou se développer comme celle du recyclage, de la déconstruction, de l'habitat intelligent et autonome, de la mobilité etc.

Cependant, une « transition juste » ne pourra être réalisée si la mainmise de la finance sur l'économie, même repeinte en vert, se poursuit.

Enfin, le groupe FO réfute la pertinence du schéma de gouvernance proposé. Face à une politique de décentralisation croissante, cela constituerait une nouvelle étape vers la régionalisation de l'Etat, tel qu'il a été préfiguré dans la Loi NotRe et la Loi de transition écologique vers une croissance verte. Si la transition écologique et solidaire trouve nécessairement à se décliner localement, sa définition, sa coordination et son financement doivent rester du ressort national pour éviter une déclinaison différenciée dans les territoires.

Malgré ces réserves, nous avons voté cet avis.

## Coopération

Notre pays est engagé dans de profondes transformations : transition écologique et énergétique, révolution numérique, mais aussi transitions sociales et sociétales. Leur réussite dépendra en partie de la mobilisation des acteurs de terrain au sein de projets partagés à l'échelle locale. Alors que de nombreux contrats, plans et dispositifs existent déjà, le gouvernement souhaite mettre en place un nouvel outil : le contrat de transition écologique (CTE).

Celui-ci devra répondre à certaines conditions, présentées dans l'avis : simplicité, souplesse, stabilité et sécurité des financements. Le groupe de la coopération est plus particulièrement attaché au partage du diagnostic, à la dimension solidaire ainsi qu'au fonctionnement en mode projet susceptible de créer des synergies entre les acteurs.

Certains aspects méritent toutefois une attention particulière :

Tout d'abord, l'évaluation : pour que le Contrat de Transition Ecologique n'apparaisse pas comme un outil de plus, il nous semble indispensable d'évaluer les dispositifs existants et d'effectuer des retours d'expérience. Pour permettre d'adapter au mieux les projets, des bilans intermédiaires, ainsi que des indicateurs de suivi mesurables doivent être envisagés puis mis en place.

En second lieu, la proposition de création du guichet unique nous paraît nécessaire et permettrait une simplification des procédures et un gain de temps.

Enfin, une bonne communication, au niveau national comme au niveau local, sera essentielle pour que l'ensemble des acteurs parfaitement informés contribuent à ce que le CTE atteigne ses objectifs.

Dans le cadre de ces nouveaux contrats, les coopératives sont prêtes à préparer l'avenir et à jouer un rôle de mise en relation, et d'accompagnement de leurs adhérents. Les transitions environnementales, énergétiques, et numériques en cours peuvent être transformées en sources de valeur et de différenciation. Ce sont des opportunités d'innovation que nous serons en mesure de saisir.

Conscients de ces enjeux, la transition sera d'ailleurs le thème du Congrès de la coopération agricole qui se déroulera en fin d'année, sous l'intitulé « Les coopératives agricoles au cœur d'un monde en transition ».

Le groupe de la coopération a voté l'avis.

## Entreprises

Si nous voulons que la transition écologique devienne efficiente, il faut qu'elle s'incarne dans le quotidien et donc dans les territoires.

Dans ce domaine nous ne partons pas d'une feuille blanche.

Beaucoup d'initiatives ont été prises, de nombreuses expérimentations ont été faites dans nombres de domaines.

Ce qui manque aujourd'hui c'est la généralisation de ces actions, sur la base des bonnes pratiques révélées par l'évaluation des appels à projets antérieurs en s'assurant de la cohérence globale.

Le fait que l'Etat contractualise avec les collectivités locales sera un catalyseur sous réserve que certaines conditions soient respectées :

- Les Contrats de Transitions Ecologiques, et Solidaires avons-nous ajouté au vu de l'importance de l'adhésion des citoyens, ne doivent pas se substituer aux contrats existants mais les massifier, en les articulant pour éviter les empiètements voire des contradictions.
- Un chef de file doit être clairement désigné dans un souci d'efficacité et de cohérence. Nous regrettons à ce titre que nos préconisations ne tranchent pas cette question. Pour nous, la Région est le bon échelon comme le montrent les exemples en région Hauts de France et Pays de la Loire.
- Des objectifs quantifiés, vérifiables, partagés par tous et clairs doivent être fixés pour que toutes les entreprises, toutes les collectivités, tous les citoyens puissent s'y référer.
- La démarche doit être déployée sur l'ensemble du territoire et des moyens financiers doivent être alloués. Le processus administratif doit être simple et rapide

# Déclarations des groupes

---

- L'expérimentation doit être réservée aux domaines innovants et un effort particulier doit être fait pour évaluer les résultats de ces projets avant leur généralisation éventuelle.

Au terme de cet avis traité en trop peu de temps, nous regrettons sa longueur et le nombre de ses préconisations qui le font ressembler à un catalogue de bonnes pratiques. Toutefois, sur ce sujet nouveau et complexe, nous avons su trouver un chemin pour concilier dans nos recommandations les intérêts sociaux, économiques et écologiques.

Plus que jamais, dans ce contexte d'acteurs multiples et de mise en place d'un nouvel outil, nous insistons sur la nécessaire évaluation à posteriori de ce dispositif. En tant que CESE, nous pourrions contribuer à ce processus en réalisant un avis de suite dans les deux ans de sa mise en œuvre.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques et en l'invitant très fortement à les prendre en compte, il appartient désormais à l'Etat de faire de ce contrat un outil de simplification et d'efficacité pour l'ensemble de nos territoires.

Le groupe des entreprises rappelle à cette occasion à quel point les entreprises sont un acteur indispensable de la transition écologique et votera cet avis.

## Environnement et Nature

Sur une saisine gouvernementale, notre Conseil a été appelé à livrer, dans un délai contraint, un avis qui doit prendre en compte le présent pour explorer le long terme : en effet la question de la transition écologique déterminera notre futur, ainsi que l'ont récemment rappelé 15000 scientifiques dans leur lettre ouverte, portant « avertissement à l'humanité ».

La transition à mener doit être systémique et relier une multiplicité d'enjeux et de secteurs : de l'énergie à la mobilité, de l'habitat à la biodiversité, de l'agriculture à la forêt. Elle exige l'ajustement de nos modèles alimentaires, la fin des gaspillages massifs de matières premières, la mise en place d'une économie circulaire, la lutte contre la pression urbaine en particulier dans les territoires littoraux et insulaires. Elle doit anticiper la transition d'industries comme celles du charbon et du nucléaire, et celle de territoires qui devront reconverter des activités affectées par les effets du changement climatique.

Cette transition passera par les collectivités et les territoires qui initient déjà de multiples actions fondées sur les outils actuellement à leur disposition.

Pour compléter la panoplie de ces instruments, le gouvernement envisage de mettre en place un nouveau dispositif, le contrat de transition écologique, dont l'avis s'attache à déterminer les conditions de succès. Le CTE doit en effet apporter une réelle plus-value par rapport au mille-feuille des stratégies, contrats et appels à projets existants, jugés complexe, pour être efficace et donc utile. C'est de même s'il ne se limite pas à quelques territoires-tests qu'il pourra apporter un véritable changement d'échelle de la transition écologique. Pour cela, plusieurs facteurs devront être pris en compte, parmi lesquels :

- La participation de tous les acteurs territoriaux mobilisés par le contrat dans un comité *ad hoc*, dépassant le seul stade de l'élaboration du contrat, pour assurer son suivi et son accompagnement ;

- La mise en place d'une ingénierie d'appui aux projets par le recensement et la mise en réseau de ressources existantes mais dispersées ;
- Ou encore, la création d'un Fonds national pour la transition écologique destiné à soutenir l'amorçage et le développement de projets innovants.

Dans cette perspective, le groupe environnement et nature votera cet avis ; il engage notre Conseil à aller encore plus loin, et à défricher, dans tous les secteurs de la vie sociale et économique, les voies qui nous permettront de réussir cette transition.

## Mutualité

Préserver la planète et ses ressources est l'enjeu majeur de la transition écologique. Atteindre cet objectif suppose de construire un projet durable portant des mécanismes vertueux, nécessitant d'inventer de nouveaux modèles sociaux et économiques, et ne se limitant pas aux seules énergies.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis, pour un contrat de transition écologique mais également solidaire. Avis pour lequel nous déplorons la méthode en marche forcée au risque de nuire à la qualité de nos travaux.

Le groupe de la mutualité souhaite insister sur plusieurs points.

Prioritairement, il est impératif que l'Etat clarifie sa stratégie. Sa mise en œuvre devra éviter l'empilage des dispositifs pour gagner en cohérence, en lisibilité et en efficacité.

Deuxièmement, il est indispensable de se placer dans une logique de territoires car ils sont au cœur de la transition écologique. Favoriser la mutualisation de leurs compétences et de leurs moyens seront des conditions majeures de réussite. Si l'ingénierie de projet est incontournable, elle fait encore souvent défaut malgré des besoins importants. Chaque territoire doit pouvoir s'appuyer sur cette fonction et particulièrement ceux dont les moyens sont les plus limités (ce qui n'est pas le cas actuellement). La coordination est une autre compétence nécessaire à la conduite de projet pour laquelle le niveau intercommunal est pertinent.

Troisièmement, il est toujours difficile de s'affranchir des freins tels que le scepticisme et l'inertie. Pour les dépasser, différents leviers ont fait leurs preuves comme la mise en place d'une gouvernance pluraliste et partagée, comme les débats et échanges qui stimulent l'intelligence collective pour enrichir les projets, comme la réalisation de la transition de l'emploi, comme l'évaluation des expérimentations et des lois, prérequis pour valider la pertinence des actions réalisées.

Considérer l'acceptabilité sociale comme essentielle est un autre facteur positif. Parce qu'il ne peut y avoir de transition écologique sans les populations. Les associer évitera de pêcher par une insuffisante appropriation.

Les questions budgétaires sont centrales pour stimuler et faciliter l'innovation. Nous soutenons le financement du contrat de transition écologique et solidaire par un fonds national permettant de développer des outils innovants. La cohérence d'une stratégie

# Déclarations des groupes

---

nationale passe également par la mise en place d'une péréquation financière entre les territoires, donnant tout son sens à la transition solidaire.

Les territoires qui ont pu s'appuyer sur ces leviers ont démontré que la transition écologique est non seulement possible mais qu'elle est génératrice de dynamique sociale, économique et de bien vivre ensemble.

## Outre-mer

Alors que la France s'apprête à accueillir le One Summit Planet dans quelques jours, marquant le deuxième anniversaire des Accords de Paris, ce projet d'avis répond à la nécessaire priorité de redéfinir l'approche entre l'Etat et les collectivités locales pour lutter plus efficacement contre le réchauffement climatique.

Si depuis plusieurs années, les compétences des territoires se sont traduites par une volonté de décentraliser la mise en œuvre des politiques en faveur de la transition écologique, les actions locales se sont aussi diluées par la multiplicité et la complexité des schémas de planification.

Comment déployer un cadre uniforme et descendant sans prendre en compte les spécificités de chacune de nos régions ?

En effet, les défis de ré-industrialisation que doivent relever la région des Hauts-de-France ne peuvent être les défis de la Communauté urbaine de Montpellier ni ceux des Outre-mer.

C'est pourquoi, le contrat de transition écologique et solidaire doit permettre de libérer les initiatives territoriales par un outil simplifié, transversal mais surtout co-construit avec les acteurs locaux.

Autrement-dit, l'objectif, ne doit plus consister à définir un cadre national dans lequel les territoires doivent se fondre mais d'évaluer les dispositifs existants pour construire des projets qui répondent aux besoins et aux spécificités de chaque territoire.

Alors que se déroule actuellement un exercice participatif réunissant élus, socioprofessionnels mais surtout les citoyens, les Outre-mer posent déjà un diagnostic sur les plans et/ou schémas existants.

Ainsi, à l'issue des Assises des Outre-mer, le Gouvernement disposera alors d'un état des lieux sur lequel il devra nécessairement s'appuyer pour construire les futurs cadres d'action, avec un fléchage budgétaire et un volet en faveur de l'emploi.

De plus, il faut également appeler les collectivités d'Outre-mer qui disposent de pouvoir normatif à se saisir pleinement des prérogatives qui leurs sont reconnues par la Constitution pour adapter le cadre législatif national aux réalités locales.

« *L'avenir n'est pas ce qui va arriver mais c'est ce que nous allons faire* » et pour compléter cette citation de Bergson, il faut ajouter de ce que nous devons faire car « la nature ne négocie pas avec les hommes, nous devons nous adapter à elle ».

Ces mots du secrétaire général des Nations Unies sont d'autant plus justes que les Outre-mer savent combien la responsabilité de chacun à son niveau est d'agir vite.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

## Personnalités qualifiées

**Annabelle Jaeger** : « Les territoires sont au cœur de l'action en matière de transition écologique.

Alors que de nombreux dispositifs existent déjà et que beaucoup de territoires se sont heureusement saisis de la question de la transition écologique, le Gouvernement leur propose la mise en place d'un nouveau contrat.

Les mots ont un sens et je pense utile de s'attarder sur ceux liés à ce contrat pour qu'il trouve l'écho espéré.

Ecologique, et non pas seulement énergétique. C'est le mot choisi pour ces contrats et c'est un pas en avant pour sortir du seul objectif énergétique et accompagner une vision globale. Notre mobilité, notre aménagement, nos modes de consommation et d'alimentation, la préservation de la biodiversité....autant d'enjeux cruciaux qui font et doivent faire partie de cette transition.

Solidaire. Qui mieux que le Ministère de la Transition Ecologique et « Solidaire », peut comprendre que l'on souhaite, nous aussi, l'accoler à l'intitulé des CTE (Contrats de Transition Ecologique)?

Solidaire car cette transition ne peut se faire que si elle anticipe et prend en compte les enjeux sociaux de la transition, que si elle s'assure que des territoires plus isolés aient accès aux financements, à l'ingénierie pour ne pas en être exclus.

Généralisation. Nous ne pouvons plus nous contenter d'une transition parcellaire. Le CESE souhaite que le CTE soit généralisé au niveau national.

Expérimentation. Nous soutenons pour autant l'idée et l'objectif d'une quinzaine de territoires, qui seraient à même d'aller plus loin, d'explorer des chemins de haut niveau et d'ouvrir des voies.

Perénité afin d'offrir un cadre permettant aux territoires d'agir à moyen et long terme.

Ambition. Le CTE devra porter un projet systémique ambitieux, avec des objectifs chiffrés et obligatoires, une évaluation permettant de les mesurer.

Participatif. Car réunissant monde politique, économique et citoyen, pour susciter l'adhésion des territoires.



# Déclarations des groupes

---

Mais aussi participatif au niveau des compétences des collectivités : je crois profondément que tant que ces contrats seront portés par un Vice-Président Environnement et non pas un Président de Région, d'intercommunalité, ou un Maire, embarquant avec lui l'ensemble de ces collègues, nous échouons à la mise en œuvre d'une transversalité nécessaire.

Moyens. Je finirai sur ce dernier mot. Pour le CESE, un fonds national pour la transition écologique, servant à l'amorçage des projets, devra être constitué pour rendre les CTE crédibles et attractifs.

Et la nécessité de ne pas dégager seulement des moyens d'investissement, mais, en amorçage, des moyens de fonctionnement pour en particulier financer l'ingénierie d'animation territoriale, absolument indispensable pour leur mise en marche. Merci d'avoir écouté ces quelques mots ».

**Stéphanie Goujon** : « Je voterai le présent avis car c'est un beau sujet porteur d'un nouveau modèle, d'une économie plus douce, soucieuse de l'humain et de l'environnement. Il réussit le pari de frayer un chemin au futur Contrat de Transition Ecologique et Solidaire dans le foisonnement des dispositifs existants.

En préambule, remarquons néanmoins que la dimension solidaire est surtout présente dans le titre, l'introduction et la conclusion. Ce qui est bien. Mais elle aurait gagné à être davantage approfondie dans les préconisations. C'est pour moi une conviction profonde, l'environnemental et le social sont intimement liés : comment garantir la pérennité de notre planète si on ne s'attache pas en même temps au bien-être de l'être humain ? Et comment garantir le bien-être de l'être humain si on ne s'attache pas en même temps à la pérennité de notre planète ? Et c'est encore plus flagrant à l'échelon local.

Mais surtout mon intervention a pour objet de rebondir sur l'importance que l'avis souligne de doter les CTES d'objectifs contraignants, et corolairement d'outils de pilotage et d'indicateurs. C'est plus qu'important. C'est un pré-requis pour qu'ils ne deviennent pas un dispositif de plus, pour sortir de la déclaration d'intention, car ce qui se mesure, se corrige.

A ce titre, je sou mets pour les futurs CTES une proposition très concrète, qui ne coûterait pas plus d'argent à l'Etat. Cette idée est issue des travaux du Mouvement des Entrepreneurs Sociaux : il s'agit d'accélérer les flux économiques et sociaux entre les entreprises classiques qui souhaitent bénéficier des aides de l'Etat et les organisations de l'Economie Sociale et Solidaire. Toute entreprise souhaitant bénéficier de fonds publics devrait présenter un reporting intégré et exploitable, qui publierait tous les trois ans des indicateurs favorisant la transition écologique et solidaire sur le territoire. Par exemple : le taux de main d'œuvre en insertion, le taux de déchets recyclés, le taux de réduction de leur consommation d'énergie mais aussi le taux de recours aux acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire, aux entreprises de l'économie circulaire, aux énergies renouvelables, aux circuits courts et aux écolabels.

Une comparaison de ces indicateurs à des normes sectorielles devrait par ailleurs être rendue possible grâce à l'INSEE.

En conclusion, je fais le vœu que les Contrats de Transition Ecologiques et Solidaires soient l'opportunité de rendre plus lisible et plus efficace le pilotage de ces actions locales pour le bien commun, en se dotant très concrètement d'indicateurs de mesure d'impact.

Car pour changer de modèle, il nous faudra changer de mesure ».

## Professions libérales

Nous ne pouvons que saluer le travail fait dans un temps trop restreint par le rapporteur Bruno Duchemin et l'administration de la section, sous la Présidence d'Anne-Marie Ducroux ; travail qui nous permet de passer aujourd'hui en plénière cet avis sur la transition écologique que le groupe des Professions libérales a voté favorablement.

Certains territoires confrontés à de profondes modifications de leur paysage industriel local ont été amenés à repenser leur avenir. Les élus locaux ont dû, le plus souvent, prendre la question à bras le corps, avec ou sans aide de l'Etat, s'inscrivant comme les précurseurs de « la transition écologique et solidaire » de leur territoire.

Même si certains de ces territoires sont devenus exemplaires dans leur démarche au point que l'on vienne de l'étranger pour s'en inspirer, il est urgent aujourd'hui d'évaluer toutes les expérimentations faites et d'engager plus fortement une transition écologique et solidaire dans tous nos territoires.

Pour ce faire, nos collectivités locales doivent avoir une vision prospective et dans ce sens, mettre en place une approche systémique transversale plutôt que s'épuiser dans la recherche de financements.

Cette approche transversale est fondamentale. Elle permet d'avoir une vision globale, d'associer à la transition un maximum d'acteurs diversifiés, assurant avant tout la pérennité des démarches.

Mais ces acteurs qui animent les territoires qu'ils soient élus locaux, acteurs économiques, monde associatif, citoyens ... ont besoin d'être encouragés, soutenus et fédérés.

Ils ont également besoin de visibilité. Il leur faut un cadre stable pour s'engager dans des démarches de co-construction partant de diagnostic partagé pour aller vers des projets de territoire partagés et non pour aller vers des territoires de projets qui bénéficient aux mieux informés et aux plus riches.

Les professions libérales sont convaincues qu'il faut aider les collectivités territoriales à bénéficier d'une ingénierie d'animation et d'expertise pour exercer leur rôle de maître d'ouvrage ;

A cet effet, les professions libérales ne peuvent qu'encourager l'Etat à aider les collectivités à engager en amont des projets un chargé de mission ayant un rôle d'animateur/coordonnateur de leur projet.

# Déclarations des groupes

---

Toutefois, comme le souligne l'avis, les professions libérales estiment nécessaire, de s'interroger sur les modalités les plus appropriées au renforcement de l'expertise des collectivités territoriales.

Celles-ci n'ont pas vocation à être les opérateurs dans tous les domaines pour lesquels toutes les compétences existent à un haut niveau au sein de structures professionnelles privées.

Il serait dommageable d'asphyxier les entreprises privées par la création d'une ingénierie publique qui n'aura jamais la diversité nécessaire d'expertise.

Cette synergie entre les collectivités et les entreprises de nos régions favorisera la vie des territoires.

La transition écologique et solidaire est l'un de nos enjeux territoriaux majeurs. Elle doit être considérée comme une opportunité pour réduire les fractures territoriales.

## UNAF

En ville comme en milieu rural, de nombreux élus locaux inventent, au quotidien, des solutions respectueuses de l'environnement. Ils sont bien placés pour faire évoluer nos cadres de vie. Il s'agit de les encourager encore davantage : c'est le sens des contrats de transition écologique et solidaire (CTES) et des préconisations très opérationnelles du présent projet d'avis.

Au fur et à mesure, la loi, la réglementation, le budget, l'Etat, les administrations, les élus régionaux, départementaux et locaux font converger leurs actions pour favoriser la transition écologique. Avec un soutien accru tant financier qu'à la mise en œuvre, ces transformations du quotidien vont créer à terme des emplois, des entreprises et enfin des filières durables. Elles seront porteuses d'un nouveau développement soutenable, participeront à la sauvegarde de la biodiversité et ceci pour le bien-être des familles vivant dans les territoires. L'avis développe une vision pragmatique de l'écologie, comme vecteur d'accompagnement des transitions au plus près de la vie des familles et des citoyens, qui pose les conditions pour des CTES efficaces et porteurs d'innovation.

Le groupe de l'UNAF partage dans leur ensemble les recommandations et tient à mettre l'accent sur certaines d'entre elles.

La coconstruction des CTES doit se partager largement entre les acteurs engagés localement au rang desquels se trouvent les familles et les citoyens dans une démarche ascendante, qui part des besoins du terrain. L'échelon de proximité, que sont les intercommunalités, est important pour faire de la pédagogie auprès des habitants et sensibiliser les plus jeunes aux enjeux de la transition écologique.

Les CTES doivent être des contrats tripartites rassemblant Intercommunalité, Région et Etat pour assurer la convergence des initiatives et leur cohérence territoriale d'ensemble. Il faut éviter au maximum l'éparpillement d'initiatives ou pire encore l'abandon de territoires sans projet de développement ou sans projet innovant.

Enfin, le groupe de l'UNAF rejoint la nécessité de définir en amont des objectifs convergents et obligatoires afin de pouvoir mesurer la transition des territoires vers un développement plus écologique et solidaire. Une mise en œuvre opérationnelle de la transition écologique doit maintenant se concrétiser et ceci dans tous les territoires.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

## UNSA

Monsieur le Président, monsieur le Ministre, cher rapporteur, cher.e.s collègues,

Il n'y a aucun doute. La transition écologique revêt une importance majeure au regard des conséquences du réchauffement climatique sur le fragile équilibre de notre écosystème planétaire.

Les derniers éléments chiffrés sont très inquiétants. Le récent manifeste paru dans le Monde du 13 novembre, signé par 15.364 scientifiques originaires de 184 pays, nous rappelle que les êtres humains se trouvent sur une trajectoire de collision avec le monde naturel aux conséquences dévastatrices.

Il y a donc urgence à agir, à agir à la fois vite et bien. Ainsi, la question de la méthode c'est-à-dire celle de l'organisation des politiques publiques au plan local est-elle posée.

L'UNSA se félicite de cette saisine gouvernementale. En effet, les enjeux de la transition écologique ne peuvent pas être traités uniquement sur le modèle descendant d'injonctions politiques ou administratives.

S'il faut bien sûr un cap international, des déclinaisons nationales et des stratégies d'état, la mise en œuvre concrète relève des multiples acteurs ancrés dans les territoires et de la confiance accordée en leur capacité à agir.

Le foisonnement des projets et des initiatives locales démontre, du reste, une prise de conscience assortie d'une volonté d'action pour que les choses changent. Mais l'heure n'est plus au bricolage, au coup par coup ou aux enchevêtrements organisationnels.

Et c'est bien là le fil rouge de cet avis : organiser, hiérarchiser, coordonner, donner du sens, tout cela dans le cadre d'une conception systémique et transversale des enjeux sans pour autant s'enfermer dans un modèle uniforme.

Ainsi, la co-construction apparait-elle comme intrinsèque à la mise en place du CTE (Contrat de transition énergétique). Elle ne peut donc pas faire l'économie de l'implication des citoyens dans ces bouleversements. Citoyens qui peuvent même devenir des acteurs économiques majeurs de cette transition, notamment énergétique, et cela à travers les structures de l'économie sociale et solidaire.

# Déclarations des groupes

---

Au-delà, est pointée la question de la maîtrise des ingénieries territoriales et techniques, notamment dans les petites collectivités. Si comme l'avis le précise c'est au plus près du terrain que se joue cette transition écologique, les questions de formation, de mutualisation et de mise en synergie s'avèrent aussi incontournables. Pour cela, la culture de la transversalité et de la coopération doit continuer à s'enraciner dans les pratiques.

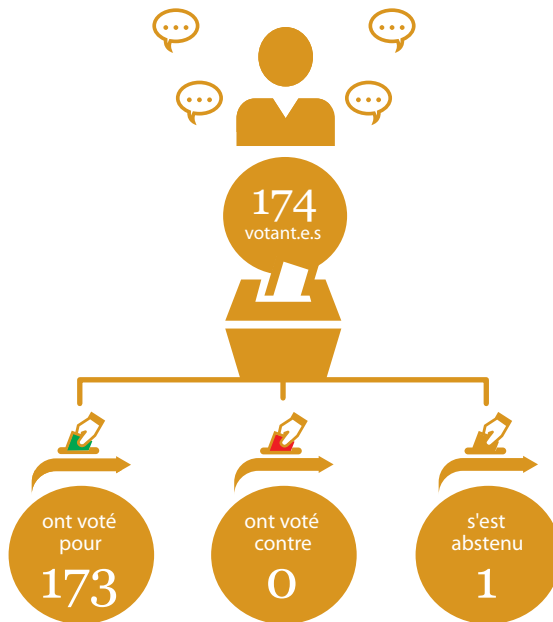
Comme le souligne l'avis, c'est dès le plus jeune âge que cela s'apprend. L'éducation ne peut ignorer plus longtemps ces méthodes où la coopération est aussi une modalité d'apprentissage.

L'UNSA salue ce travail très riche et précis au regard de la complexité des enjeux et des dispositifs. Nous soutenons la proposition d'adjoindre le S de solidaire au CTE.

L'UNSA a voté cet avis.



## Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Bruno Duchemin



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental **le 28 novembre 2017**

Ont voté pour : 173

<i>Agriculture</i>	Mmes Beliard, Bonneau, M. Cochonneau, Mme Cottier, M. Coué, Mme Cuny, M. Dagès, Mme Dutoit, M. Ferey, Mme Gautier, MM. Lainé, Verger.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mmes Marteau, Teyssedre.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trelle-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mme Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pajeres y Sanchez, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	MM. Artéro, Delage, Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mme Roger, MM. Sagez, Vivier.
<i>CGT</i>	M. Bride, Mmes Cailletaud, Chay, M. Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Manière, MM. Marie, Meyer, Naton, Rabhi.

<i>CGT-FO</i>	Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Gillard MM. Kottelat, Legagnoa, Pérès.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme Blin, M. Lenancker, Mmes Lexcellent, Roudil.
<i>Entreprises</i>	MM. Asselin, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, MM. Cavagné, Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mmes Pauzat, Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Boulter-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Biaux-Altman, MM. Lobeau, Rivière.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Bontems, Mme Brunet, MM. Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, MM. Duval, Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Gard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Jaeger, MM. Jouzel, Keller, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Léoni, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mmes Rudetzki, Thiéry, M. Thieulin, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wargnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

S'est abstenu : 1

<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Joseph.
---------------------------------	------------



## N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ENVIRONNEMENT À LA DATE DU VOTE

✓ **Présidente** : Anne-Marie DUCROUX

✓ **Vice présidentes** : Catherine TISSOT-COLLE et Annabelle JAEGER

### **Agriculture**

✓ Pascal FÉREY

✓ Thierry COUÉ

### **Artisanat**

✓ Christine SAHUET

### **Associations**

✓ Philippe JAHSHAN

### **CFDT**

✓ Marc BLANC

✓ Bruno DUCHEMIN

### **CFTC**

✓ Christine LECERF

### **CGT**

✓ Raphaëlle MANIÈRE

✓ Isabelle ROBERT

### **CGT-FO**

✓ Gilles GOULM

### **Coopération**

✓ Véronique BLIN

### **Entreprises**

✓ Philippe DUTRUC

✓ Catherine TISSOT-COLLE

**Environnement et nature**

- ✓ Jean-David ABEL
- ✓ Michel Jean-Marie BADRÉ
- ✓ Allain BOUGRAIN DUBOURG
- ✓ Anne-Marie DUCROUX

**Mutualité**

- ✓ Pascale VION

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ Julien BLANCHET

**Outre-mer**

- ✓ Sosefo SUVE
- ✓ Octave TOGN

**Personnalités qualifiées**

- ✓ Isabelle AUTISSIER
- ✓ Annabelle JAEGER
- ✓ Maria-Eugénia MIGNOT
- ✓ Claude BUSSY
- ✓ Guillaume DUVAL
- ✓ Jean JOUZEL

**UNAF**

- ✓ Dominique ALLAUME-BOBE

**Personnalités associées**

- ✓ Madeleine CHARRU
- ✓ Agnès MICHELOT
- ✓ Lucie MONTCHOVI
- ✓ Michel DEBOUT
- ✓ Michel MOYRAND

## N° 2 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES OU ENTENDUES EN ENTRETIEN

Les personnes suivantes ont été auditionnées par la section de l'environnement :

- ✓ **M. Jean-Benoît Albertini**  
*commissaire général à l'égalité des territoires (CGET) ;*
- ✓ **M. Fabrice Boissier**  
*directeur général délégué de l'ADEME ;*
- ✓ **Mme Virginie Carolo**  
*vice-présidente de l'Association des communautés de France (AdCF) ;*
- ✓ **M. Jean-François Caron**  
*maire de Loos-en-Gohelle ;*
- ✓ **M. Benoît Faucheux**  
*président de la commission développement durable de Régions de France ;*
- ✓ **M. Martin Guespereau**  
*directeur de cabinet de M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire (MTES) ;*
- ✓ **M. Philippe Kunter**  
*directeur du Développement durable et de la RSE (Bpifrance) ;*
- ✓ **M. Yannick Imbert**  
*secrétaire général pour les affaires régionales auprès du préfet de la région Île-de-France ;*
- ✓ **M. Pierre-Antoine Landel**  
*enseignant chercheur en géographie, Institut de géographie alpine de Grenoble ;*
- ✓ **M. Bruno Lechevin**  
*président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;*
- ✓ **Mme Laurence Monnoyer-Smith**  
*commissaire générale au développement durable (CGDD) ;*
- ✓ **M. Philippe Vasseur**  
*commissaire spécial pour la revitalisation et la réindustrialisation des Hauts de France ;*
- ✓ **M. Gilles Vermot-Desroches**  
*directeur du développement durable de Schneider Electric.*

Le rapporteur a par ailleurs entendu en entretien les personnes suivantes :

- ✓ **Mme Françoise Bernon**  
*déléguée générale du « Labo de l'ESS » ;*
- ✓ **M. Arnault Comiti**  
*chargé de mission biodiversité et environnement de la Chambre de commerce et d'industrie France (CCI France) ;*

- ✓ **Mme Dominique Conca**  
*sous-préfète d'Apt ;*
- ✓ **Mme Anne-Lise Deloron**  
*directrice adjointe au Plan bâtiment durable ;*
- ✓ **Mme Meike Fink**  
*responsable transition climatique juste, Réseau action climat (RAC France) ;*
- ✓ **M. Nicolas Garnier**  
*délégué général d'AMORCE ;*
- ✓ **M. Emmanuel Legrand**  
*directeur du département énergie et environnement à la Caisse des dépôts et consignation (CDC) ;*
- ✓ **M. Philippe Pelletier**  
*président du Plan bâtiment durable ;*
- ✓ **M. Philippe Rapeneau**  
*vice-président du conseil régional Hauts de France ;*
- ✓ **M. Michaël Restier**  
*directeur de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) ;*
- ✓ **Mme Anne-Claire Richardot**  
*chargée de mission économie circulaire et RSE à la Chambre de commerce et d'industrie France ;*
- ✓ **Mme Patricia Savin**  
*présidente d'OREE.*

La section et le rapporteur tiennent à adresser leurs remerciements à toutes les personnes ci-dessus pour le concours qu'elles ont bien voulu apporter à la réflexion et aux travaux relatifs au présent avis.

## N° 3 SAISINE GOUVERNEMENTALE

02 52 7 0 1 1

1 2 SEP. 2017

*Le Premier Ministre*

Monsieur le Président,

La transition écologique et solidaire engage une profonde mutation de notre société qui implique, sur chaque territoire, l'ensemble des acteurs économiques, sociaux, culturels tant publics que privés.

L'intérêt des territoires pour ces enjeux est manifeste et se traduit dans un grand nombre de projets locaux de transition écologique et solidaire. Ces projets portent sur des domaines aussi variés que la production d'énergies renouvelables, le développement des circuits courts, la mobilité durable, la rénovation thermique des bâtiments, la lutte contre l'artificialisation des sols. Ces initiatives extrêmement riches sont celles de citoyens, d'associations, d'entreprises ou encore d'élus.

Pour accélérer et amplifier la transition écologique, cette mobilisation nécessite d'être organisée et propagée au sein des territoires, à partir de l'identification des initiatives ayant le plus d'impact.

Je souhaite ainsi que vous puissiez proposer les modalités d'organisation et d'animation de cette transition écologique à l'échelon local, en examinant plus particulièrement trois aspects :

1. La « co-construction » entre acteurs publics et privés. Cette co-construction suppose de disposer d'enceintes, de lieux et d'une méthode de dialogue. Elle suppose aussi de savoir y associer les citoyens. A partir de l'observation des initiatives réussies, vous vous attacherez ainsi à proposer un cadre opérationnel favorisant l'émergence de projets partenariaux à l'échelle locale.
2. L'élaboration d'outils simples et efficaces de pilotage et de suivi de ces projets, afin de permettre aux services de l'Etat de les soutenir et de favoriser leur consolidation dans la durée, sans les inscrire dans un cadre préétabli de planification.
3. L'identification des facteurs de facilitation et de promotion des expérimentations locales. Les solutions innovantes et pertinentes au plan local pour favoriser la transition écologique doivent bénéficier d'un mécanisme institutionnel permettant de lever les obstacles à leur mise en œuvre à titre expérimental.

M. Patrick BERNASCONI  
Président du CESE  
9 Place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16

Le gouvernement et l'ensemble des acteurs publics et privés pourront ainsi se saisir de vos propositions pour promouvoir la transition écologique et solidaire au plan local.

Pour mener ces travaux, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations concernées, en particulier les services du ministère de la transition écologique et solidaire et le commissariat général à l'égalité des territoires.

Je souhaite recueillir l'avis de votre conseil avant la fin du mois de décembre afin de nous permettre, dès le début de l'année 2018, d'intégrer vos propositions dans les contrats de transition écologique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Bien cordialement,*

  
Édouard PHILIPPE

## N° 4 ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### UN CADRE LOCAL TRÈS ÉVOLUTIF

La Constitution de 1958 dispose dans son article 1er que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée* ».

La décentralisation constitue un mode d'organisation administrative par lequel l'État, pour rapprocher des citoyens le processus de décision, transfère une ou des compétences à d'autres personnes morales, collectivités territoriales ou établissements publics.

La décentralisation territoriale se traduit par le transfert à des collectivités territoriales dont les représentants sont élus au suffrage universel, des compétences dans des domaines fixés par la loi.

De multiples évolutions ont, depuis la Révolution, marqué l'organisation territoriale de la France et mis en place le système décentralisé actuel, fondé sur les communes, des intercommunalités, le département et la région.

Dresser l'histoire des lois et ordonnances ayant concouru à l'édification de la décentralisation relève de la gageure, tant les textes en cause sont nombreux et souvent contradictoires. On se bornera donc à en rappeler, de manière chronologique, quelques-uns des textes principaux.

#### A. Aperçu historique de la décentralisation

##### La lente émergence de la démocratie locale

**La nuit du 4 août 1789** avait supprimé les privilèges des anciennes provinces, principautés, villes et communautés d'habitants, désormais régies par le « droit commun des Français ».

**La loi du 14 décembre 1789** crée, à partir des anciennes paroisses, 44 000 communes, organisées sur un modèle unique, quelle qu'en soit la taille, et, dans chaque commune, une municipalité administrée par un maire ainsi que par un organe délibérant élu. Ces autorités exercent des pouvoirs de police administrative et disposent de compétences pour gérer patrimoine communal et voirie.

**La loi du 22 décembre 1789** crée les départements, au nombre de 83, administrés par le conseil général, organe délibérant dont les membres sont désignés par le gouvernement. Le département, divisé en districts (devenus arrondissements une dizaine d'années plus tard) et en cantons, est alors surtout un échelon d'administration de l'État.

**La loi du 22 juin 1833** organise l'élection des conseillers généraux dans le cadre cantonal, avec un mandat de neuf ans.

**La loi du 18 juillet 1837** reconnaît la personnalité civile de la commune (qui peut ainsi posséder un patrimoine propre) et consacre la double nature du maire, à la fois représentant de l'État et exécutif du conseil municipal.

**La loi du 10 mai 1838** sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement reconnaît implicitement la personnalité civile au département, qui dispose de ses biens. Elle accroît les compétences du conseil général, désormais assemblée représentative du département, dont le préfet est resté l'exécutif.

**La loi du 5 avril 1884** sur l'organisation municipale prévoit l'élection au suffrage universel (masculin) du conseil municipal, qui élit le maire, et consacre pour la commune une clause de compétence générale : « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ».

**La loi du 22 mars 1890** crée le Syndicat à vocation unique (SIVU), première forme de coopération intercommunale.

**Un arrêté du 5 avril 1919** crée dix-sept groupements économiques régionaux (dites « régions Clémentel », du nom du ministre du Commerce et de l'industrie), au sein desquels les chambres consulaires sont invitées à se regrouper en unions régionales.

**Le décret-loi du 5 novembre 1926** pose le principe de compétence générale du conseil général quant aux « affaires du département ».

**De 1940 à 1944**, le Régime de Vichy remet en cause le principe de l'élection des autorités décentralisées. La loi du 19 avril 1941 crée six préfets régionaux dotés de pouvoirs en matière économique et de police.

**La Constitution du 27 octobre 1946** reconnaît la commune, le département et les territoires d'Outre-mer comme collectivités territoriales, le principe de leur libre administration par des conseils élus au suffrage universel (le droit de vote a été reconnu aux femmes par l'ordonnance du 21 avril 1944) et établit une distinction entre le régime des départements d'outre-mer et celui des territoires d'outre-mer.

**Le décret du 20 mai 1955** crée les syndicats mixtes.

**Le décret du 30 juin 1955** prescrivant l'établissement de programmes d'action régionale dans le cadre du III<sup>ème</sup> plan, l'arrêté ministériel du 28 octobre 1956 crée 22 régions de programme, nombre ramené à 21 avec la création de la région Rhône-Alpes. Leur découpage, établi en prenant en compte celui des départements, n'a pas été depuis remis en cause, hormis sous la forme de fusions de régions.

**La Constitution du 4 octobre 1958** consacre un titre spécifique aux collectivités territoriales et réaffirme le principe de leur libre administration par des conseils élus.

**Les ordonnances du 5 janvier 1959** relatives à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale créent le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), pouvant gérer plusieurs services d'intérêt intercommunal, et les districts urbains dans les grandes agglomérations. Elles prévoient la possibilité d'intégrer dans un syndicat des communes ne souhaitant pas en faire partie ; le préfet peut arrêter une liste de communes dans un périmètre et créer un syndicat si deux tiers des communes représentant



la moitié de la population (ou l'inverse) se prononcent pour cette création ; cette règle de « la moitié/deux tiers » est appliquée pour toutes les formes de coopération depuis 1959.

**Le décret du 14 mars 1964** crée le préfet.ète de région, préfet.ète du département du chef-lieu de la région, qui met en œuvre dans sa circonscription la politique gouvernementale de développement économique et d'aménagement du territoire, et anime l'action des préfet.ète.s des autres départements ; est aussi créée dans chaque région une commission de développement économique régional (CODER), au rôle consultatif, composée d'élu.e.s locaux.ales et de représentant.e.s des intérêts socioprofessionnels.

**La loi du 31 décembre 1966** crée les communautés urbaines (avec douze compétences obligatoires), et les quatre communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

**Le 27 avril 1969** : le non l'emporte au référendum initié par le général de Gaulle sur un texte associant projet de régionalisation (transformation des régions en collectivités territoriales) et de réforme du Sénat.

**La loi du 10 juillet 1970** crée les agglomérations nouvelles.

**La loi du 16 juillet 1971** permet le regroupement et la fusion de communes.

**La loi du 5 juillet 1972** crée les régions sous forme d'établissements publics régionaux (EPR) regroupant des départements, avec deux assemblées distinctes : le conseil régional, composé d'élu.e.s des agglomérations et des départements, ainsi que des parlementaires de la région ; un conseil économique et social régional, au rôle consultatif.

## Une amplification de la décentralisation depuis 1982

**1982-1983** : la décentralisation connaît sous la présidence de François Mitterrand un nouvel essor avec les lois dites « Deferre », souvent qualifiées « d'acte I de la décentralisation » :

**La loi du 22 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, fait de la région une collectivité territoriale, supprime la tutelle du.de la préfet.ète et crée un contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales ; elle permet au conseil général d'élire son exécutif, le président du conseil général, dispose que les collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires qui relèvent de leur compétence (clause de compétence générale) et instaure des dotations financières de l'État au bénéfice des collectivités territoriales ;

**Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983** organisent la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, proclament que les transferts de compétences de l'État ne peuvent autoriser la tutelle d'une collectivité locale sur une autre et prévoient que ces transferts doivent s'accompagner d'une compensation financière.

**La loi du 26 janvier 1984** crée le statut de la fonction publique territoriale ;

**1986** marque la première élection au suffrage universel direct des conseiller.ère.s régionaux.ales.

**La loi du 5 janvier 1988** « d'amélioration de la décentralisation » limite la liberté des collectivités d'accorder à des entreprises une garantie d'emprunt ou un cautionnement, assouplit les conditions d'entrée et de sortie des communes dans un syndicat intercommunal

et permet aux communes de n'adhérer qu'à quelques compétences d'un syndicat sans adopter les autres (syndicalisme « à géométrie variable »).

**La loi du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République consacre la possibilité pour les électeur.rice.s d'être consulté.e.s sur toute décision concernant les affaires de la commune, et crée deux formes de coopération intercommunales supplémentaires, les communautés de communes et les communautés de villes.

**La loi du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « loi Pasqua », crée un schéma national et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, divers schémas sectoriels ainsi que des instruments de péréquation, et introduit la notion de « pays », territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale.

**La loi du 25 juin 1999** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », vise à coordonner les initiatives des territoires en faveur du développement local, à promouvoir un développement durable et à garantir le fonctionnement des services publics ; elle crée les conseils de développement.

**La loi du 12 juillet 1999** relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », réorganise la pyramide des EPCI au profit de trois structures : la communauté de communes (pour les zones rurales), la communauté d'agglomération (zones urbaines d'au moins 50 000 habitant.e.s), et la communauté urbaine (pour les agglomérations d'au moins 500 000 habitant.e.s). Elle supprime communauté de ville et district.

**La loi du 13 décembre 2000** relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi « SRU ») remplace le plan d'occupation des sols (POS) par le plan local d'urbanisme (PLU), encadré par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) pour favoriser une meilleure gestion des zones constructibles.

**La loi du 27 février 2002** relative à la démocratie de proximité favorise la participation à la vie locale (conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitant.e.s, commission consultative des services publics) et reconnaît de nouveaux droits aux élu.e.s dans les assemblées délibérantes locales (possibilité de créer des missions d'information et d'évaluation dans la région, le département et les villes de plus de 50 000 habitant.e.s).

**2003-2004** : sous la présidence de Jacques Chirac, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin engage une nouvelle réforme de la décentralisation, avec une révision constitutionnelle et l'adoption de diverses lois et lois organiques, parfois qualifiée d'« Acte II de la décentralisation ».

**La révision constitutionnelle du 28 mars 2003** introduit dans l'article 1er de la Constitution la notion de décentralisation : « la France une république indivisible (...). Son organisation est décentralisée ». Elle reconnaît pour les collectivités territoriales un droit à l'expérimentation, une autonomie financière et instaure un référendum décisionnel local. Trois lois organiques ont été adoptées, le 1er août 2003 et le 29 juillet 2004, pour appliquer ces dispositions.

**La loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales procède à de nouveaux transferts de compétences aux collectivités en matière de développement

économique, de tourisme, d'enseignement et de formation professionnelle, concernant des infrastructures (routes, aérodromes, ports), ainsi qu'en matière de construction et de logement social, pour certaines à titre expérimental. Elle étend par ailleurs aux départements, régions et EPCI le droit reconnu aux communes d'organiser des « référendums consultatifs » sur toutes affaires de leurs compétences, et permet aux électeur.ice.s de proposer aux conseils de toutes les collectivités territoriales et des EPCI, d'organiser une consultation sur toute affaire de la compétence de l'assemblée délibérante.

**La loi du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales, adoptée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, crée les communes nouvelles (pour inciter aux fusions de communes) et les métropoles, prévoit l'élection au suffrage universel direct en 2014 des conseiller.ère.s des communes dans les conseils des diverses communautés (de communes, d'agglomération ou urbaines), en même temps que celle des conseiller.ère.s municipaux.ales. Elle vise, pour renforcer l'intercommunalité, à obliger chaque commune à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale. Elle ouvre la possibilité pour des régions ou des départements de fusionner. Elle prévoyait, pour rationaliser les relations région/départements, l'élection au suffrage universel d'un.e élu.e commun.ne, le.la conseiller.e territoriale.e, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional, et supprimait la clause de compétence générale pour ces deux niveaux de collectivités.

Une série de lois adoptées sous la présidence de François Hollande est venue modifier certaines de ces dispositions.

**Une loi organique et la loi du 17 mai 2013** relatives à l'élection des conseiller.ère.s départementaux.ales, des conseiller.ère.s municipaux.ales et des conseiller.ère.s communautaires modifient le calendrier électoral et remplacent le.la conseiller.ère territoriale.e, par un.e conseiller.ère départemental.e.

**La loi du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM ») rétablit la compétence générale des départements et régions, consacre la notion de collectivités « cheffes de file » et crée les grandes métropoles de Paris, Lyon et Marseille, aux statuts différents.

**La loi du 16 janvier 2015** relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral réduit le nombre des régions métropolitaines à 13 (dont la Corse), rebaptise les conseiller.ère.s généraux.ales « conseiller.ère.s départementaux.ales », désormais élu.e.s au scrutin majoritaire binominal mixte, élargit le scrutin de liste aux municipales à partir de mille habitant.e.s et réforme l'élection au suffrage universel des conseiller.ère.s communautaires.

**La loi du 16 mars 2015** relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, améliore le statut de la commune nouvelle et prévoit un pacte financier pour inciter à des regroupements de communes.

**La loi du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite « loi NOTRe ») supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions, opère une redistribution des compétences entre intercommunalités, départements et régions, qui notamment renforce le rôle de la région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, et relève le seuil démographique de

constitution des EPCI à fiscalité propre (au moins 15 000 habitant.e.s sauf exception définies dans la loi).

**La loi du 8 novembre 2016** tendant à permettre le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle, vise à faciliter la création de ces communes nouvelles pour réduire le nombre des communes.

**La loi du 28 février 2017** permet la création de « communes nouvelles » issues de la fusion de plusieurs communes (fusion dite « horizontale ») ou de communes avec un établissement public de coopération intercommunale à « fiscalité propre » (fusion dite « verticale »).

## PRINCIPALES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### A. Les compétences de la région

La région a progressivement vu nombre de ses compétences se renforcer au fil des lois de décentralisation.

Elle joue un rôle majeur en matière de **développement économique**. Jusqu'en 2015, elle coordonnait en tant que cheffe de file les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions relevant de l'État ; depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, la région dispose d'une compétence exclusive en matière économique ; elle adopte un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation** (SRDEII), approuvé par arrêté préfectoral, qui fixe des orientations avec lesquelles devront être compatibles les actes des autres collectivités territoriales (article 2 de la loi) ; la loi confie aussi de à la région le **monopole de la définition des régimes d'aides aux entreprises**, hormis les aides à l'immobilier d'entreprise (art 3 de la loi, qui relèvent des communes et des EPCI).

La région a, en matière de **transports**, vocation à créer, exploiter et aménager les ports de commerce, est prioritaire pour la prise en charge des aéroports civils d'intérêt local, est l'autorité organisatrice des transports régionaux de voyageur.se.s (TER) et peut financer les infrastructures TGV.

Elle est compétente pour mettre en œuvre des **actions de formation professionnelle et continue, ainsi que d'apprentissage**.

Elle contribue à l'élaboration et à l'exécution des contrats de plan, définissant les actions que l'État et la région s'engagent à mener de manière conjointe par voie contractuelle pour six ans (les contrats de plan en cours couvrent la période 2014-2020). Depuis la loi du 27 janvier 2014, la région est aussi **autorité de gestion et de paiement des fonds structurels** et des programmes européens.

La région est, depuis la loi du 27 janvier 2014, **cheffe de file en matière d'environnement**. Elle a dans ce cadre l'initiative pour créer des parcs naturels régionaux. Elle élabore les plans régionaux d'élimination des déchets industriels ainsi que le plan de prévention des déchets

(art. 5 de la loi NOTRe et article L.541-13 du code de l'Environnement), et collecte auprès des éco organismes les informations sur les quantités de déchets soumis à la responsabilité élargie du producteur. Enfin, quant à l'eau, la région a des missions d'animation et de concertation en matière de protection de la ressource en eau quand l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines a des enjeux sanitaires et environnementaux les justifiant (article L 211-7, C env.).

La région élabore également, en vertu de la loi du 17 août 2015 (art. 10) un **schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET)**, qui se substitue au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et aux autres schémas et plans existants. Les documents d'urbanisme des autres collectivités territoriales doivent prendre en compte le SRADDET dans un rapport de compatibilité.

La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale de la région, mais donne compétence à celle-ci, au-delà de ces compétences obligatoires, pour « *Promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* » (article L4221-1 du CGCT modifié par la loi du 7 août 2015).

La région est enfin chargée (art. L111-9 modifié par la loi du 28/02/2017) d'organiser, en qualité de **cheffe de file**, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : à l'aménagement et au développement durable des territoires ; **à la protection de la biodiversité ; au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie** ; à la politique de la jeunesse ; à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transport, notamment à l'aménagement des gares ; au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

## B. Les compétences du département

Le département a été conçu lors de l'Acte I de la décentralisation comme une collectivité assurant principalement des missions de gestion axée surtout sur les services, les politiques sociales et les actions de solidarité.

La loi MAPTAM de 2014 visait à clarifier le partage des compétences entre les divers niveaux de collectivités et la loi NOTRe a pour sa part supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements.

L'article L 3211-1, dans sa nouvelle rédaction, dispose que « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les*

*solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».*

L'article L.111-4 modifié par la loi NOTRe prévoit toutefois le maintien de compétences partagées entre les divers niveaux de collectivités territoriales en matière de culture, de sport, de tourisme, de protection des langues régionales, d'éducation populaire et des politiques en faveur de la jeunesse.

La loi MAPTAM a par ailleurs fait du département la collectivité cheffe de file pour certaines compétences. Le département a ainsi charge d'organiser, en tant que chef de file (article L. 1111-9 du CGCT) les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

- l'action sociale, au développement social et à la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- l'autonomie des personnes ;
- la solidarité des territoires.

Le département garde aussi la possibilité, dans des conditions définies à l'article L. 111-10 du CGCT, de contribuer au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou par leurs groupements, notamment des projets d'investissement en zone rurale.

Dans chaque département, État et département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le département est chargé de **l'aide et de l'action sociale**, qui représentent environ **la moitié de son budget**. Il a en particulier en charge l'aide à l'enfance (protection maternelle et infantile, protection de l'enfance), l'aide aux personnes handicapées (politiques d'hébergement et d'insertion sociale, gestion de la prestation de compensation du handicap), ainsi que l'aide aux personnes âgées et dépendantes (création et gestion de maisons de retraite, aide au maintien à domicile, allocation personnalisée d'autonomie). Dans le domaine social, a aussi été confiée aux départements la gestion du revenu de solidarité active créé par la loi du 1er décembre 2008. Quant au **logement**, il élabore le plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisé.e.s et gère le fonds de solidarité pour le logement.

Le département a aussi en charge, en matière d'**éducation**, la construction, la rénovation et l'équipement des collèges. En vertu de la loi du 13 août 2004, il gère les agent.e.s .s, technicien.ne.s, ouvrier.ère.s et de service (TOS) travaillant dans les collèges et reste compétent pour les services de transport spécial des élèves handicapé.e.s vers les établissements scolaires.

Dans le domaine de **l'aménagement**, il a compétence pour l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes. En matière de **voirie**, le département a la charge de l'investissement, de la gestion et de l'exploitation du réseau routier départemental.

Il assure la gestion des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en matière de sécurité civile.

En matière d'**environnement**, le département élabore le plan départemental des déchets et gère les espaces naturels sensibles (ENS).

## C. Les compétences de la commune

Le maire exerce, au nom de l'État, des fonctions d'état civil ou électorales, et, en tant qu'autorité municipale, un pouvoir de police administrative générale. La commune est par ailleurs traditionnellement l'échelon d'administration territoriale de proximité, qui offre à ses habitant.e.s nombre des services du quotidien pour les transports urbains, les écoles maternelles et primaires, l'urbanisme, les bibliothèques ou les musées. Les communes ont, sans doute de ce fait, conservé une **clause de compétence générale** pour ce qui concerne les **affaires de la commune**.

Les communes sont ainsi compétentes pour élaborer les documents réglementaires d'**urbanisme**, notamment les **plans locaux d'urbanisme (PLU)**. Mais cette compétence, qui peut être transférée aux EPCI (PLUI), doit être exercée en concertation avec d'autres personnes publiques (notamment l'État ou d'autres communes), ainsi que dans le respect des orientations fixées dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) élaborés à l'échelon intercommunal (par un EPCI ou un syndicat mixte fermé) et des directives territoriales d'aménagement et de développement durable. Les maires sont aussi compétent.e.s pour la délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme, avec, en particulier, les permis de construire dans les communes qui sont dotées d'un PLU approuvé.

Les communes peuvent aussi intervenir en matière **sociale**, à travers la mise en œuvre de l'action sociale facultative via les **centres communaux d'action sociale** (dont la création est facultative dans les communes de moins de 1 500 habitant.e.s depuis la loi NOTRe), en matière d'enseignement, la commune ayant la charge des écoles élémentaires et préélémentaires.

Les communes jouent aussi un rôle **culturel** avec les bibliothèques, les musées, les établissements d'enseignement artistique (écoles municipales de musique ou de danse, création et entretien de théâtres municipaux, organisation de festivals). Dans le domaine **des sports et des loisirs**, elles créent et gèrent des équipements sportifs (piscines, patinoires, stades) et/ou subventionnent des activités sportives.

De plus, la loi du 27 janvier 2014 a fait de la commune la **collectivité cheffe de file** en matière de **services de proximité, de développement et de mobilité durable**. En revanche, la loi NOTRe prévoit le transfert obligatoire à partir de 2020 des compétences en matière d'eau et d'assainissement aux EPCI à fiscalité propre (art ; L. 5216-5 et art. 64 de la loi).

---

On dénombrait, en 2016, 11 communautés urbaines, 196 communautés d'agglomération, 1 842 communautés de communes, 12 métropoles (Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Métropole Européenne de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole, Métropole Rouen Normandie, Strasbourg Euro métropole, Toulouse Métropole, la métropole Nice Côte d'Azur, la métropole du Grand Nancy), la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille. Existent aussi 1 149 syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM) et 7 992 Syndicats de communes à vocation unique (SIVU). Au 1er janvier 2017, la France métropolitaine et les Outre-mer comptent 35 416 communes, et, au 1er janvier 2016, le nombre des EPCI à fiscalité propre s'élève à 2 062.



## N° 5 PANORAMA DES DISPOSITIFS CONTRACTUELS ÉTAT-COLLECTIVITÉS CONCERNANT LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

### **De nombreux dispositifs contractuels à vocation transversale mobilisant l'État et les collectivités prennent en compte les impératifs de la transition écologique**

Le premier recensement effectué par le CGET dans le cadre des travaux de la conférence nationale des territoires sur la contractualisation révèle le nombre élevé de contrats État-collectivités à caractère transversal, et avec des durées et des calendriers variables : près de 1100, dont 12 à l'échelle interrégionale, 28 à l'échelle régionale (contrats de plan État-régions) et plus de 1000 à l'échelle infrarégionale, le plus souvent infra-départementale. Les contrats de ville et les contrats de ruralité constituent la grande majorité de ces contrats infra-départementaux. En annexe figure un premier recensement des contrats territoriaux État-collectivités à vocation transversale. Une cartographie est réalisée dans le cadre de la CNT - Cette cartographie sera mise en ligne sur le site dédié à la conférence nationale des territoires (à venir).

Le retour d'expériences de ces contractualisations, et l'échange avec les acteurs dans le cadre de la CNT doivent permettre de proposer des dispositifs contractuels qui répondent aux attentes des acteurs locaux, de confiance et de souplesse.

Sans préjuger de leur portée « transformationnelle », ni viser à l'exhaustivité (pour les projets comme pour les types de contrats), voici des exemples de projets ou de dynamiques qui s'inscrivent dans la transition écologique dans le cadre des dispositifs contractuels précités :

### Contrats de plan État-régions 2015-2020

Les CPER 2015-2020 présentent tous la même architecture avec 6 volets thématiques avec des priorités communes entre l'État, les régions et les collectivités infrarégionales : mobilité, enseignement supérieur et recherche, transition écologique, innovation, filières d'avenir, usine du futur, numérique, emploi et un volet territorial.

#### **Volet transition écologique et énergétique**

- les régions sont fortement impliquées avec l'ADEME sur un ensemble d'actions en faveur d'une meilleure efficacité énergétique. En Occitanie, qui ambitionne d'être la première région à énergie positive, des projets exemplaires en matière d'efficacité énergétique des bâtiments à coûts maîtrisés sont ainsi soutenus avec des actions d'accompagnement et de sensibilisation en faveur de la rénovation énergétique et d'aide aux particuliers, aux organismes HLM et aux collectivités.
- en PACA, le soutien au développement d'une ingénierie globale (technique et financière) territoriale de conseil, de formation et d'accompagnement au service de projets de transition écologique ainsi que le soutien aux démarches intégrées et l'accompagnement des territoires volontaires fait partie de la convention pluriannuelle État-région-ADEME pour la mise en œuvre du CPER.

- en Pays de la Loire, les actions soutenues avec l'ADEME concernent par exemple les projets territoriaux de développement durable du type agenda 21, l'accompagnement des parcs naturels régionaux, le soutien aux plans climat énergie territoriaux, la promotion des écoquartiers et les projets issus de la démarche « écocité » et l'éducation à l'environnement.
- en Occitanie, sur le versant méditerranéen, le Plan littoral 21 consiste à faire du littoral un territoire d'innovation autour d'enjeux environnementaux, de développement économique global et de cohésion sociale. Le soutien au Plan littoral 21 fait l'objet du premier avenant au CPER (deux millions d'euros État + un million d'euro région).
- en Guyane, le volet soutient la structuration de la démarche de valorisation des matériaux locaux et techniques de constructions adaptées à la Guyane et permettent d'acquérir une connaissance fine du territoire et de capitaliser les expérimentations pour le développement des énergies renouvelables et la définition d'un mix énergétique.

#### Autres volets

- en Bourgogne Franche-Comté, le volet enseignement supérieur recherche et innovation permet le soutien à des projets inscrits dans la transition énergétique, par exemple la rénovation des bâtiments du site universitaire de Belfort avec la construction d'un bâtiment à Energie positive de 8000m<sup>2</sup>. Dans cette région, des projets de recherche sont soutenus également, par exemple sur l'écologie avec les centres de chercheurs de l'INRA et le pôle de compétitivité VITAGORA sur la recherche en matière d'alimentation et de production agricole avec des plateformes nouvelles technologie.
- en Bretagne, dans le cadre du volet métropolitain du CPER (qui fait le lien avec l'ensemble des interventions en plus du CPER - fonds européens, PIA...), le projet de la plateforme portuaire de Brest est soutenu pour repositionner le port sur les énergies marines renouvelables en lien avec la présence du pôle de compétitivité mer Bretagne Atlantique.
- en Nouvelle-Aquitaine, le volet territorial du CPER Aquitaine soutient la gestion intégrée du littoral avec notamment la structure de gouvernance (GIP littoral aquitain) et l'outil de connaissance du littoral (Observatoire de la Côte Aquitaine) mis collectivement en place par l'État, la Région et les collectivités littorales pour alimenter et conduire un plan d'aménagement durable du littoral aquitain dans le contexte de l'attractivité du littoral aquitain et d'une forte exposition aux aléas littoraux.

## Contrats infrarégionaux

### Pactes métropolitains d'innovation

- les Pactes État-métropoles incitent les métropoles à intensifier les coopérations avec leurs territoires voisins. Pour Brest métropole, c'est le cas au travers d'un

- contrat de réciprocité avec le Pays du Centre Ouest Bretagne, notamment dans le domaine de l'énergie et de l'environnement.
- le volet innovation du Pacte avec Grenoble-Alpes Métropole accompagne le renouvellement de la gouvernance de l'énergie avec la préfiguration du service public de l'énergie, le renforcement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement énergétique du territoire en lien avec le Plan climat air énergie territorial (PCAET), et les projets de mobilité participant à la dynamique de transition énergétique du territoire. Dans le cadre des liens avec le soutien « Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte », la Métropole grenobloise et le Parc naturel régional du Vercors ont défini un plan d'actions afin de mettre en avant la dimension d'interconnexion entre ville et montagne (développement du bois énergie, des mobilités alternatives à la voiture individuelle).
  - le pacte État-Métropole de Strasbourg Eurométropole porte sur la thématique de l'Ecoparc Rhénan dont l'objectif consiste à reconverter la friche industrielle de la raffinerie de Reichstett en site expérimental de transition économique, écologique et énergétique.
  - Nantes métropole a choisi la thématique du projet alimentaire territorial pour mettre en place une gouvernance alimentaire locale de la production à la consommation. Il s'agit de soutenir l'agriculture urbaine et périurbaine et saisir l'opportunité du déménagement du Marché d'Intérêt national de Nantes sur un nouveau site au sud de l'agglomération pour susciter une nouvelle dynamique de la filière, du producteur au consommateur.

## Contrats de ruralité

Les contrats de ruralités entre l'État (représenté par le préfet de département) et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'établissement public de coopération communale coordonnent les moyens financiers et prévoient l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière de transition écologique, d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, ou de cohésion sociale.

- la communauté d'agglomération d'Albi met en avant les axes stratégiques suivants : « réduire les consommations d'énergie » et « produire de l'électricité à partir de ressources locales et renouvelables », les projets soutenus permettent la rénovation énergétique de bâtiments (communaux, école), les équipements de production photovoltaïque sur les bâtiments publics.
- la communauté de communes ELAN Limousin ambitionne de « favoriser l'emploi des énergies renouvelables et soutenir la filière bois ». Le contrat prévoit donc le soutien à l'étude préalable à la mise en place d'un Plan Climat Air Énergie, l'installation d'un méthaniseur et la création de réseaux de chaleur bois énergie.
- le contrat avec le PETR du Charolais Brionnais accompagne les opérations visant à réduire la précarité énergétique en favorisant l'habitat durable. Deux territoires du Pays sont couverts par un contrat local de transition énergétique : Bourbon-Lancy

et la communauté de communes du Sud Brionnais. D'autres projets peuvent être accompagnés pour favoriser l'émergence de territoires à énergies positive vers la croissance verte pour des territoires « zéro gaspillage, zéro déchets » et pour le développement de la méthanisation. Un appui des services de l'État est prévu pour l'élaboration du plan climat air énergie territorial.

## Contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD)

Les lois de programmation militaire prévoient un accompagnement économique adapté à la situation spécifique de chacun des territoires les plus fortement impactés par les restructurations de défense. Cet accompagnement est principalement réalisé au travers d'accords partenariaux entre l'État (représenté par le préfet de département) et les collectivités avec les contrats de redynamisation de site de défense (pour les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs) et les plans locaux de redynamisation pour les territoires affectés par une perte nette d'au moins 50 emplois.

Exemples de projets soutenus dans le cadre des CRSD :

- Brétigny-sur-Orge (Ile-de-France) : création d'un lotissement agricole biologique ;
- Châlons-en-Champagne (Grand Est) : développement de plateformes de recyclage au niveau local de matériaux issus du BTP et des textiles ;
- Commercy (Grand Est) : création d'un éco-quartier au centre-ville de Commercy. Développement des circuits courts : mise en place d'un drive fermier ;
- La Rochelle (Nouvelle Aquitaine) : ville durable, rénovation des bâtiments, éco-mobilité et optimisation énergétique et environnementale, réhabilitation de l'ancien bâtiment militaire en plateformes technologiques (formation, R&D) et pépinière d'entreprises dédiée aux éco-activités.

### **Contrats territoriaux particuliers, l'exemple du protocole d'engagement pour le renouveau du bassin minier Nord Pas-de-Calais**

Afin de conforter le soutien de l'État et d'améliorer les conditions de vie et de logement des habitants du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, une mission interministérielle a été confiée en juin 2016 à Jean-Louis Subileau, Grand Prix de l'Urbanisme. Le diagnostic dressé dans le cadre de la mission a ouvert le champ à une démarche de projet à l'échelle du territoire qui s'est concrétisée en mars 2017 par la signature d'un protocole d'engagement entre l'État, le conseil régional Hauts-de-France, les deux conseils départementaux du Nord et du Pas-de-Calais ainsi que les huit EPCI du bassin minier.

L'engagement pour le renouveau du bassin minier vise à poursuivre la métamorphose du territoire, grâce à une approche transversale de son développement. Ce cadre d'intervention vise à en faire un territoire moteur de la transition écologique et énergétique. Le protocole prévoit notamment des actions en matière de réhabilitation des logements (objectif 23 000 en dix ans) et le développement de la filière de l'écoconstruction avec par exemple la création d'un nouveau campus des métiers et des qualifications sur l'écoconstruction et l'efficacité énergétique.

## Un autre exemple de dynamiques territoriales : les TEPOS.

Au début des années 2000, quelques territoires ruraux ont entrepris des démarches « 100 % énergies renouvelables » et ont initié en 2011 les premières rencontres « énergie et territoires ruraux » au Mené en Bretagne. Ce sont en particulier la communauté de communes du Mené (6500 habitants) en Côtes d'Armor, Biovallée (50 000 habitants, 100 communes) dans la Drôme, le pays du Thouarsais (41 000 habitants, 40 communes) dans les Deux Sèvres. Avec le soutien financier de l'ADEME, de la Caisse des Dépôts et du CGET, cette dynamique est animée par le CLER, réseau pour la transition énergétique et a pris le nom de Territoires à énergie positive (TEPOS).

Le réseau TEPOS promeut une approche territorialisée, sociale et solidaire des enjeux énergétiques et est aujourd'hui composé d'une centaine de membres dont 58 territoires majoritairement ruraux. Les rencontres nationales qui ont eu lieu à Figeac en septembre 2017 ont d'ailleurs été axées sur « énergie et territoires ruraux ».

**Tableau : Contrats territoriaux État-collectivités à vocation transversale (premier recensement)**

Type de contrat	Durée	Signataires	Partenaires	Nbre de contrats au 19/09/2017
<b>CONTRATS REGIONAUX ET INTERREGIONAUX</b>				
Contrats de Plan Etat-Région (CPER)	2015 - 2020	Etat (y compris les opérateurs ADEME, Agences de l'eau...), Région	Métropoles, EPCI, Départements (facultatif) Eurométropole de Strasbourg (obligatoire)	27
Pacte d'avenir pour la Bretagne	2014 - 2020	Etat, Région, EPCI		1
Contrats de Plan Interrégional Etat - Régions pour les fleuves	2015 - 2020	Etat (dont Agences de l'eau), Régions	Communes, EPCI, Départements	6
Contrat de plan interrégional Etat-Régions Vallée de la Seine	2015 - 2020	Etat (dont Agences de l'eau et ADEME), Régions		1
Contrats de Plan Interrégional Etat - Régions pour les massifs	2015 - 2020	Etat, Régions	Communes, EPCI, Départements	5
<b>CONTRATS INFRAREGIONAUX</b>				
Conventions territoriales d'application du volet territorial des CPER	2015 - 2020	Etat, Région, Autres collectivités		83
Contrats de ville	2015 - 2020	Etat, Collectivités : EPCI, communes, régions	CAF, bailleurs, Pôle emploi, ARS...	435
Contrats de ruralité	2017 - 2020	Etat, Président du ou des EPCI ou Président du PETR	CDC, Région, Département, PNR, Pays...	422
Pactes Etat - Métropole	2017	Etat, Métropole	CDC, ADEME, Agences de l'eau...	15
Contrats de Redynamisation des Sites de Défense et Plans Locaux de Redynamisation	3 à 5 ans	Etat, Commune ou EPCI	Régions, Départements	26 actifs
Contrats de centre-bourg	2014 - 2017 pour l'ingénierie 2015 - 2022 pour la revitalisation	Etat (dont l'ANAH), Commune/EPCI		54
<b>Contrats territoriaux particuliers</b>				
Contrat territorial du Pays Basque	2015 - 2020	Etat, Région, EPCI		1
Contrat triennal de Strasbourg	2015 - 2017 2018 - 2020 (en cours d'élaboration)	Etat, EPCI, Commune	Département, Région	1
Contrat d'accompagnement à la redynamisation de Châlons-en-Champagne	2015 - 2020	Etat, EPCI, Commune, Région, Département	Chambres consulaires, ADEME, CDC, BPI	1
Contrat de développement territorial pour Calais et le Calaisis	2015 - 2020	Etat, EPCI, Commune, Région, Département		1
Contrat de développement territorial de l'Amiénois	Pas de durée spécifiée	Etat, EPCI, Commune, Région, Département		1
Contrat territorial pour le développement du Sud-Vendée	2016 - 2018	Etat, EPCI, Communes		1
Protocole d'engagement pour le renouveau du bassin minier Nord Pas-de-Calais	pas de durée spécifiée	Etat, Région, Départements, EPCI		1
Plan littoral 21 Méditerranée	Pas de durée spécifiée	Etat, Région	Caisse des dépôts, collectivités	1

Source : Note du Commissariat général à l'égalité des territoires à l'attention de Mme Anne-Marie Ducroux, présidente de la section de l'environnement du CESE.

## N° 6 LISTE DES SIGLES

AdCF	Association des communautés de France
ADEME	Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ANPP	Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays
APC	Arrêté préfectoral complémentaire
ASP	Agence de services et de paiement
ATD	Agence technique départementale
ATESAT	Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CCE	Contribution climat énergie
CCI	Chambre de commerce d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et de consignation
CEREMA	Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CLER	Réseau pour la transition énergétique
CNEPOF	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CNT	Conférence nationale des territoires
COP 21	Vingt-et-unième conférence des parties
COPANEF	Comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation
CPER	Contrats de plan État-régions
CRDD	Centre de ressources du développement durable
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CRSD	Contrat de redynamisation des sites de défense
CTE	Contrat de transition écologique
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CTES	Contrat de transition écologique et solidaire
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DIRRECTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
ECECLI	Évolution compétences emplois climat
EnR	Énergie renouvelable
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPV	Éoliennes en pays de Vilaine
EES	Évaluation environnementale stratégique
EPV	Éoliennes en pays de Vilaine
ESTE	Enveloppe spéciale de transition énergétique

ETAMAT	Établissement du matériel de l'armée de terre
ETP	Équivalent temps plein
FEDAER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanismes
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
GPECT	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRETA	Groupement d'établissement (formation continue)
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
LDDS	Livret du développement durable et solidaire
LTECV	Loi de transition écologique pour la croissance verte
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NCT	Nouveau conseil aux territoires
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OREE	Organisation pour le respect de l'environnement dans l'entreprise
PAC	Pompe à chaleur
PAT	Plan d'approvisionnement territorial
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PCET	Plans climat énergie territoriaux
PDU	Plan de déplacement urbain
PLH	Programmes locaux de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PME	Petite et moyenne entreprise
PNR	Parc naturel régional
PNSE	Plan national santé environnement
PPA	Plan protection de l'atmosphère
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
PRSE	Plan régional santé environnement
RAC	Réseau Action Climat
RVE3	Troisième révolution industrielle
SCoT	Schémas de cohérence territoriale
SDAGE	Schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SNTEDD	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires



# Annexes

---

SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRI	Schéma régional d'intermodalité
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports
STREN	Schéma pour la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie
TEPCV	Territoire à énergie positive pour la croissance verte
TEPOS	Territoires à énergie positive
TES	Transition énergétique et solidaire
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TVB	Trame verte et bleue
VNF	Voies navigables de France
ZDZG	Zéro déchet zéro gaspillage

## N°7 LISTE DES NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- 1 La décentralisation fonctionnelle est pour sa part le transfert de compétences à des établissements publics aux compétences spécialisées (universités, hôpitaux, etc.).
- 2 La Constitution reconnaît trois catégories de collectivités, celles qui relèvent de l'article 72 ou celles de l'article 73 et de l'article 74.  
Les collectivités territoriales régies par l'article 73 sont les départements et régions d'Outre-mer (Guadeloupe, La Réunion, Mayotte), depuis la loi du 27 juillet 2011 les collectivités uniques de Guyane et de Martinique ;  
Ces collectivités sont soumises au régime dit d'identité législative. Si les lois et les règlements y sont applicables de plein droit, ces dispositions peuvent faire l'objet d'adaptations pour tenir compte des caractéristiques particulières de ces collectivités.  
Les collectivités territoriales régies par l'article 74 sont Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Polynésie-française, depuis 2007 Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;  
Ces collectivités relèvent du régime de spécialité législative c'est à dire que les lois et règlements s'appliquent que si elles y sont mentionnées expressément.  
Enfin, le statut de la Nouvelle-Calédonie qui constitue une collectivité sui generis relevant du Titre XIII de la Constitution. Son statut a été défini en 1999 et repose sur les Accords de Nouméa de 1998.
- 3 Loi du 17 août 2015 (article 10).
- 4 MTES/CGDD ; *Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique* ; juin 2017.
- 5 Le SRADDET s'applique à l'ensemble du territoire national hors Île-de-France, Corse et Outre mer. Pour l'Île-de-France et la Corse, le SRCAE demeure le document de planification et, en outre-mer, le schéma d'aménagement régional (SAR) vaut SRCAE. Le SRADDET est complété par un plan régional d'efficacité énergétique.
- 6 Notamment communautés de communes ou communauté d'agglomération.
- 7 Les PCAET succèdent aux Plans climat énergie territoriaux (PCET).
- 8 La métropole de Lyon et les EP de la métropole du Grand Paris sont également concernés. En dessous de 20 000 habitant.e.s, des PCAET volontaires peuvent être adoptés. Cette compétence échappe donc désormais aux régions, départements et collectivités de plus de 50 000 habitant.e.s qui ne sont plus tenu.e.s de réaliser des plans climats mais simplement des bilans de leurs émissions de GES. Ces documents doivent être élaborés sans délais pour les EP territoriaux et métropoles de plus de 50 000 habitant.e.s et avant le 31 décembre 2018 pour les communautés de 20 000 à 50 000 habitant.e.s.
- 9 Art R 229-53.
- 10 Gazette des communes ; *Plan climat air-énergie : pourquoi les collectivités ont du mal à innover* ; décembre 2016.
- 11 Gazette des communes ; *Transition écologique : un nouveau contrat en vue entre l'État et les collectivités* ; 11 septembre 2017.

- 12 Cette partie s'appuie sur Michel Verpeaux et Laetitia Janicot ; *Droit des collectivités territoriales* ; 2017 ;  
Pascal Leprêtre ; *Les collectivités territoriales* ; 2016 ;  
Didier Gugnard ; *Droit des collectivités territoriales* ; LEXIFAC Droit, 2017.
- 13 Voir, pour plus de détails, l'annexe n° 4.
- 14 Bilan de l'application de la LTECV présenté au conseil des ministres du 19 avril 2017.
- 15 Cabinet B&L évolution ; *TEPCV : effet de levier ou rendez-vous manqué ?* ; étude, janvier 2017.
- 16 Rapport d'enquête au sein du réseau TEPOS sur l'appel à projets TEPCV, CLER, février 2016.
- 17 Cabinet B&L évolution, étude déjà citée.
- 18 Circulaire du 26 septembre 2017 du MTES aux préfet.te.s de région.
- 19 Cabinet B&L évolution, idem.
- 20 Audition de Bruno Lêchevin au CESE au nom de la section de l'environnement, octobre 2017.
- 21 Antoine Bonduelle, Jean Jouzel ; *L'adaptation de la France au changement climatique mondial* ; avis du CESE présenté au nom de la section de l'environnement, mai 2014.
- 22 Yoann Legendre et al. 2017 ; *Comment évoluer vers une approche intégrée en contexte de changement climatique* ; Colloque EUCC/BRGM 9-11 mai (voir p. 58 et au-delà), ADEME Guadeloupe.
- 23 Virginie Bonot, Frederick Mandine, *Journée changement climatique en Guadeloupe, du constat à l'adaptation* ; Région Guadeloupe et ADEME, mai 2016.
- 24 CLER ; *Pratiques méthodologiques des territoires à énergie positive* ; janvier 2017.
- 25 La Gazette.fr ; *Transition écologique : un nouveau contrat en vue entre l'État et les collectivités* ; septembre 2017.
- 26 Le Point.fr ; *Un plan d'investissement de 57 milliards d'euros sur le quinquennat* ; AFP, septembre 2017.
- 27 Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat ; *Fiscalité environnementale, un état des lieux* ; janvier 2017.
- 28 Marie-Béatrice Levaux, Bruno Gentil ; *L'emploi dans la transition écologique* ; avis du CESE présenté au nom de la section du travail et de l'emploi, mai 2015.
- 29 Allain Bougrain Dubourg ; *Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique* ; avis du CESE présenté au nom de la section de l'environnement, septembre 2016.
- 30 Allain Bougrain Dubourg, avis déjà cité.
- 31 Loi du 5 mars 2014 institue le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle.
- 32 Voir à ce propos les préconisations formulées dans les précédents avis de la section : Allain Bougrain Dubourg avis déjà cité ; Jean-David Abel, Marc Blanc ; *Vers une bioéconomie durable* ; avis du CESE présenté au nom de la section de l'environnement, mars 2017.

- 
- 33 « Sont membres de droit les présidents de conseils régionaux et départementaux, ainsi que les présidents d'EPCI de plus de 30 000 habitants. Sont membres élus, pour chaque région : un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants, un représentant des communes de 3 500 à 30 000 habitants et un des communes de moins 3 500 habitants. Ils sont élus par les maires ou conseillers communautaires appartenant à la même catégorie. Enfin, seront membres des CTAP, dans chaque région concernée, un représentant des élus de la montagne, désigné par le préfet sur proposition de l'Association nationale des élus de la montagne ».
  - 34 Contribution de l'AdCF au CESE du 18 octobre 2017.
  - 35 CGDD/SOES, les agendas 21 locaux, novembre 2013.
  - 36 Informations site internet « Plan bâtiment durable ».
  - 37 Adrian Deboutière ; *Le green deal un outil au service de l'économie circulaire* ; Institut de l'économie circulaire.
  - 38 Ministère de la Transition écologique et solidaire, fiche Théma Financement participatif pour la croissance verte.
  - 39 Sur ces questions du financement de l'amorçage et du développement, voir notamment « *Financer le développement de projets d'énergies renouvelables d'intérêt territorial*, CLER, novembre 2016 ; *Opérateurs énergétiques territoriaux*, CLER, juin 2017 ».











## Dernières publications de la section de l'environnement

<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique Alain Bougrain Dubourg</p> <p>CESE 09 SEPTEMBRE 2016</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France Jean Jouzel et Agnès Michelot</p> <p>CESE 10 SEPTEMBRE 2016</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Vers une bioéconomie durable Jean-David Abel et Marc Blanc</p> <p>CESE 06 MARS 2017</p>
--	--	---

## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Les conséquences des séparations parentales sur les enfants Pascale Coton et Geneviève Roy</p> <p>CESE 01 OCTOBRE 2017</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Quelle politique pour les pôles de compétitivité ? Frédéric Grivot</p> <p>CESE 01 OCTOBRE 2017</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Vers la démocratie culturelle Marie-Claire Martel</p> <p>CESE 02 NOVEMBRE 2017</p>
--	--	---

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411AA0024-001117 - Dépôt légal : décembre 2017

Crédit photo : Istock photos

# LES AVIS DU CESE



La transition écologique et solidaire engage une profonde mutation de notre société qui implique, sur chaque territoire, l'ensemble des acteur.rice.s économiques, sociaux.ales, environnementaux.ales.

Il s'agit d'une transformation systémique qui oriente vers un développement durable. Parce qu'elle s'appuie sur l'adhésion et le changement des habitudes et comportements des acteur.rice.s, citoyen.ne.s, elle est aussi une révolution sociétale.

Pour l'accélérer, le gouvernement envisage de créer un contrat de transition écologique (CTE), sujet sur lequel il a sollicité l'avis du CESE.

Le Conseil estime que ce nouveau contrat, entre l'Etat et les territoires, peut être une opportunité s'il est construit sur une approche ascendante, globale et inclusive et conçu de façon ambitieuse. Il devra être systémique, solidaire et s'appuyer sur des projets de territoires.

Dans cette optique, le CESE propose les modalités d'organisation et d'animation de ces futurs contrats.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41117-0024 prix : 19,80 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151123-1



9 782111 511231



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)