



L'abécédaire des politiques publiques locales liées à la transition écologique

Auteur : Christine Moro

Relecteur : Evanie Fort, Laurent Badone, Natacha Nass

Table des matières

Introduction : la territorialisation de la transition écologique.....	2
Adaptation au changement climatique.....	3
Air (qualité de l'air).....	5
Alimentation.....	6
Aménagement du territoire.....	8
Atténuation.....	12
Bâtiment.....	13
Biodiversité.....	15
Budget vert.....	16
Commande publique.....	17
Coopération internationale.....	19
Déchets/économie circulaire.....	21
Eau.....	25
Energie.....	31
Europe.....	34
Evaluation environnementale.....	36
« Eviter, réduire, compenser ».....	38
Financement de la transition écologique.....	39
Gaz à effet de serre (réduction des émissions).....	42
Justice (sociale, territoriale, internationale).....	46
Labels.....	46
Littoral.....	47
Mobilités/transports.....	49
Numérique.....	55
Plastiques : mettre fin aux pollutions plastiques.....	59
Risques naturels (prévention).....	60



Ruralité	61
Santé.....	63
Services publics écoresponsables	64
Sobriété	65
Urbanisme.....	67
Et pour aller plus loin....	70

Introduction : la territorialisation de la transition écologique

Les collectivités territoriales sont de longue date des acteurs de la lutte contre le changement climatique et de la protection de l'environnement et de la biodiversité, tout simplement parce qu'elles inscrivent leurs actions **dans le cadre de la légalité nationale et des engagements internationaux pris par la France.**

Les collectivités territoriales sont impliquées parce qu'elles sont elles-mêmes consommatrices de biens et service, acheteuses, émettrices de gaz à effet de serre et productrices de déchets, **par leurs activités directes** : gestion de leur patrimoine (bâtiments, éclairages publics, espaces verts), emploi d'agents publics, pourvoi de services publics. Mais elles sont **aussi animatrices de leur territoire** et de ce fait exercent soit une autorité, soit une influence sur les autres acteurs du territoire.

Au cours des dernières années, tant l'évolution des lois sur la décentralisation (lois MAPTAM et NOTRe) que les responsabilités confiées aux collectivités territoriales par les lois qui se succèdent sur les sujets climat/environnement et transition écologique, vont dans le sens d'une **approche à l'échelle territoriale**, qui se révèle la plus appropriée pour de multiples raisons : reconnaissance de la **diversité des territoires** et donc des problématiques et des solutions (peu de points communs entre une commune littorale confrontée au retrait du trait de côte, une métropole aux transports fortement émetteurs, ou encore une communauté de communes rurales luttant pour la restauration de son attractivité et contre l'exode de sa population) ; impératif de **réduire les inégalités** entre les territoires grâce à un traitement individualisé ; nécessité de faire **participer et coopérer tous les acteurs** du territoire, publics et privés, institutions, entreprises, associations et citoyens.

En parallèle, la territorialisation des politiques publiques a pour effet de rendre l'approche plus globale et d'accroître le rôle de chef de file des collectivités territoriales : ainsi par rapport à la transition écologique, une **approche territoriale** des responsabilités des collectivités tend à **prendre progressivement la place de l'approche organisationnelle** qui était de mise au départ.

L'approche organisationnelle, qui s'applique par exemple pour la déclaration des émissions de gaz à effet de serre des collectivités obligatoire depuis 2010 (art. L. 229-25 du code de l'environnement), institue comme périmètre **le patrimoine** (les bâtiments et espaces



verts que la collectivité possède et gère) **et les compétences** (activité des agents publics, fonctionnement des services publics) de la collectivité. **L'approche territoriale** inclut quant à elle l'ensemble des acteurs du territoire et permet de rendre compte du pilotage exercé par la collectivité (par exemple à travers la création d'un réseau de chaleur ou d'un réseau de transport bas-carbone). Selon l'Association Bilan Carbone, seuls 15 % des émissions de gaz à effet de serre émis sur un territoire relèvent du patrimoine et des compétences des collectivités. En intégrant l'effet indirect des orientations de politiques publiques, cette part atteindrait 50 %. En outre, 70 % des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessiteraient une action locale¹.

L'approche territoriale **ne signifie pas automatiquement une implication accrue des collectivités territoriales** : sur de nombreux sujets, ce sont plutôt les **services déconcentrés de l'Etat**, en particulier le préfet de département, de région, de bassin fluvial ou de massif montagneux, et la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) qui sont **responsables des politiques publiques et de la mise en œuvre des stratégies**. Les résultats quantifiés des collectivités territoriales (par exemple sur la réduction des émissions de CO₂,) ne sont pas non plus forcément agrégés du bas vers le haut pour être pris en compte dans les résultats nationaux. En revanche, on note un **développement de l'approche collaborative et contractuelle entre l'Etat** ou ses agences (notamment ADEME et ANCT) et établissements publics (Office français de la biodiversité [OFB], agences de l'eau, CEREMA...) et les collectivités territoriales.

Les domaines d'application concrète de la transition écologique sont très nombreux – la liste des sujets traités ici n'étant d'ailleurs pas exhaustive. Devant la diversité de ces domaines qui au demeurant se recoupent souvent, nous avons choisi de proposer **un abécédaire**, qui ne reflète aucunement leur ordre d'importance, et ne rend pas compte non plus de leur ordre d'apparition dans les compétences exercées par les collectivités territoriales. **Chaque rubrique peut être consultée séparément.**

* * *

Adaptation au changement climatique

Alors que l'attention s'est historiquement d'abord portée sur l'atténuation, **il apparaît désormais indispensable d'agir de façon tout aussi déterminée et en parallèle pour l'adaptation**² qui permet de faire face aux aléas climatiques, de plus en plus difficiles à éviter par les politiques d'atténuation et avec lesquels il faudra composer à l'avenir.

¹ Association Bilan Carbone 2018, Bonnes pratiques des territoires en faveur du climat, cité par l'AdCF dans « La contribution des intercommunalités à la transition énergétique : analyse des PCAET approuvés », juillet 2021.

² <https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique>



En effet, les conséquences effectives et dommageables du changement climatique, en métropole et dans les outre-mer³, sont déjà visibles :

- une hausse générale des températures tout au long de l'année (été plus chauds, vagues de chaleur et canicules plus fréquentes, hivers plus doux, fonte des glaciers) ;
- des précipitations plus intenses, avec risque accru de crues, d'inondations, de tempêtes et, en outre-mer, de cyclones ;
- la baisse de la ressource en eau : la chaleur plus intense combinée aux précipitations violentes plus fréquentes favorise la sécheresse et la baisse du niveau des nappes phréatiques ainsi que du débit des cours d'eau ;
- la hausse du niveau de la mer accroît les risques de submersion pour les îles et les zones côtières.

Les politiques publiques d'adaptation ont pour objectif de **limiter les dommages causés par ces phénomènes**, pour le temps présent et **également en anticipation de l'évolution** prévisible dans le futur. Il s'agit de favoriser **la résilience de la société et de la nature**.

Au niveau international, le PNUE (programme des Nations Unies pour l'environnement) publie annuellement un rapport sur l'écart entre besoins et perspectives en matière d'adaptation⁴ et examine les progrès réalisés en matière de planification, de financement et de mise en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques. Le nombre de pays s'impliquant dans ce domaine progresse et représente actuellement 84 % des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

En France, les priorités ainsi que la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs sont actuellement fixées par le **2^{ème} Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2)**⁵ pour la période 2018-2022⁶.

Le **Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique**⁷ comporte des rubriques destinées aux élus d'une part, aux agents des collectivités territoriales d'autre part. Il propose également une approche thématique : forêt, montagne, mer et littoral, villes, solutions fondées sur la nature, etc.

Le CEREMA a publié en novembre 2022 un guide mettant en exergue les principaux leviers qui favorisent les dynamiques de résilience⁸.

³ L'évolution de la situation est suivie par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), voir la brochure [ONERC Brochure impacts en France PDF WEB.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf)

⁴ <https://www.unep.org/fr/resources/rapport-2022-sur-lecart-entre-les-besoins-et-les-perspectives-en-matieres-dadaptation-aux>

⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf

⁶ FTPU - Office 2010 (ecologie.gouv.fr)

⁷ [Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, agissez et prenez l'initiative pour votre territoire \(adaptation-changement-climatique.gouv.fr\)](https://adaptation-changement-climatique.gouv.fr/)

⁸ [Territoires résilients - Six leviers d'actions pour bâtir votre stratégie \(cerema.fr\)](https://cerema.fr/)



La notion de **prévention** peut avoir une acception très large et englober pratiquement toutes les mesures d'adaptation dans la mesure où celles-ci ont une dimension d'**anticipation**⁹ des évolutions futures.

Les mesures d'aménagement relevant de l'adaptation sont – selon les préconisations du PNACC2 – recommandées par des comités régionaux ou locaux *ad hoc* mais doivent être **intégrées aux mêmes instruments que celles concernant l'atténuation**, à savoir SRADDET, SRCAE et PCAET¹⁰, ainsi que dans les SCoT¹¹. L'objectif est d'acquiescer et mettre en œuvre une vision globale, compte tenu des interactions entre les deux approches.

* * *

Air (qualité de l'air)

La pollution de l'air¹² est due à un mélange de polluants, dont une part mineure est d'origine naturelle (vents de sable, pollens) et une majorité d'origine humaine : pollutions chimiques (ozone, CO₂, dioxyde et oxydes d'azote, arsenic, plomb, etc.) ou physiques (particules fines).

La pollution de l'air est un **enjeu de santé publique** car, selon Santé Publique France, elle est responsable de 40 000 décès par an dans notre pays. La qualité de l'air est aussi un **critère d'attractivité** pour les territoires car elle est devenue la troisième préoccupation environnementale des Français (après le changement climatique et la dégradation de la biodiversité).

La surveillance et la mesure de la qualité de l'air et la lutte contre la pollution atmosphérique ont été mises en place depuis les années 1970 (création **des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air, dites AASQA**¹³).

Les collectivités territoriales sont pour leur part **responsables de l'amélioration** de la qualité de l'air : les **Régions** par le biais de leur **Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)**, désormais intégré dans les SRADDET pour la plupart des Régions ;

⁹ L'anticipation doit toutefois être raisonnée afin d'éviter, par exemple, de retenir des estimations catastrophiques conduisant à des ouvrages surdimensionnés. Les aménagements doivent de préférence être évolutifs en fonction des observations sur la durée.

¹⁰ Instruments de pilotage territorial : SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) instaurés par la loi NOTRe (2015) ; ils englobent – sauf pour l'Ile-de-France, la Corse et les Régions d'outre-mer – les SRCAE (schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie) instaurés par la loi Grenelle 2 (2010). Les PCAET (Plans Climat Air Energie du territoire) sont obligatoires depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) de 2015 dans les EPCI de plus de 20 000 habitants.

¹¹ SCoT : Schéma de cohérence territoriale, créés par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) de 2000 et élaborés à l'échelle d'une aire urbaine ou d'un bassin d'emploi.

¹² <https://www.gouvernement.fr/risques/pollution-de-l-air>

¹³ Il en existe une par région, elles sont regroupées dans une fédération, l'ATMO, qui agrège leurs données au niveau national. La gouvernance des AASQA comprend des représentants de l'Etat et de l'ADEME, des collectivités territoriales et leurs groupements, des représentants des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement.



les **métropoles et les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants**¹⁴ par le biais de leur **Plan Climat Air Énergie Territorial [PCAET]**, obligatoire depuis la loi TEPCV de 2015. Les autres catégories de collectivités territoriales peuvent également élaborer un PCAET, sur une base de volontariat.

Le PCAET comporte une obligation de moyens et non de résultats¹⁵. Cependant la loi du 24 décembre 2019, Loi d'Orientation des Mobilités (dite loi LOM) introduit la notion de résultats avec l'obligation de **plans d'action** pour atteindre des **objectifs quantifiés**, dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants. C'est dans ce contexte que les EPCI correspondants doivent élaborer une étude en vue de l'instauration de **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** où la circulation peut être restreinte pour les véhicules non électriques (voir rubrique « Mobilités-transports »).

Relativement récente, l'intégration de la qualité de l'air dans les PCAET pose la question de sa **mise en cohérence avec les autres volets liés au climat et à l'énergie**, surtout en ce qui concerne les stratégies. Selon ATMO, l'amélioration de la qualité de l'air est le plus souvent vue comme un co-bénéfice des stratégies climat et énergie et non comme nécessitant des mesures spécifiquement dédiées. Pour aider les collectivités à **développer de véritables stratégies air**, ATMO a mené à bien le **projet PLAN'AIR**. Celui-ci, à travers l'analyse de 30 PCAET, propose plus de 70 recommandations pour identifier les mesures contraires à la qualité de l'air (dont certaines peuvent répondre à d'autres objectifs de la transition écologique comme le chauffage au bois ou les chantiers de rénovation énergétique), et mieux intégrer l'objectif de la qualité de l'air dans la prochaine génération de PCAET, en visant des progrès quantifiés¹⁶.

Enfin, la qualité de l'air intérieur est directement liée au choix des matériaux de structure ou de revêtements des bâtiments, qui doivent, entre autres actions, éviter les COV composés organiques volatils¹⁷.

* * *

¹⁴ En 2015, seuls les EPCI de plus de 50 000 habitants étaient assujettis à cette obligation ; le seuil a été abaissé à 20 000 habitants en 2018. Le seuil de l'obligation parallèle de déclaration des émissions de gaz à effets de serre (voir rubrique dédiée « Gaz à effet de serre ») est demeuré à 50 000 habitants.

¹⁵ En revanche, la jurisprudence du Conseil d'Etat impute à l'Etat une obligation de résultat en matière de qualité de l'air (décision n° 394254 du 12 juillet 2017) et l'a condamné à des astreintes pour avoir failli à les atteindre (décisions n° 428409 du 10 juillet 2020 et n° 428409 du 17 octobre 2022).

¹⁶ Voir : Atmo France, 2022, « Intégration de la qualité de l'air dans les PCAET. PLAN'AIR, Retours d'expérience, évaluation sur 30 territoires et recommandations. », Synthèse, 27 pages, disponible sur <https://librairie.ademe.fr/cadic/6968/synthese-integration-air-pcaet.pdf>

¹⁷ <https://expertises.ademe.fr/professionnels/entreprises/reduire-impacts/reduire-emissions-polluants/dossier/composes-organiques-volatils-cov/definition-sources-demission-impacts>



Alimentation

Restauration collective : achats durables alimentation saine, transparence.

La loi du 2 octobre 2018¹⁸ pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite **EGalim**¹⁹, impose des dispositions concernant la restauration collective publique (c'est-à-dire dont les personnes publiques ont la charge, y compris lorsque le gestionnaire est privé) :

- depuis le 1^{er} novembre 2019, un menu végétarien (avec possibilité d'œufs et produits laitiers) au moins une fois par semaine dans les cantines scolaires ;
- depuis le 1^{er} janvier 2020, information des usagers une fois par an sur la part de produits durables utilisés et les démarches entreprises pour atteindre les 50 % en 2022 ;
- depuis le 1^{er} janvier 2022, 50 % de produits durables ou sous signes d'origine et de qualité (dont 20 % de produits bio) ; les personnes publiques concernées doivent par ailleurs développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable, et l'acquisition de produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux²⁰ ;
- mise en place d'un comité régional pour l'alimentation, présidé par le préfet, chargé de la concertation sur l'approvisionnement de la restauration collective pour faciliter l'atteinte de ces seuils et orientations ;
- obligation de mettre en œuvre une **démarche contre le gaspillage alimentaire**²¹ ; possibilité de convention avec les associations, pour les restaurations collectives de plus de 3 000 couverts. Cette démarche résulte de **la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire** (dite loi AGECE).

La loi du 22 août 2021 « climat et résilience » prévoit que les collectivités territoriales peuvent en outre, dans leur restauration collective à choix multiple, décider de proposer chaque jour un menu végétarien.

La plateforme « [ma cantine](#) »²² accompagne tous les acteurs engagés dans une restauration collective durable et permet de mieux comprendre et appliquer les dispositions légales.

¹⁸ <https://agriculture.gouv.fr/restauration-collective-accompagnement-pour-la-mise-en-oeuvre-des-mesures-egalim>

¹⁹ <https://agriculture.gouv.fr/egalim-l-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>

²⁰ Voir guide pratique de l'ADEME : [favoriser-une-restauration-collective-de-proximite-et-de-qualite.pdf](#) ([ademe.fr](#))

²¹ Voir guide pratique de l'ADEME : « Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective » [Mise en page 1](#) ([ademe.fr](#))

²² <https://agriculture.gouv.fr/restauration-collective-accompagnement-pour-la-mise-en-oeuvre-des-mesures-egalim>



Projet alimentaire territorial (PAT)

Les projets alimentaires territoriaux sont des démarches volontaires, dont les collectivités territoriales peuvent prendre l'initiative, en regroupant les autres acteurs de terrain : agriculteurs et producteurs, entreprises de l'agro-alimentaire, chambres consulaires, associations de consommateurs, universités... Des PAT peuvent être conçus et mis en œuvre à toute échelle locale : commune ou intercommunalité, PNR, « pays », département, région.

Le PAT, particulièrement d'actualité avec les enjeux de souveraineté alimentaire, de circuit court et de qualité de l'alimentation, permet de combiner les préoccupations environnementales, économiques et sociales.

Créés en 2017, les PAT – au nombre de 370 en avril dernier – ont évolué dans leur méthode de reconnaissance en 2021, avec deux niveaux : l'identification des PAT émergents, ce qui permet de les accompagner dans leur construction, puis mise en valeur des projets opérationnels. Cette reconnaissance officielle de la part du ministère de l'Agriculture permet de bénéficier de soutiens nationaux (Programme national pour l'alimentation, plan France Relance) ou européens (FEADER, en particulier programme LEADER).

* * *

Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire correspond à l'ensemble des politiques mises en œuvre au niveau national afin d'organiser la répartition géographique des hommes, des activités et des infrastructures en fonction des enjeux économiques, naturels et humains.

Associée à la période des « Trente Glorieuses », et à l'expansion économique de la France, cette politique a pris réellement son essor dans les années 1960-1970 avec, notamment, la création en 1963 de la **Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale [DATAR]**.

Conçu dans une perspective de répartition plus égalitaire des ressources et des chances de croissance entre les régions, l'aménagement du territoire s'est heurté à des enjeux nouveaux qui sont venus interroger le sens des dynamiques engagées depuis plusieurs décennies en France :

- **la mondialisation** : l'émergence des nouvelles chaînes de valeur, de production et d'échanges au niveau mondial est venue bouleverser les équilibres régionaux en terme de production industrielle et agricole, précipitant la désindustrialisation de certains territoires tandis qu'elle augmentait considérablement la richesse d'autres (vignobles, régions touristiques...) ;
- **l'urbanisation** et l'étalement urbain : l'aménagement du territoire s'est accompagné d'une redéfinition de la forme urbaine des villes, moins denses, et par une augmentation de la consommation du foncier. L'étalement des villes a ainsi favorisé l'artificialisation



des sols, la dégradation du fonctionnement des écosystèmes, l'érosion de la biodiversité, l'éloignement des populations de l'accès à l'emploi et aux services, et l'augmentation du besoin en énergie qui croît à mesure que la densité diminue ;

- par contrecoup, l'urbanisation et la désindustrialisation de certaines zones ont souligné le **besoin accru de corriger les déséquilibres**, d'où l'émergence des vocables « égalité », « cohésion » dans les institutions et instruments des politiques publiques ;
- **la différenciation des territoires** : la nécessité de **protéger les milieux naturels** et de répondre à des **défis spécifiques** donne naissance à la loi Montagne en 1985 et la loi Littoral en 1986. Au-delà de ces territoires, s'impose peu à peu la nécessité d'appliquer au cas par cas des stratégies et solutions définies en fonction des caractéristiques propres des territoires. Développement durable et décentralisation (cf. *infra*) vont renforcer cette tendance ;
- **le développement durable** fait intervenir d'autres objectifs, qualitatifs, aux côtés de la recherche de croissance : transition écologique et énergétique, protection de la nature, cohésion sociale et économique, écoute des élus locaux, participation citoyenne. Ces évolutions se reflètent dans le mandat²³ du **Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET), qui succède à la DATAR en 2014, et plus encore dans celui de **l'Agence nationale pour la cohésion des territoires [ANCT]** qui remplace ce dernier en 2020²⁴ ;
- **la décentralisation**, notamment la **loi MAPTAM de 2014** qui consacre la montée en puissance des **métropoles** et la **loi NOTRe de 2015** qui renforce le **rôle de moteur économique de la Région** et lui confie la **gestion des fonds de cohésion européens**. De leur côté, celles-ci entrent en concurrence les unes avec les autres, d'autant plus que cette nouvelle organisation leur confère une visibilité politique nouvelle.

Ces évolutions ont entraîné un **changement de perspective de l'Etat** qui désormais ne dispense plus crédits et stratégies venus d'en haut mais doit travailler de concert avec les collectivités territoriales, en particulier les Régions et les métropoles, pour trouver et mettre en œuvre les mesures véritablement adaptées à la situation. Ainsi **la mission de l'ANCT** est de « permettre aux collectivités de mener à bien leurs projets » et de « prendre en compte les différences entre les territoires et d'adapter son action à leurs besoins ».

²³ [Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

²⁴ [LOI n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

Les transformations de 2014 et 2020 ont aussi pour objectif de fusionner différents organismes, pour s'approcher d'une logique de « guichet unique » au service des collectivités territoriales, évoquée par le Président de la République Emmanuel Macron dans son discours à la conférence nationale des territoires en juillet 2017. Plusieurs agences interlocutrices des collectivités ont échappé à cette démarche, par exemple l'Agence nationale pour la rénovation urbaine [ANRU] ou l'Agence nationale de l'habitat [ANAH] , mais la pratique des partenariats entre agences de l'Etat se développe.



Les lois adoptées en la matière ont **déployé des outils susceptibles d'assurer la complémentarité entre politiques nationales et locales** :

- **Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET)** introduit par l'article 10 de la loi NOTRe, permet aux régions de formuler une vision politique de leurs priorités en matière d'aménagement du territoire (à l'exception de l'Ile-de-France, des régions d'Outre-mer et de la Corse, qui sont régies par des dispositions spécifiques).
- **Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)** qui est un document de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) en décembre 2000. Porté à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi, le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat... Il permet d'établir un projet de territoire qui anticipe les conséquences du dérèglement climatique, et les transitions écologique, énergétique, démographique, numérique...
- **Le Plan local d'urbanisme (PLU)** est un document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (PLUi). Il doit prendre en compte les politiques nationales et territoriales d'aménagement ainsi que les spécificités d'un territoire²⁵. Il détermine les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable, en particulier par une gestion économe de l'espace²⁶, et la réponse aux besoins de développement local.

Par ailleurs, s'est imposée la méthode de **la contractualisation Etat-collectivités territoriales**. Celle-ci permet d'assurer la traduction dans les territoires des stratégies et plans d'action adoptés au niveau national. Une panoplie de **programmes** est déployée par les établissements publics et agences : ANCT²⁷, ADEME, Office français de la biodiversité [OFB], Caisse des dépôts et Consignations, Banque des Territoires... Ces programmes fonctionnent généralement sur **appel à candidatures** et se traduisent, lorsque le projet est lauréat, par un **contrat**. Ils permettent aux collectivités territoriales d'obtenir **un soutien financier** à leurs projets et le plus souvent, un **appui en ingénierie**. Ces programmes se

²⁵ Art. L.121-I du code de l'urbanisme.

²⁶ La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) modifie l'article L. 123-I-5 du code de l'urbanisme pour y insérer de nouvelles dispositions relatives à la constructibilité en zones agricoles, naturelles et forestières. Dans les zones agricoles (zones A) et naturelles (zones N) des plans locaux d'urbanisme ne peuvent être autorisées que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation qu'elle soit agricole ou forestière.

²⁷ [Action cœur de ville](#), [Petites villes de demain](#), [France Services](#), [Territoires d'Industrie](#), [plan Très Haut Débit](#)



sont multipliés et étoffés financièrement en 2021-2022 grâce à l'apport financier du **Plan France Relance**.

L'instrument le plus généraliste de la contractualisation est le **Contrat de transition écologique [CTE]**, lancé en 2018 et devenu **Contrat de relance et de transition écologique [CRTE]** en novembre 2020, pour utiliser la démarche et les crédits du plan France Relance.

La circulaire du 20 novembre 2020 sur les CRTE²⁸ précise qu'ils ont vocation à remplacer plusieurs contrats existants dans le but de simplifier la lisibilité des dispositifs²⁹. La création des CRTE est présentée comme « l'occasion de refonder la politique contractuelle sur deux niveaux de contractualisation : les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de relance et transition écologique (CRTE). »

834 CRTE³⁰ étaient signés au 14 novembre 2022 pour accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs projets de territoire jusqu'en 2026. L'ANCT, chargée du pilotage du programme, a publié, avec le concours notamment de l'AMF, d'Intercommunalités de France et de l'ADEME, un guide pratique destiné à l'ensemble des territoires, sur l'élaboration, le déroulement et le suivi de cet instrument³¹.

Dans une communication au Conseil des Ministres le 23 novembre 2022, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales, soulignent que **le CRTE offre un cadre pour la territorialisation de la planification écologique** et constituent un des leviers pour la mobilisation en 2023 des deux milliards d'euros du « Fonds vert »³² et d'autres subventions à l'objectif plus spécifique.

La préoccupation d'aménagement durable du territoire se décline à travers de nombreuses politiques publiques locales, que l'on retrouvera par exemple dans les rubriques *Littoral, Mobilités/Transports, Montagne, Ruralité et Urbanisme*.

Sur les instruments de pilotage ainsi que la contractualisation Etat-collectivités territoriales, voir aussi, pour plus de détails, la fiche du kit d'auto-formation « [Obligations et opportunités des collectivités territoriales en matière de transition écologique](#) ».

* * *

²⁸ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/Circulaire%20n%C2%B0206231-SG%20du%2020%20novembre%2020%20relative%20EF%BF%BD%20I%27%C3%A9laboration%20des%20c...pdf>

²⁹ Contrats de plan Etat-Région, pactes territoriaux de développement, contrats de ruralité, pactes État/métropole, contrats de ville, contrats de revitalisation bourg-centre, contrats de transition écologique, contrats de redynamisation des sites de défense, contrats de station touristique...

³⁰ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/le-crte-un-contrat-au-service-des-territoires-426>

³¹ [Guide n°3 CRTE les fiches pratiques_20221003.pdf](#) (agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

³² <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/le-crte-un-contrat-au-service-des-territoires-426>



Atténuation

L'atténuation se réfère à l'objectif de **limitation de la hausse des températures** donc du réchauffement climatique. C'est chronologiquement le premier volet de la lutte contre le changement climatique, mis en œuvre par le Protocole de Kyoto, premier accord international opérationnel visant une réduction programmée des émissions de gaz à effet de serre, et par l'Accord de Paris sur le climat qui vise explicitement un maintien de la hausse des températures en-dessous de 2 degrés en la limitant si possible 1,5 degré Celsius à la fin du XXI^e siècle.

Le principal moyen mis en œuvre est la **réduction des émissions de gaz à effet de serre** ; longtemps resté le seul outil identifié, il est à présent complété par **le stockage du carbone et les logiques de séquestration**³³. Au-delà, afin de parvenir à l'objectif zéro émissions de gaz à effet de serre en 2050 fixé par la Stratégie nationale bas carbone³⁴, des **compensations** pourront être envisagées en dernier recours, tels que prévu par la loi Climat et résilience pour les vols nationaux³⁵. En-dehors du secteur énergétique, les mesures favorisant la **bonne santé des milieux naturels** (lutte contre les pollutions, préservation des milieux naturels et de la biodiversité) complètent aujourd'hui la panoplie des outils utilisables.

Les politiques publiques relevant de l'atténuation sont principalement évoquées dans les rubriques *Energie* et *Gaz à effet de serre*.

La hausse des températures qui continue à progresser, ainsi que les autres effets du changement climatique, ont conduit à s'orienter vers des politiques publiques relevant quant à elles de **l'adaptation** au changement climatique (voir rubrique *Adaptation*). Mesures d'atténuation et d'adaptation sont complémentaires. L'atténuation cherche à traiter les causes du changement climatique, l'adaptation à tirer les conséquences de ses effets déjà constatés.

³³<https://www.notre-environnement.gouv.fr/donnees-et-ressources/ressources/publications/article/la-sequestration-de-carbone-par-les-ecosystemes-en-france>

³⁴<https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

³⁵<https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-et-resilience-compensation-des-emissions-gaz-effet-serre-des-vols-nationaux>



Comment contribuer à l'atténuation:

En vert : séquence « Eviter, Réduire, Compenser », voir infra rubrique dédiée EVITER, REDUIRE, COMPENSER

En rouge : les composantes de la transition énergétique

Atténuation			
Eviter	Réduire		Compenser
Baisse des émissions			Stockage (compensation)
Baisse de la consommation		à consommation égale ou supérieure	Puits de carbone, naturels (bonne santé milieux naturels) ou artificiels
Sobriété,	Maîtrise de la demande énergétique, Efficacité énergétique, Baisse de l'intensité énergétique	Décarbonation, Energies renouvelables	

* * *

Bâtiment

Au plan national, le secteur du bâtiment représente près de 45 % de la consommation d'énergie finale et 27 % des émissions de gaz à effet de serre³⁶. La sobriété énergétique résultant tant des constructions neuves que des bâtiments anciens par le biais de la rénovation énergétique est donc un enjeu crucial. Depuis 2009, le Plan Bâtiment Durable³⁷ fédère un nombre important d'acteurs du bâtiment et de l'immobilier autour d'une mission commune : favoriser l'atteinte des objectifs d'efficacité énergétique et environnementale de ce secteur.

Construction neuve

La consommation d'énergie et le bilan carbone doivent être analysés en se référant d'une part au **processus de construction lui-même**, d'autre part au **fonctionnement du bâtiment** (besoin en éclairage, chauffage...).

Les collectivités territoriales peuvent **limiter le recours à la construction neuve** en convertissant des bâtiments existants, notamment des friches industrielles et bâtiments vidés de leurs fonctions. La **réglementation RT 2020**³⁸ engage le secteur à passer d'une logique

³⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/renovation-energetique>

³⁷ <https://www.planbatimentdurable.fr/>

³⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/reglementation-environnementale-re2020>



de rénovation thermique, fixée par l'ancienne RT 2012, vers une rénovation environnementale plus globale. Ainsi, l'utilisation de **matériaux biosourcés** est à privilégier et l'analyse du cycle de vie fait partie intégrante de la construction neuve³⁹.

Rénovation énergétique des bâtiments publics⁴⁰

Le décret du 23 juillet 2019 relatif **aux obligations de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire⁴¹** dit « **décret tertiaire** » oblige à réduire la consommation d'énergie de ces derniers de 40 % d'ici 2030 (par rapport à 2010), de 50 % d'ici 2040 et de 60 % d'ici 2050. Cette obligation s'applique à tous les bâtiments du secteur tertiaire de plus de 1 000 m², **y compris les bâtiments publics**. Des modulations sont prévues pour les monuments historiques et bâtiments à valeur patrimoniale. A noter que le paquet « *Fit for 55* » de l'UE, en cours d'approbation, fait évoluer les ambitions européennes à la hausse, pour atteindre 55 % voire 57 % de réduction en 2030⁴².

L'Etat a prévu en 2021 de consacrer une enveloppe de 950 M€ au **soutien de la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales**, dans le cadre du **Plan de relance⁴³**. Sont ciblés d'une part, les bâtiments des communes et EPCI (650 M€) et, d'autre part, ceux des départements (300 M€). Une enveloppe supplémentaire de 50 M€ est consacrée à la rénovation thermique d'équipements sportifs structurants pour le territoire (piscines, salles spécialisées et gymnases), sous le contrôle de l'Agence nationale du sport. Pour la sélection des projets aidés, la capacité à mettre en œuvre rapidement le projet et la performance environnementale du projet sont pris en considération.

La nécessité d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments publics s'est faite encore plus pressante avec la hausse du prix de l'énergie, contre laquelle seules les plus petites communes sont protégées. Le ministre de la Transition écologique, Christophe Béchu, a indiqué le 15 septembre 2022 préparer un « **pendant** » à **MaPrimeRénov'⁴⁴** **pour le secteur public**, qui sera annoncé dans le cadre de la présentation de la planification écologique⁴⁵ appuyée par 22 chantiers et un secrétariat général à la planification écologique créé en juillet 2022.

³⁹ https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_re2020_dhup-cerema.pdf

⁴⁰ Voir le guide « Rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales. Comprendre et se lancer » [Maquette kit élu \(banquedesterritoires.fr\)](https://www.banquedesterritoires.fr/)

⁴¹ <https://www.edf.fr/entreprises/le-mag/le-mag-entreprises/decryptage-du-marche-de-l-energie/tout-savoir-sur-le-decret-tertiaire-obligations-et-solutions-pour-reduire-vos-consommations-d-energie>

⁴² Cf. déclaration du vice-président de la Commission européenne Frans Timmermans à l'occasion de la COP 27. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/plan-de-relance-2020-2021>

⁴³ [https://www.maprimerenov.gouv.fr/prweb/PRAuth/app/AIDES_/BPNVwCpLW8TKW49zoQZpAw*!/STAND](https://www.maprimerenov.gouv.fr/prweb/PRAuth/app/AIDES_/BPNVwCpLW8TKW49zoQZpAw*!/STANDARD)

⁴⁴ [ARD](https://www.gouvernement.fr/actualite/la-methode-du-gouvernement-sur-la-planification-ecologique)

⁴⁵ <https://www.gouvernement.fr/actualite/la-methode-du-gouvernement-sur-la-planification-ecologique>



Soutien à la rénovation énergétique des bâtiments privés

Certaines collectivités territoriales adoptent des mesures budgétaires pour soutenir la rénovation énergétique des bâtiments privés sur leur territoire en complément des aides de l'ADEME et de l'ANAH : subventions additionnelles à celles de l'Etat, trophées et concours.

La stratégie « ville durable et bâtiments »⁴⁶ lancée en 2021 permet d'inscrire les territoires dans la démarche « habiter la France de demain ».

* * *

Biodiversité

L'érosion de la biodiversité entraîne des conséquences dommageables non seulement psychiques en raison de l'attachement et l'interdépendance de l'homme à la nature, mais aussi sanitaires parce qu'elle crée des fragilités au niveau des plantes, cultures et forêts, des animaux sauvages et domestiques et des humains. La protection et la restauration de la biodiversité est une politique nationale, exposée en particulier dans les « **stratégies nationales** » successives élaborées depuis 2004 (la stratégie nationale de biodiversité 2030 est en préparation⁴⁷) et dans la **loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**⁴⁸.

A l'échelle mondiale, lors de la Conférence des Nations unies sur la biodiversité (**COP15**) de 2022, plus de 190 États sont parvenus à un accord historique sur la biodiversité⁴⁹. Cet « accord de Kunming-Montréal » vise à protéger les terres, les océans et les espèces de la pollution, de la dégradation et de la crise climatique avec l'objectif de protéger 30 % des écosystèmes d'ici 2030.

Les stratégies régionales sont la déclinaison de la stratégie nationale et sont incluses dans le SRADDET. La Région et l'ensemble des collectivités territoriales de celle-ci peuvent s'appuyer sur **l'Office français de la biodiversité [OFB]** et **l'Agence régionale de la biodiversité** ou organisme équivalent⁵⁰. Des programmes de mobilisation, d'accompagnement et de cofinancement sont mis en place via l'ADEME, la Caisse des dépôts, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires [ANCT], le CEREMA, etc.

La protection des milieux naturels et de la **biodiversité** est le troisième volet des politiques publiques de lutte contre le changement climatique (avec l'atténuation et l'adaptation). Les actions déployées à ce titre sont transversales, participant à l'atténuation comme à

⁴⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-ville-durable-et-batiments-innovants>

⁴⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-biodiversite>

⁴⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-reconquete-biodiversite-nature-et-des-paysages>

⁴⁹ <https://www.gouvernement.fr/actualite/accord-historique-sur-la-biodiversite-cop15>

⁵⁰ La loi du 8 août 2016 prévoyait la création d'agences régionales de la biodiversité, sur une base volontaire. En septembre 2022, des ARB ont été créées dans 9 régions métropolitaines et d'autres sont en cours de discussion.



l'adaptation. Le conseil national de la refondation Climat et biodiversité⁵¹ lancé en 2022, intègre, comme son nom l'indique, cette dimension.

Une FPTE publie dans le cadre [du kit d'auto-formation](#) une fiche spécifique sur le sujet.

* * *

Budget vert

Les collectivités territoriales peuvent s'engager dans une **démarche volontaire** consistant en l'élaboration d'un « budget vert ». Un « budget vert » n'est pas à proprement parler un budget – il n'est donc pas soumis à délibération – mais une **analyse** du budget de la collectivité permettant d'en **évaluer l'impact environnemental**.

L'intérêt de cette démarche est de **mesurer la performance** du budget **par rapport aux objectifs « verts »** de la collectivité – neutralité carbone en 2050, et autres objectifs assignés par les diverses stratégies territoriales –. Au-delà de **l'objectivation**, il permet, **dans la durée, d'améliorer la performance et d'orienter quantitativement et qualitativement davantage de dépenses vers la transition écologique**.

Un « budget vert »⁵² permet aussi de mobiliser **l'attention des élus, quelle que soit leur délégation, des agents, quel que soit leur service, en mettant en évidence le caractère systémique de la transition écologique**. Il permet de comprendre que des actions prévues dans des domaines *a priori* éloignés de la transition écologique ont une incidence ; que certaines actions qui semblent favorables contredisent une autre action prévue dans un autre domaine ; que certaines dépenses sont favorables à long terme mais défavorables à court terme... C'est aussi un **outil de communication en direction des citoyens** et de **démocratie participative**.

Il existe plusieurs **méthodes** permettant d'évaluer le budget d'une collectivité au regard de ses objectifs environnementaux. Les différentes possibilités, avec leurs avantages et leurs limites, sont énumérées dans une étude réalisée en 2022 par trois élèves administrateurs territoriaux de l'INET⁵³ : **budget pondéré, méthode de comptabilité socio-environnementale, normalisation ISO 14 000, comptabilité CARE, ou encore méthode basée sur les objectifs de développement durable [ODD]** comme l'ont pratiquée la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg à partir de 2019, et enfin la méthodologie élaborée par L'Institut de l'économie pour le climat **[I4CE]**⁵⁴ en 2019-2020 en parallèle de ses travaux sur le « budget vert » de l'Etat.

⁵¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/conseil-national-refondation-climat-et-biodiversite>

⁵² <https://www.amf.asso.fr/documents-comment-elaborer-un-budget-vert-/41182>

⁵³ « Construire un budget vert dans votre collectivité : guide de mise en oeuvre »- Etude INET : [ETUDE INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](#)

⁵⁴ L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE – Institute for climate economics) est une association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement.



La première version de la méthodologie I4CE était élaborée à l'intention des **communes** et des **métropoles**, et axée sur **deux objectifs : atténuation et adaptation**. Elle a été **complétée en 2021-2022⁵⁵**. Cela a permis d'**étendre la démarche aux autres échelons de collectivités, départements et régions⁵⁶**, avec l'implication de quatre régions et le soutien de l'association Régions de France⁵⁷ ; en outre, **un troisième objectif, la biodiversité**, a été ajouté aux deux premiers – atténuation et adaptation –, grâce à l'implication de **CDC Biodiversité** et la collaboration de plusieurs Régions.

La multiplication des « budgets verts » et l'implication d'un nombre croissant de collectivités dans cette démarche sont importants en raison du rôle joué par les collectivités territoriales pour atteindre les objectifs climatiques de la France. Environ 80 % des orientations de la Stratégie Nationale Bas-Carbone [SNBC] nécessitent leur engagement du fait de leurs compétences (bâtiment, mobilités/transport, urbanisme, aménagement...). Les collectivités sont également appelées à mettre en œuvre de nombreuses orientations du plan national d'adaptation au changement climatique [PNACC] ou de la stratégie nationale sur la biodiversité.

Une FPTE consacre une fiche spécifique aux « budgets verts » dans le cadre du [kit d'auto-formation](#).

* * *

Commande publique

En mars 2022 a été publié le troisième **Plan national pour des achats durables [PNAD]⁵⁸**, couvrant la période 2022-2025⁵⁹.

La commande publique durable a été ciblée par la **Convention citoyenne pour le climat** comme un **accélérateur de la transition écologique⁶⁰**. Or, en 2019, la part des marchés publics intégrant une disposition environnementale représentait 15,8 % du nombre de marchés notifiés et la part des marchés publics intégrant une considération sociale 12,5 % du nombre de marchés notifiés. Dans les deux cas, l'objectif fixé était deux fois plus élevé. Par ailleurs, les collectivités et les autres acheteurs soumis au code de la commande publique ayant un volume

⁵⁵ [I4CE-EEB-Guide-Methodologique.pdf](#) Voir aussi le résumé pour décideurs : [I4CE-EEB-Synthese-pour-decideurs.pdf](#) ; et le replay du webinaire I4CE de présentation : <https://youtu.be/TlhPzelZk2k>

⁵⁶ Les quatre Régions du groupe de travail, Grand Est, Bretagne, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, ont travaillé sur les compétences transports (notamment ferroviaires, routiers interurbains, maritimes et fluviaux), agriculture, action économique, dépenses de personnel et formation professionnelle.

⁵⁷ [Revoir le webinaire "Budget vert régional" du 27 septembre 2022 - Régions de France \(regions-france.org\)](#)

⁵⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/achats-publics-durables>

⁵⁹ [PNAD-PAGEPAGE-SCREEN\(3\).pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁶⁰ La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi Climat et Résilience), qui reprend certaines des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, crée un nouvel article 3-I au code de la commande publique, qui reconnaît que : « La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code ».



annuel d'achats supérieur à 100 M€ doivent, depuis 2014, se doter de **Schémas de Promotion des achats socialement et écologiquement responsables [SPASER]**, or seules 20 % des 160 collectivités concernées ont créé cet instrument⁶¹. Un important effort s'avère nécessaire.

Il a donc été décidé de renforcer dans le troisième PNAD non seulement **les obligations des acheteurs publics** mais également **la formation, l'accompagnement et la redevabilité**. Ce nouveau plan vise à accompagner le déploiement des avancées de la loi du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets en matière de commande publique, par l'intégration d'une dimension environnementale et sociale dans tous les contrats de commande publique, d'ici cinq ans. Ceci complète la série d'avancées législatives qui poussent les acheteurs à se saisir des enjeux de développement durable (loi AGECE sur le volet des produits réemployés / recyclés, loi EGALIM en matière d'alimentation, etc.). La commande publique, qui représente plus de 8 % du PIB, doit devenir un levier de transition écologique⁶².

Le PNAD 2022-2025 fixe deux objectifs :

- d'ici 2025, **100 % des contrats de la commande publique** notifiés au cours de l'année devront comprendre **au moins une clause environnementale**⁶³ ;
- d'ici 2025, **30 % des contrats de la commande publique** notifiés au cours de l'année devront comprendre **au moins une clause sociale**⁶⁴.

Des **outils** sont d'ores et déjà à la disposition des acheteurs pour les aider à orienter les achats et commandes dans le sens souhaité : la plateforme RAPIDD⁶⁵ (réseau des administrations publiques intégrant le développement durable), le Marché de l'inclusion⁶⁶. Certaines régions sont dotées de « réseaux de la commande publique durable »⁶⁷ ; parmi eux, 3AR et RESECO ont été chargés d'élaborer sous pilotage de l'ADEME un kit de formation commun « achats publics durables ».

⁶¹ Ces données chiffrées sont citées dans le PNAD 2022-2025.

⁶² <https://www.ecologie.gouv.fr/achats-publics-durables>

⁶³ Une **considération environnementale** est définie comme la prise en compte de la dimension environnementale dans l'acte d'achat, avec une acception très large : réduction des ressources prélevées, composition des produits choisis, leur caractère recyclable ou déjà reconditionné, prestations exécutées selon des pratiques environnementales... Des obligations spécifiques résultent de lois ou de stratégies dans les différents secteurs (voir par exemple les rubriques *Alimentation* ou *Déchets* de la présente fiche).

⁶⁴ Une **clause sociale** peut consister en l'insertion des publics éloignés de l'emploi et de personnes en situation de handicap, la lutte contre les discriminations, notamment la promotion de l'égalité femme/homme, le respect des exigences éthiques (respect des droits de l'homme...) ou équitables, la performance dans la protection ou la formation des salariés, en lien avec la prestation commandée, etc.

⁶⁵ [Rapiddd \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://rapiddd.developpement-durable.gouv.fr/)

⁶⁶ Le Marché de l'Inclusion est un outil numérique, où sont référencées 6 000 structures du secteur adapté, et qui favorise la mise en relation entre acheteurs et fournisseurs inclusifs (lemarche.inclusion.beta.gouv.fr).

⁶⁷ Auvergne Rhône Alpes : [AURA-EE](#) ; Bretagne, Pays de la Loire et Centre – Val de Loire : [RESECO](#) ; Ile de France : [Maximilien](#) ; Hauts de France : [APuRe HDF](#) ; Normandie : [RAN-COPER](#) ; Nouvelle-Aquitaine : [3AR](#) ; Occitanie : [RES'OCC](#).



Des obligations particulières par secteur s'imposent aux collectivités territoriales : voir les rubriques *Alimentation, Mobilités/Transports, Numérique, Plastiques...*

Concernant les aspects sociaux, le ministère de l'Economie et des Finances a publié en septembre 2022 une nouvelle édition du **Guide sur les aspects sociaux de la commande publique**⁶⁸.

Il serait souhaitable que ces formations touchent une cible beaucoup plus large que les seuls acheteurs, car **la prise en compte de la durabilité doit être intégrée dans le projet dès sa conception** et non pas seulement au stade, tardif, de l'achat. La connaissance sur l'achat public durable doit être largement partagée en **incluant les décideurs, élus et responsables de projets, et ne pas être cantonnée aux acheteurs**, quelle que soit l'importance du rôle de ces derniers.

Le troisième PNAD prévoit enfin **d'améliorer le suivi**. Un comité de haut niveau se réunit deux fois par an pour faire un point sur les avancées du PNAD. Ce comité comportera des représentants des collectivités locales (Régions de France, ADF, Intercommunalités de France, AMF).

* * *

Coopération internationale

Les collectivités territoriales françaises peuvent avoir des activités internationales : la coopération décentralisée est une compétence non obligatoire des collectivités territoriales, mais bien établie juridiquement : voir articles L 1115-I sqq du Code général des collectivités territoriales.

Elle **ne doit pas être considérée comme une activité à part** et réservée aux spécialistes des relations internationales – lesquels sont présents dans toutes les Régions et dans de nombreux département, villes et intercommunalités⁶⁹. Au contraire, faites-la pratiquer par vos services chargés des différents aspects de la transition écologique : la réflexion sur les problématiques d'un autre pays et l'échange avec ses élus et agents territoriaux partenaires apportent un éclairage et élargit la perspective. C'est aussi l'occasion de faire participer les citoyens aux activités liées au projet.

Les modalités de l'action internationale des collectivités territoriales sont les suivantes :

⁶⁸ [Guide-aspects sociaux_vf.pdf \(economie.gouv.fr\)](#)

⁶⁹ Les agents territoriaux spécialisés dans les relations internationales possèdent une association professionnelle, l'**ARRICOD** : [Arricod](#)



Le plaidoyer et le lobbying international

Aux Nations Unies, le Forum Politique de Haut Niveau des Nations Unies, qui a lieu chaque année en juillet, permet aux porte-parole des collectivités territoriales⁷⁰ de mettre l'accent sur le rôle de celles-ci pour la mise en œuvre territorialisée des objectifs de développement durable (ODD).

En Europe, le **Comité européen des régions** [CdR] de l'Union européenne possède une commission de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie [ENVE]. Elle coordonne le groupe de travail « Pacte vert – Investir l'échelon local »⁷¹ qui travaille à placer les villes et les régions au cœur du dispositif et à garantir l'accès des financements aux projets concrets mis en œuvre par celles-ci.

Les initiatives et réseaux de collectivités

L'association **Climate Chance** s'est créée en 2015 suite au Sommet « Climat et territoires » à Lyon en amont de la COP 21. Son objectif est de fédérer l'ensemble des acteurs non-étatiques reconnus par la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques [CCNUCC]⁷² – dont les collectivités territoriales – pour faire émerger des priorités et propositions communes et renforcer les dynamiques. Climate Chance publie chaque année depuis 2018 un « **Bilan mondial de l'action climat des territoires** ». L'édition 2022 souligne que les initiatives et réseaux⁷³ sont des « accélérateurs-clés » de la transition en permettant à leurs membres de bénéficier de leurs services et de prendre part à leurs projets à travers des systèmes d'adhésion ; elle présente 14 initiatives ou réseaux auxquels les collectivités territoriales françaises peuvent participer⁷⁴.

La coopération décentralisée

A la différence de ce qui précède, la coopération décentralisée est un **projet précis** qu'une collectivité territoriale (ou plusieurs agissant de concert) met en œuvre avec une (ou plusieurs) **collectivité territoriale étrangère partenaire**, dans le cadre d'une relation de pair à pair qui peut être ponctuelle mais s'étend souvent sur la durée.

Pour répondre aux besoins d'information des élus et des acteurs de l'action extérieure des collectivités territoriales, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales

⁷⁰ La CGLU ([Cités et gouvernements locaux unis] [CGLU - Cités et Gouvernements Locaux Unis \(UCLG\)](#)), dont les associations-membres en France sont Cités Unies France [Cités unies France Cités Unies France – Site Web de la coopération décentralisée \(cites-unies-france.org\)](#) et l'AFCCRE (Association Française des Communes et Régions d'Europe) [Accueil | AFCCRE](#). Ces deux associations possèdent des commissions consacrées à l'environnement et au développement durable.

⁷¹ [Pacte vert — Investir l'échelon local \(europa.eu\)](#)

⁷² 9 groupes d'acteurs : collectivités locales, entreprises, ONG, syndicats, communauté scientifique, représentants du monde agricole, de la jeunesse, des peuples autochtones et des femmes.

⁷³ Comme la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie (GCoM), aussi connue comme « *Covenant of Mayors* », ICLEI, C40, Energy Cities...

⁷⁴ Voir troisième partie du Bilan 2022 : [bilan_fr_complet_25_03.pdf \(climate-chance.org\)](#)



[DAECT] du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a publié à l'automne 2020 le **guide opérationnel de la coopération décentralisée**⁷⁵, outil méthodologique permettant d'accompagner les collectivités territoriales à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre, d'un projet de coopération.

En France deux associations de collectivités rassemblent les collectivités engagées dans la coopération : l'**AFCCRE** [Association Française des Communes et Régions d'Europe]⁷⁶ pour la coopération avec d'autres pays européens, et **Cités Unies France**⁷⁷ pour la coopération avec les pays hors Europe. Ces deux associations possèdent des commissions consacrées à l'environnement et au développement durable.

* * *

Déchets/économie circulaire

Objectifs généraux

La gestion des déchets fait intervenir les pouvoirs publics mais pas seulement : elle concerne aussi **les entreprises**, notamment à travers le **principe « pollueur-payeur »** appliqué aux producteurs et la création des **filières « responsabilité élargie du producteur » (REP)**⁷⁸ et des **éco-organismes** qui la mettent en œuvre, et **les ménages**, obligés au **tri des déchets** et incités à **réduire leurs déchets ménagers**.

À partir des années 1990, les politiques publiques en matière de déchets **développent le tri et la valorisation des déchets** dans une perspective de détourner les flux de déchets de la mise en décharge.

La politique nationale de prévention et de gestion des déchets est en phase avec les directives européennes (2008 et 2018) qui établissent une **hiérarchie des modalités de traitement**, reprise dans notre Code de l'environnement (art. L 541-I)⁷⁹ :

- la prévention ;
- le réemploi ou la réutilisation ;
- le recyclage ;
- les autres valorisations des déchets, notamment la valorisation énergétique ;
- l'élimination, en dernier recours.

⁷⁵ [cncd-guide_operationnel_v4g_interactive_cle87d351.pdf \(diplomatie.gouv.fr\)](#)

⁷⁶ [Accueil | AFCCRE](#).

⁷⁷ [Cités unies France Cités Unies France – Site Web de la coopération décentralisée \(cites-unies-france.org\)](#)

⁷⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-general-des-filières-responsabilité-élargie-des-producteurs>

⁷⁹ Schéma ci-dessous issu de l'Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le 3^e plan national de prévention des déchets (PNPD), qui sera cité à plusieurs reprises dans le texte de cette section. Voir [Titre du plan à entrer dans Fichier/propriétés/Résumé/Titre \(vie-publique.fr\)](#) (Ne vous fiez pas au titre du fichier, c'est bien le bon !)



Le Code de l'environnement (art. L 541-I) fixe des **objectifs quantitatifs** dans les différents domaines : **réduction de 15 % des déchets ménagers** et de 5 % des déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2030 par rapport à 2010 ; augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une **valorisation sous forme de matière**, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse ; tendre vers l'objectif de 100 % de **plastique recyclé** d'ici le 1^{er} janvier 2025 ; porter à 70 % au moins d'ici 2025 le pourcentage de **valorisation énergétique** des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière ; réduire les quantités de déchets ménagers et assimilés admis en installation de **stockage** en 2035 à 10 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits mesurées en masse.

L'économie circulaire est l'objectif vers lequel tendre, ainsi que l'énonce l'art. L. 541-I du code de l'environnement, lui-même résultant des lois AGEC de 2020 et Climat et résilience de 2021⁸⁰ : « La politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un levier essentiel de la **transition vers une économie circulaire** ».

L'écoconception des produits apparaît comme un élément novateur mais décisif pour la transition écologique. Après avoir adopté un plan d'action pour une économie circulaire en mars 2020, la Commission européenne a présenté, le 30 mars 2022, un « Paquet Économie circulaire » généralisant les principes de l'écoconception à tous les produits. Ce principe regroupe diverses mesures visant, dès le stade de la fabrication, à réduire l'impact environnemental du produit (ou service) pendant toute sa durée de vie : choix des matières premières (par exemple recyclées, produits non dangereux), mode de production (sans produits dangereux) et de distribution, consommation d'énergie à l'usage, réparabilité, statut des déchets (notamment possibilité de les recycler). L'Autorité environnementale dans son avis sur le projet de PNPD 2021-2027 relève qu'un soutien à la recherche dans ce domaine est prévu ainsi que la modulation des contributions dans le cadre des filières REP, mais qu'aucun objectif n'est fixé en termes de résultat.

Les **Plans nationaux de prévention des déchets**⁸¹ sont en place depuis 2004⁸². Le projet du 3^{ème} PNPD (2021-2027) vient de faire l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale [AE] (voir rubrique *Évaluation environnementale*) publié en septembre 2022. L'AE relève que, sur les trois objectifs de réduction fixés par le PNPD 2014-2020, seul celui relatif aux déchets du BTP est atteint (cf. tableau ci-dessous). L'analyse de la dynamique montre une **tendance à la hausse des quantités de déchets selon les secteurs**, après une tendance à la baisse observée depuis 2010.

⁸⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/mise-en-oeuvre-des-lois-anti-gaspillage-economie-circulaire-et-climat-et-resilience-plusieurs-textes>

⁸¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-general-prevention-des-dechets>

⁸² 1^{er} PNPD : 2004-2013 ; 2^{ème} PNPD : 2014-2020 ; 3^{ème} PNPD, en cours d'adoption : 2021-2027.



Niveau d'atteinte des objectifs du PNPD 2014-2020 (Source : avis de l'AE précité).

Indicateur	Objectif initial (PNPD)	Objectif révisé (Loi transition écologique croissance verte 2015)	Années de référence	Dernière valeur (2010/2018)
DMA/habitant	- 7 %	- 10 %	2010/2020	- 1,3 %
DAE non dangereux	Diminution	Diminution par UVP	2010/2020	+ 9,9 % en volume - 3 % par UVP
Déchets BTP	Stabilisation	Diminution par UVP	2010 / 2020	- 8,3 % en volume - 8,7 % par UVP

La gestion des déchets doit se faire selon des **modalités respectueuses de l'environnement** :

- **sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement**, notamment sans créer de risque pour l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore, sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives et sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier ;
- selon les **principes de proximité et d'autosuffisance** : assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production ; développer des filières professionnelles locales et pérennes ; disposer, à l'échelle territoriale pertinente, d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination de déchets ultimes.

Compétences des différentes collectivités

Les opérations de **collecte et traitement des déchets** des ménages relèvent de la compétence obligatoire des **EPCI** (article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales – CGCT). Ceux-ci doivent établir des **plans locaux de prévention et de gestion des déchets [PLRGD]**.

Les **actions de prévention de la production des déchets**, de réutilisation ou réemploi peuvent être effectuées par **les EPCI** ou par **les communes**. La sensibilisation des citoyens est un volet important de cette responsabilité compte tenu du retard pris dans la réduction



des déchets ménagers. Les collectivités territoriales sont encouragées à mettre en place une **tarification incitative** (en fonction du poids des déchets produits).

La **lutte contre les dépôts sauvages**, reste de la compétence du maire au titre de ses pouvoirs de police ; il peut toutefois la transférer à l'EPCI.

Les Régions doivent établir des **plans régionaux de prévention et de gestion des déchets [PRPGD]⁸³, intégrés aux SRADDET** là où ces derniers existent⁸⁴.

L'Autorité environnementale déplore le manque d'articulation du Plan national⁸⁵ avec les plans régionaux et la faiblesse de l'articulation avec les plans locaux, qui prive le PNPGD de relais et de leviers d'action pour le ciblage des actions prioritaires et l'atteinte des objectifs quantitatifs⁸⁶.

Economie circulaire

Selon la loi du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC), **toutes les CT et leurs groupements** doivent intégrer l'économie circulaire dans la **commande publique** : elles doivent réduire à partir du 1^{er} janvier 2021 la consommation de plastiques à usage unique et privilégier les biens issus du réemploi ou intégrant des matières recyclées dans une proportion de 20 à 100 % selon le type de produits ; à partir du 1^{er} janvier 2022, ne plus faire d'achats de plastique à usage unique pour la consommation sur les lieux de travail et pour les événements qu'elles organisent. Par ailleurs, suite à la loi EGAlim de 2018 (voir rubrique *Alimentation*), les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique sont interdits en restauration collective des collectivités locales à compter du 1^{er} janvier 2025.

La loi du 10 février 2020 stipule que **les CT ou leurs groupements compétents en matière de traitement des déchets doivent intégrer les objectifs** :

- de collecte de bouteilles plastiques (boissons) : 77 % en 2025 et 90 % en 2029 ;
- d'aménagement des déchetteries pour favoriser la récupération et le réemploi ;
- de valorisation énergétique des déchets non récupérables : 70 % d'ici 2025 ;
- de lutte contre les dépôts sauvages.

La station d'épuration des eaux usées s'insère aujourd'hui dans **l'économie circulaire** : non seulement il s'agit de remettre en circulation une eau de qualité, mais elle peut être aussi productrice d'énergie, voire de matières premières recyclées (dont phosphore et azote), ainsi

⁸³ A titre d'exemple: <https://www.laregion.fr/PRPGD>

⁸⁴ C'est-à-dire toutes les régions sauf Ile-de-France, Corse et régions d'outre-mer.

⁸⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20national%20des%20dechets_octobre%202019.pdf

⁸⁶ Voir Avis de l'AE précité, page 17. A l'issue de son analyse, l'AE « recommande d'établir des recommandations et lignes directrices pour la déclinaison et la territorialisation du PNPD dans les Sraddet, les PRPGD qui leur sont annexés et les PLPGD et de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des enjeux interrégionaux et régionaux spécifiques ».



que d'eaux usées traitées pour des usages réglementés (arrosage des espaces verts, irrigation agricole).

Les Régions – déjà dotées de la compétence de planification déchets – assurent **l'animation et la coordination des acteurs de l'économie circulaire**.

Coopération internationale

Selon l'art. L 1115-2 du CGCT, « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de [l'article L. 2224-13](#) ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de [l'article L. 1115-1](#), des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages ».

Ce dispositif de financement innovant, dit « 1 % », a permis de beaucoup développer la coopération dans ce domaine crucial dans de nombreux pays. L'association AMORCE⁸⁷ conseille les collectivités souhaitant mener ce type de coopérations décentralisées.

* * *

Eau

Le Code de l'environnement, qui désigne l'eau comme faisant partie du patrimoine commun de la nation, met en évidence la complexité des questions concernant l'eau :

« [la] protection, [la] mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

Le respect des équilibres naturels implique la préservation et, le cas échéant, la restauration des **fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques**, qu'ils soient **superficiels ou souterrains**, dont font partie les **zones humides**, et des **écosystèmes marins**, ainsi que de leurs interactions. **Ces fonctionnalités sont essentielles à la reconquête de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets et participent à la lutte contre les pollutions**. A ce titre, les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes marins constituent des **éléments essentiels du patrimoine de la Nation** » (art L.210.)

Le changement climatique a d'ores et déjà des effets visibles sur les ressources en eau : la hausse des températures s'accompagne d'épisodes de sécheresse plus fréquents et intenses, les précipitations voient leur quantité mais aussi leur régime modifié : moins de neige, pluies soudaines et violentes provoquant plus de ruissellement (avec risque d'inondations) que

⁸⁷ [Boîte à outils déchets - Action internationale et dispositif 1 % déchets \(amorce.asso.fr\)](#)



d'infiltration. Le régime hydrologique s'en trouve modifié : étiage des cours d'eau avancé et aggravé, nappes phréatiques mal rechargées. Le manque d'eau crée des **tensions sur les besoins** et pose la question du **partage**, avec la tentation de faire parler les **rapports de force**. Il a aussi des **répercussions qualitatives** dommageables : eutrophisation, effets accrus des pollutions, menace sur les milieux humides et les services écologiques qu'ils rendent ainsi que sur la biodiversité.

Grand cycle et petit cycle de l'eau ; répartition des compétences

La gestion de l'eau prend en compte **deux cycles** : le « **grand cycle de l'eau** » est un cycle naturel : précipitations, ruissellement ou infiltration, retour à la mer, évaporation. Cependant, l'homme y intervient pour réguler les prélèvements pour ses propres besoins, et préserver la qualité de l'eau après son intervention. Le « **petit cycle de l'eau** » est un cycle humain : il se réfère au parcours de l'eau de son point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées et pluviales.

Les **collectivités territoriales** sont traditionnellement compétentes pour le « petit cycle de l'eau », compétence qu'elles exercent directement (régie) ou délèguent à un concessionnaire. La **compétence eau et assainissement**, historiquement du domaine des communes puis de syndicats intercommunaux, fait l'objet depuis la loi NOTRe⁸⁸ de 2015 d'un transfert obligatoire aux EPCI⁸⁹ à fiscalité propre, selon un calendrier progressif. Ce calendrier, modifié en 2018, prévoit l'achèvement des transferts au 1^{er} janvier 2026.

La gestion du grand cycle de l'eau est confiée en France aux **agences de l'eau**⁹⁰, créées en 1964, et dont le territoire correspond à un ou plusieurs **bassins hydrographiques** (limité par la ligne de répartition des eaux de ruissellement). Elles sont au nombre de six : Artois-Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse.

⁸⁸ NOTRe : nouvelle organisation territoriale de la République.

⁸⁹ EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

⁹⁰ Voir le site [Les six agences de l'eau françaises | Les agences de l'eau \(lesagencesdeleau.fr\)](https://lesagencesdeleau.fr)



Établissements publics de l'Etat, placées sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, elles perçoivent de tous les usagers des redevances selon les deux principes « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur ». Elles reversent ces redevances, en partie aux collectivités territoriales, pour des actions permettant de conserver ou restaurer la bonne qualité de l'eau.

Dans la pratique, les collectivités territoriales à

tous les niveaux sont impliquées dans la gestion de l'eau au titre de leurs différentes compétences. De plus, les collectivités sont solidaires les unes des autres car les circuits de l'eau ne coïncident pas avec les frontières administratives ! Les agences de l'eau coordonnent les travaux de dialogue, planification et coopération qui concernent l'eau et les milieux aquatiques et zones humides.

Coopération internationale

L'art. L 1115-I-1 du CGCT donne la possibilité aux communes, EPCI, établissements publics et syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement de consacrer jusqu'à 1 % des ressources affectées aux budgets de ces services, de mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article [L. 1115-1](#), des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Ce dispositif de financement innovant, dit « 1 % », s'applique aussi aux Agences de l'eau qui mènent, coordonnent, ou participent financièrement à de nombreuses actions de coopérations décentralisées. Le Partenariat Solidarité Eau **[PsEau]** propose ses conseils et offre un cadre de dialogue dans ce domaine⁹¹.

⁹¹ Voir [Nos outils | Programme Solidarité Eau \(pseau.org\)](#) et [ps_eau | action_exterieure_des_collectivites_territoriales_pour_l_eau_et_l_assainissement_2018.pdf \(pseau.org\)](#)



GEMAPI : la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (compétence dite **GEMAPI**) est une compétence nouvelle créée (à partir d'éléments épars) par la loi MAPTAM⁹² du 27 janvier 2014 et attribuée de manière exclusive et obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 2018, aux intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes). Une loi du 30 décembre 2017 a introduit quelques éléments de souplesse permettant aux départements et régions de continuer à exercer certaines missions, en accord avec les EPCI concernés. La compétence GEMAPI peut être transférée à un **établissement public territorial de bassin [EPTB]** ou à un **établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau [EPAGE]**, par regroupement des collectivités et de leurs groupements à l'échelle des bassins versants des cours d'eau.

La compétence GEMAPI vise une gestion intégrée et est constituée des éléments suivants (art. L.211-7 du code de l'environnement) :

- aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, et de leurs accès ;
- défense contre les inondations et contre la mer ;
- protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Le CEREMA a publié en août 2021 une étude fondée sur le retour d'expérience de 13 collectivités. Cette étude est accompagnée de renvois vers plusieurs documents comportant des exemples et des conseils, à l'intention de celles-ci⁹³.

Voir également la rubrique *Risques naturels*.

SDAGE, SAGE et PTGE

Chaque bassin hydrographique est doté d'un **Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux [SDAGE]**. La quatrième génération vient d'être adoptée pour la période 2022-2027 (six ans) au terme de consultations (y compris consultation publique et dialogue avec les pays voisins) qui ont débuté en 2018. Les SDAGE (qui chacun correspondent à la zone de compétence d'une Agence de l'eau) se préoccupent de la mise en valeur socio-économique ainsi que de la sécurité (prévention des inondations), mais leur composante environnementale est majeure : comment s'adapter aux effets du changement climatique, comment concrétiser le principe de non-dégradation des masses d'eau et des milieux aquatiques⁹⁴(en luttant à la

⁹² MAPTAM : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁹³ voir [Les politiques des collectivités pour les zones humides : quels enseignements ? | Cerema](#)

⁹⁴ Conformément aux préconisations de la Directive-cadre sur l'eau de l'UE (DCE) du 23 octobre 2000.



source contre les émissions de pollutions), préserver et restaurer les zones humides, augmenter le nombre et la surface des zones protégées...

Les **Schémas d'aménagement et de gestion des eaux [SAGE]** sont la déclinaison, optionnelle et à une échelle plus locale, des dispositions du SDAGE. Le SAGE comprend un état des lieux qui permet l'élaboration de plusieurs scénarii entre lesquels la Commission locale de l'eau (CLE), qui comprend 50 % de représentants des collectivités territoriales, choisit celui qui fournira la base d'un plan d'action.

Trame bleue, protection des zones humides

La superficie des zones humides en France se serait réduite de 64 % au cours du XX^e siècle. Compte tenu de leur rôle climatique et biologique, leur préservation et restauration est un objectif national qui fait actuellement l'objet d'un quatrième Plan national milieux humides 2022-2026⁹⁵. L'État s'est engagé à restaurer 50 000 ha de zones humides d'ici 2026, à acquérir 8 500 ha de zones humides et à créer de nouvelles aires protégées dont un douzième parc national dédié aux zones humides. La mobilisation de toutes les parties prenantes, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et gestionnaires d'espaces naturels, est absolument essentielle pour tenir les objectifs.

Le concept de « trame verte et bleue » fait référence à la protection de milieux naturels qui permettent aux espèces de circuler et d'interagir. Les **réservoirs de biodiversité** peuvent être reliés les uns aux autres par des **corridors écologiques**. Tandis que la **composante verte** fait référence aux milieux terrestres, la **composante bleue** vise les milieux aquatiques et humides (fleuves, rivières, canaux, lacs, étangs, deltas...). Les deux composantes peuvent se superposer dans des zones d'interface (milieux humides et végétation de bords de cours d'eau notamment). Les notions de trame bleue et de zones humides doivent ainsi être intégrées dans les documents de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi, PLU...).

L'Agence française de la biodiversité (aujourd'hui remplacée par l'Office français de la biodiversité [OFB]) a publié en 2017 un cahier technique⁹⁶ sur les outils permettant aux collectivités territoriales de rejoindre la trame verte et bleue.

Gestion quantitative

Des Assises de l'eau se sont tenues en 2018-2019 en deux étapes. La première était consacrée aux réseaux d'eau et assainissement, avec pour objectif de relancer l'investissement dans ces domaines. La deuxième étape était consacrée aux incidences quantitatives et qualitatives du changement climatique sur la ressource en eau, avec trois mots d'ordre : **économiser, partager, protéger**.

À l'issue des Assises de l'eau, la démarche des **projets de territoire pour la gestion de l'eau [PTGE]** a été encouragée, avec un objectif de 50 PTGE à adopter d'ici 2022 et 100

⁹⁵ [Gouvernement \(zones-humides.org\)](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/annexes/2022/01/20220103_zones_humides.pdf)

⁹⁶ [Cahier Tech 91 2017_mod10012018.indd \(trameverteetbleue.fr\)](https://www.ofb.fr/sites/default/files/2017/09/20170914_cahier_tech_91_2017_mod10012018.indd.pdf)



d'ici 2027. Le PTGE, à la différence des SDAGE et SAGE, n'est pas opposable. Il s'agit d'une **démarche de gestion quantitative** de l'eau, négociée avec l'Etat comme facilitateur. A partir d'un diagnostic des ressources disponibles et des besoins actuels et anticipés des divers usages, l'objectif est **d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre les besoins, les ressources et la protection des écosystèmes aquatiques, en encourageant la sobriété des différents usages**. Le PTGE doit être compatible avec les grandes orientations du SDAGE.

Attention, même si certaines parties intéressées entretiennent l'ambiguïté, un PTGE ne signifie pas forcément la constitution de réserves de substitution (stockages). Celles-ci peuvent s'avérer utiles, mais doivent être créées avec prudence car elles peuvent constituer des mesures de « maladaptation », des facteurs supplémentaires de déséquilibre, privant d'eau les nappes phréatiques ou des cours d'eau ou milieux humides voisins, et un encouragement à perpétuer des pratiques, agricoles ou autres, qui ne sont plus adaptées compte tenu de l'évolution du climat.

Contrairement à un SAGE ou un SDAGE, le PTGE n'est pas opposable. Il n'a pas de valeur réglementaire. Cependant, un PTGE mené à bien doit permettre d'encadrer les éventuels financements publics accordés à des ouvrages de stockage et déboucher in fine sur des autorisations de prélèvements, contraignantes, délivrées par le préfet.

Prévention des inondations

La préservation ou extension des milieux humides font partie des Solutions fondées sur la Nature participant à la prévention ou diminution du risque lié aux inondations : restauration des bras abandonnés de cours d'eau et de la fluidité de leur courant, végétalisation du territoire en amont, création de retenues et lacs⁹⁷...

Vous pouvez suivre en direct ou en replay **la chaîne EauTV des élus et des rivières** (<https://www.youtube.com/channel/UCH0iUTOH9F4quI5BNOBIDwQ>) qui a pour vocation d'informer les élus, leur services et le grand public sur toutes les questions en lien avec l'eau. Créée en septembre 2021 par un fonctionnaire territorial de la Région Bourgogne-Franche Comté, Antoine Werochowski, avec Jeremy Pourreau du syndicat de rivière du Dessoubre, ce média émet en direct un mardi par mois, de 17h30 à 19h, pour vulgariser les concepts du grand et petit cycle de l'eau favorables aux rivières auprès, notamment, des élus en charge de la gestion des rivières [GEMAPI]. Cette initiative est parrainée par l'Office Français de la Biodiversité.

* * *

⁹⁷ Voir brochure de l'UICN « Les Solutions fondées sur la Nature pour les risques liés à l'eau en France », [sfn-light-ok.pdf \(uicn.fr\)](https://www.uicn.fr/sites/default/files/2021-09/20210901_Les%20Solutions%20fond%C3%A9es%20sur%20la%20Nature%20pour%20les%20risques%20li%C3%A9s%20%C3%A0%20l'eau%20en%20France.pdf)



Energie

Les actions sur l'énergie sont au cœur de la politique d'atténuation : la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique, la décarbonation/les énergies renouvelables (revoir le schéma de l'atténuation, à la rubrique *atténuation*). En appliquant la séquence « éviter, réduire, compenser »⁹⁸ (voir *infra*, rubrique dédiée), sobriété et efficacité relèvent de l'évitement, tandis que la décarbonation/les énergies renouvelables relèvent de la réduction.

Où en sommes-nous ?

« En France métropolitaine, les émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie, corrigées des variations climatiques, ont diminué de 28 % entre 1990 et 2020 : - 19 % entre 1990 et 2019, puis - 11 % entre 2019 et 2020⁹⁹ dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire. La baisse des émissions n'est toutefois pas continue sur la période : globalement stables entre 1990 et 2005, les émissions ne baissent tendanciuellement que depuis le milieu des années 2000. Plusieurs facteurs, d'importance variable selon les périodes, contribuent à l'évolution des émissions. Sur longue période, l'amélioration de **l'intensité énergétique de l'économie**, le ratio entre le PIB et l'énergie primaire consommée (- 31 %), et la **réduction du contenu carbone moyen de l'énergie consommée** (- 27 %) font plus que compenser la croissance de la population (+ 15 % en 30 ans) et la hausse du PIB par habitant (+ 24 %). La **diminution de la part des énergies fossiles** dans le mix énergétique primaire français s'explique notamment par le développement du parc nucléaire dans les années 1990, et par l'essor des énergies renouvelables depuis 2005. »¹⁰⁰

Transition énergétique

La notion de transition énergétique est introduite dans le débat public par une conférence environnementale de septembre 2012, elle-même suivie d'un débat national en 2013. Elle fait l'objet de la loi du 17 août 2015 « relative à la transition énergétique pour la croissance verte » (TEPCV).

La loi du 8 novembre 2019, relative à l'énergie et au climat, fait des EPCI les coordonnateurs de la transition énergétique sur leur territoire. Le texte modifié de l'article L-2224-34 du CGCT qui en résulte montre la complexité de la notion de « transition énergétique » qui inclut :

- la sobriété et maîtrise de la demande ;
- l'efficacité énergétique ou baisse de l'intensité énergétique ;

⁹⁸ <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/evaluation/article/eviter-reduire-compenser-erc-en-quoi-consiste-cette-demarche>

⁹⁹ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-facteurs-devolution-des-emissions-de-co2-liees-lenergie-en-france-de-1990-2020>

¹⁰⁰ Source : [Les facteurs d'évolution des émissions de CO₂ liées à l'énergie en France de 1990 à 2020 \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://www.developpement-durable.gouv.fr/les-facteurs-devolution-des-emissions-de-co2-liees-lenergie-en-france-de-1990-2020)



- la décarbonation c'est-à-dire la substitution des énergies renouvelables aux énergies fossiles ;
- des mesures d'inclusion sociale et territoriale (disponibilité des services énergétiques dans les zones isolées) pour compenser les inégalités préexistantes et/ou accrues par les obligations de la transition.

C'est sans doute en raison de cette conception large qu'il y a parfois confusion entre la « transition énergétique¹⁰¹ » et la « transition écologique », encore plus globale.

Eviter, par la sobriété

Le **plan de sobriété énergétique**¹⁰² porté par le Ministère de la transition énergétique¹⁰³ à l'automne 2022 et visant à une baisse de 10 % de la consommation d'énergie d'ici 2024 s'adresse aux collectivités territoriales comme à l'Etat et aux autres composantes de la société. Le message est relayé par l'Association des maires de France [AMF] et Intercommunalités de France, qui ont publié, avec l'association AMORCE et en partenariat avec la Banque des territoires, un guide de dix actions de sobriété, applicables dès cet hiver¹⁰⁴. Ce guide propose des pistes pour une réduction des dépenses énergétiques dans les collectivités à court terme, et, à plus long terme, selon les suggestions du groupe de travail.

Voir aussi la rubrique dédiée *Sobriété*.

Réduire, par la maîtrise de la demande énergétique, par la baisse de l'intensité énergétique et par l'efficacité énergétique

La loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, dite loi POPE¹⁰⁵, considère la **maîtrise de la demande en énergie** comme premier moyen de lutte contre le changement climatique et fixe un objectif national une réduction de 2 % par an de l'intensité énergétique finale¹⁰⁶ dès 2015 et de 2,5 % par an d'ici à 2030.

L'Etat, ses établissements publics et les entreprises publiques nationales doivent mettre en œuvre des plans d'action pour **la gestion de leurs parcs immobiliers et les achats de véhicules**. Bien que les collectivités territoriales ne soient à l'époque pas visées par ces

¹⁰¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/transition-energetique-en-france>

¹⁰² <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/dp-plan-sobriete.pdf>

¹⁰³ <https://www.ecologie.gouv.fr/>

¹⁰⁴ <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=fe092d30e729028f2ffcd390675635b7.pdf&id=41373>

¹⁰⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017758799/>

¹⁰⁶ Intensité énergétique : c'est le ratio de la quantité d'énergie (en général exprimée en TEP – tonnes équivalent pétrole – nécessaire pour produire 1 % du PIB. On distingue intensité énergétique primaire (calculée sur les sources d'énergie avant leur transformation) et intensité énergétique finale (calculée d'après l'énergie éventuellement transformée – par exemple l'électricité à partir de pétrole, gaz ou éolienne – et effectivement consommée). L'efficacité ou productivité énergétique est d'autant plus importante que l'intensité énergétique est faible.



obligations mais seulement encouragées à les suivre, la maîtrise de l'énergie et la recherche de l'efficacité énergétique sont aujourd'hui un élément-clé de leurs politiques publiques.

La loi POPE donne aux collectivités territoriales la possibilité, dans le cadre de leurs pouvoirs en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz (ce qu'elles sont depuis 1906), **d'accorder des aides financières** pour la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'électricité par des énergies renouvelables.

Réduire par la décarbonation : Stratégie nationale bas-carbone, énergies renouvelables

Mise en place dans le cadre de la loi du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV), **la stratégie nationale bas-carbone [SNBC]**¹⁰⁷ s'applique à l'Etat mais aussi aux collectivités qui doivent en tenir compte « dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre ».

La stratégie nationale bas-carbone renforce l'objectif de la loi TEPCV en prévoyant la **neutralité carbone en 2050**¹⁰⁸ et un objectif intermédiaire, qui s'exprime en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de 40 % pour l'année 2030 par rapport à 1990 (voir rubrique *Gaz à effet de serre*).

La loi 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience¹⁰⁹ face à ses effets, dite « climat et résilience », qui vise à se mettre en phase avec l'Accord de Paris¹¹⁰ (COP 21) de 2015 et le Pacte Vert de l'Union européenne, reprend les deux cibles : réduction des émissions de **40 % d'ici à 2030 (base 1990)** et **neutralité carbone d'ici 2050**. L'objectif européen pour 2030 a quant à lui été révisé par la loi européenne « climat » de juillet 2021 et fixé à **au moins 55 %**. Ce nouvel objectif **s'applique automatiquement à la France**, la loi européenne « climat » ayant statut de règlement (voir rubrique *Europe*).

La loi de TEPCV **encourage** les communes et EPCI à **créer** (Art. L-2224-32 du CGCT) « **toute nouvelle installation hydroélectrique**, toute **nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables**, toute nouvelle installation de **valorisation énergétique des déchets ménagers** ou assimilés, toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur, [...] lorsque ces nouvelles installations se traduisent par une économie d'énergie et une réduction des pollutions atmosphériques ». Il s'agit d'une **exception** au

¹⁰⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

¹⁰⁸ La loi TEPCV prévoyait « seulement » la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 1990.

¹⁰⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>

¹¹⁰ <https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris>



principe qui interdit aux collectivités (communes, départements, régions) de prendre des participations dans des entreprises à but lucratif.

Par ailleurs, l'ADEME accompagne les déploiements **d'écosystèmes hydrogène** (bas carbone et renouvelable) **dans les territoires**¹¹¹ via un appel à projets qui permet de décliner **la stratégie nationale hydrogène** et de **consolider la filière industrielle** correspondante. Depuis 2018, 19 écosystèmes locaux ont été soutenus par l'ADEME pour un montant de subvention de 98 M€. L'ADEME a proposé aux Régions de conclure des partenariats de cofinancement pour le déploiement de ces écosystèmes sur leur territoire.

Les PPA : Power Purchase Agreements, sont un moyen pour les collectivités territoriales de « verdir » leur utilisation d'électricité et ainsi réduire leurs émissions de GES. Il s'agit de contrats à long terme de fourniture d'énergie renouvelable, qui peut être produite « sur site » ou « hors site » ; dans ce dernier cas le fournisseur atteste de l'origine renouvelable de l'électricité fournie.

* * *

Europe

Le « droit européen » a – par application des principes généraux du droit international public et par choix des Etats membres de l'Union – **prééminence sur le droit national**. Cette règle répond au **besoin d'harmonisation** que dicte l'appartenance à l'Union et l'efficacité de celle-ci.

Le **droit européen** est formé d'une part par **les traités** (actuellement Traité de l'Union européenne [TUE] et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE] adoptés à Lisbonne en 2008) et d'autre part par **le droit dérivé** – les lois européennes, adoptées par le Parlement européen et le Conseil. Les **lois européennes** peuvent être soit des **directives**, qui doivent être transposées par chaque Etat membre dans son droit national, soit des **règlements**, qui s'appliquent directement sans transposition.

L'Union européenne met à disposition des Etats membres des **programmes** budgétaires qui cofinancent des projets sélectionnés par les **autorités de gestion** – pour la France, les Régions : notamment, **programme LEADER**¹¹² (dans le cadre du FEADER – Fonds européen agricole pour le développement rural), **programme LIFE** pour la biodiversité, **Driving Urban Transition** pour la ville durable (dans le cadre de Horizon Europe)...

En matière de **protection de l'environnement**, l'action de l'UE est ancienne : elle remonte à la **directive « Oiseaux »** de 1979, en fonction de laquelle a été créé, dans les années 1990, le réseau des **sites Natura 2 000**¹¹³.

¹¹¹ <https://agirpoulatransition.ademe.fr/collectivites/favorisez-solutions-hydrogene-bas-carbone-renouvelable>

¹¹² [Bienvenue - Leader France](#). Voir aussi rubrique *Ruralité*.

¹¹³ Egalement en fonction de la directive sur les habitats, la faune et la flore, datant de 1992.



Le « programme européen d'action pour l'environnement », actuellement en vigueur pour la période 2021-2030¹¹⁴, est le huitième de la série.

L'UE s'est assigné des objectifs collectifs en matière de **réduction des émissions de gaz à effet de serre** dans le cadre du **Protocole de Kyoto**¹¹⁵ : réduction de 20 % en 2020 par rapport à 1990. Elle a adopté en 2019, dans le cadre du **Pacte Vert**, **l'objectif de neutralité carbone en 2050** avec au **moins 40 % comme objectif intermédiaire en 2030, resserré à moins 55 %** dans le cadre de la loi européenne « climat » adoptée en juillet 2021. L'ambition européenne pourrait être encore rehaussée, à 57 %, selon les déclarations du Vice-président de la Commission, M. Frans Timmermans, lors de la COP 27 à Charm-el-Cheikh.

Le **paquet « Ajustement à l'objectif moins 55 »** (en anglais : **« Fit for 55 »**) destiné à mettre en œuvre la loi européenne « climat » précitée, est actuellement en cours de discussion et comprend notamment :

- l'interdiction des ventes de voitures neuves à moteur thermique en Europe à compter de 2035 ;
- l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [MACF] pour corriger la distorsion de concurrence en faveur de produits provenant de pays moins regardants en matière d'émissions ;
- la création d'un Fonds social pour le climat pour lutter contre les inégalités d'accès à la transition écologique ;
- le projet de mettre en place un second marché carbone pour le transport routier, le secteur maritime et le bâtiment.

Les différents domaines de la transition écologique étant interdépendants, l'Union européenne et en particulier la Commission doit effectuer un important travail de **mise en cohérence**, par exemple dans le cadre de la Politique agricole commune, des fonds de cohésion, de la politique commerciale (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ou MACF, lutte contre la déforestation importée)...

L'UE entend consacrer **plus de 30 % de son budget total** (356 milliards d'euros sur les 1 074 milliards d'euros du cadre financier 2021-2027) à la défense de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique. 37 % des 750 milliards d'euros du plan de relance sont dédiés au climat. Le mode de calcul doit cependant être regardé de près, comme il ressort du rapport de la Cour des comptes européennes de mai 2022 qui estime que l'UE a surestimé le

¹¹⁴ [Huitième PAE: les États membres approuvent l'accord politique provisoire conclu avec le Parlement - Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/pr22-100/)

¹¹⁵ Adopté en 1997, en vigueur en 2005. L'UE a décidé de rehausser ses objectifs par rapport aux engagements pris dans le Protocole de Kyoto : baisse de 8 % (au lieu de 5 %) des émissions en 2012 par rapport à 1990, puis de 20 % (par rapport à 18 %) en 2020 par rapport à 1990. Le résultat : en 2018, la réduction pour l'UE était de 23 % par rapport à 1990 ; en 2020, de 31 % (effet Covid). Pour la France, la réduction était de 28 % ; source rapport CITEPA 2022.



niveau de ses dépenses liées au climat durant la période 2014-2020, et a ramené cette part à 13 % au lieu des 20 % annoncés par les services de la Commission.

Pour favoriser la traduction des engagements et priorités du Pacte Vert au niveau local, **le Comité des régions** a mis sur pied en 2020 un groupe de travail « Pacte Vert – Investir le niveau local » (« *Green Deal going local* »)¹¹⁶.

* * *

Evaluation environnementale

« Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de **critères et de seuils définis par voie réglementaire** et, pour certains d'entre eux, après un **examen au cas par cas** » (art. L 122-I du Code de l'environnement).

Qui fait quoi ?

L'évaluation environnementale s'effectue sur la base d'une **étude d'impact**, à la charge du **maître d'ouvrage**.

« **L'autorité environnementale**¹¹⁷ » est un **organisme consultatif** qui, pour les projets entrant dans le champ de l'obligation réglementaire, **émet un avis**, et dans le cas contraire, **saisie de l'examen au cas par cas, décide** si le projet sera ou non soumis à l'évaluation.

Outre ces avis ou décisions, l'autorité environnementale joue un rôle de conseil vis-à-vis du maître d'ouvrage, et/ou émet des recommandations.

En aucun cas l'autorité environnementale ne délivre d'autorisation ou refus d'autorisation sur le projet ; ces dernières relèvent de **l'autorité administrative** « compétente » (qui elle aussi varie selon le type de projet). Cette dernière doit prendre en compte dans sa décision, l'avis de l'autorité environnementale, et également la consultation du public, réalisée sous diverses formes, dont la plus lourde relève de la Commission du débat public.

Pour la mesure de l'impact environnemental et les préconisations à suivre pour l'alléger au maximum, voir rubrique *Éviter, Réduire, Compenser*.

¹¹⁶ Voir [Pacte vert — Investir l'échelon local \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/documents/press/docs/2020/06/20200623_pact_vert_investir_l_echelon_local_fr.pdf) Le groupe est présidé par M. Rafal Trzaskowski, maire de Varsovie ; les membres français sont Mme Isabelle Boudineau, conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine, et M. Vincent Chauvet, maire d'Autun.

¹¹⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/lautorite-environnementale>



Qui est « l'autorité environnementale » ?

L'autorité environnementale est un concept récent qui renvoie à **différentes entités possibles** :

- « **L'Autorité environnementale** » (**Ae**) a été créée en 2015 (décret 2015-1229 du 2 octobre 2015), en tant que formation du **Conseil général de l'environnement et du développement durable [CGEDD]** mis en place par le même décret.
- en 2016 (D. 2016-519 du 28 avril 2016), ont été créées les **Missions Régionales d'Autorité environnementale [MRAe]**, sous l'égide du IGEDD¹¹⁸ anciennement CGEDD.
- en 2020 (décret 2020-1029 du 11 août 2020), a été créée la « **Conférence des autorités environnementales**¹¹⁹ » destinée à redonner de la cohérence dans ce système éclaté, chaque MRAe ayant sa propre jurisprudence et jusqu'à son propre règlement intérieur, cependant conforme à un référentiel commun.

Tant la conférence des autorités environnementales que l'Ae dans leurs rapports annuels respectifs pour 2021¹²⁰, se plaignent :

- de la **complexité croissante du cadre réglementaire** : « les autorités environnementales observent avec une vive inquiétude la complexification du cadre réglementaire dans lequel elles interviennent : **la lisibilité du dispositif se dégrade** pour les porteurs de projets ou de plans et programmes comme pour les services chargés de sa mise en œuvre. Elles alertent donc une nouvelle fois sur **l'insécurité juridique qui résulte de cette complexité** toujours plus grande, en **décalage avec la volonté politique d'accompagner l'implantation d'activités** sur le territoire » (éditorial du rapport 2021 du CGEDD, par Jean-Marie Delorme, président de la conférence des autorités environnementales).
- de la **multiplication des instances responsables**, suivant une logique « ad hoc » et de « dérogation » : « pour les projets, l'art. L. 122-1 du code de l'environnement confie désormais l'examen au cas par cas à une autorité "spécifiquement créée" à cette fin. Le principe général posé par la loi n° 2010-788 du 10 juillet 2010, dite "loi Grenelle 2", de confier à une même autorité – environnementale – la compétence pour rendre les avis et arrêter les décisions de cas par cas est ainsi remis en cause » (rapport d'activité 2021 de l'Ae).

¹¹⁸ <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>

¹¹⁹ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/la-conference-des-autorites-environnementales-r373.html>

¹²⁰ Rapport 2021 de l'Autorité environnementale : [ra2021-ae-v6_cle7d4d87.pdf \(developpement-durable.gouv.fr\)](#) ; rapport 2021 de la Conférence des autorités environnementales : [synthese_annuelle_2021_conference_ae.pdf \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)



Actuellement, l'autorité environnementale est donc :

- pour ce qui concerne les avis à rendre, selon la nature ou le niveau du sujet : le ministre chargé de l'environnement ; « l'autorité environnementale », formation de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable [IGEDD] (Ae) ; les missions régionales d'autorité environnementale [MRAe] du même IGEDD, s'appuyant sur les services d'évaluation environnementale des DREAL (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) ;
- pour ce qui concerne les « examens au cas par cas » : le ministre (pour les projets) ; l'Ae (pour les plans et programmes, et les projets) ; la personne publique responsable (auto-évaluation) pour les documents d'urbanisme et les unités touristiques nouvelles (décret 2021-1345 du 13 octobre 2021) ; le préfet (pour les projets) ; les MRAe (pour les plans et programmes).

* * *

« Éviter, réduire, compenser »

Le besoin d'aménagements est indissociable de la présence humaine et de ses fluctuations dans l'espace et dans le temps : besoin de nouvelles infrastructures, de nouvelles activités économiques, de nouveaux logements. Réaliser des aménagements durables permet de concilier la satisfaction de ces besoins avec la transition écologique.

La séquence « éviter, réduire, compenser »¹²¹ [ERC] est apparue dès 1976 dans la loi relative à la protection de la nature. Son application a été renforcée graduellement, notamment avec le Grenelle de l'environnement et la loi Biodiversité de 2016. En 2018, un guide actualisé d'aide à la définition des mesures ERC a été publié par le Ministère de l'environnement¹²².

Selon cet ouvrage, « la séquence "éviter, réduire, compenser" a pour objectif **d'établir des mesures visant à éviter les atteintes à l'environnement, à réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, à compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits**. Le respect de l'ordre de cette séquence constitue une condition indispensable et nécessaire pour en permettre l'effectivité et ainsi favoriser l'intégration de l'environnement dans le projet ou le plan ou programme. L'ordre de la séquence traduit aussi une hiérarchie : l'évitement étant la seule phase qui garantisse la non atteinte à l'environnement considéré, il est à favoriser. La compensation ne doit intervenir qu'en dernier recours, quand tous les impacts qui n'ont pu être évités n'ont pas pu être réduits suffisamment ».

¹²¹ <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/evaluation/article/eviter-reduire-compenser-erc-en-quoi-consiste-cette-demarche>

¹²² [Théma - Guide d'aide à la définition des mesures ERC.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#) Voir aussi [24100_9.pdf \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)



La séquence ERC s'applique aux procédures environnementales mises en œuvre dans de nombreux domaines (source du tableau : guide précité) :

Procédures	Références réglementaires du code de l'environnement
Évaluation environnementale (plans programmes)	L.122-4 et L.122-6 (contenu de l'évaluation environnementale) R.122-19 et R.122-20 (contenu du rapport environnemental)
Évaluation environnementale (projets) - Études d'impact	L.122-1 et L.122-3 (contenu de l'étude d'impact) R.122-4 et R.122-5 (contenu de l'étude d'impact)
Autorisation environnementale	L.181-1 et L.181-2
Autorisation, déclaration ou enregistrement au titre des « ICPE »	L.512-1, L.512-7 ou L.512-8
Autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau	L.214-3 et R.214-1 R.214-6 (autorisation) R.214-32 (déclaration, contenu du dossier)
Évaluation des incidences « Natura 2000 »	L.414-4 R.414-19 et R.414-20 R.414-23 (contenu du dossier)
Dérogations « espèces protégées »	L.411-2 4°

Elle devrait idéalement s'appliquer, telle un réflexe, à l'ensemble des projets d'aménagement et pas seulement à ceux soumis à évaluation ou autorisation environnementale¹²³, tels que définis à l'article R. 122-2 du code de l'environnement pour les projets, l'article R. 122-17 du code de l'environnement pour les plans et programmes.

Un guide spécifique concerne les mesures d'évitement, qui sont les premières à envisager et consistent soit à renoncer au projet, soit à le réaliser autrement, ou ailleurs¹²⁴.

* * *

Financement de la transition écologique

Les politiques publiques ambitieuses et, dans tous les secteurs d'activité, l'implication importante des collectivités territoriales, posent la question de la façon d'assurer le financement de la transition écologique au niveau local.

La réorientation des dépenses par la prise en compte des critères environnementaux

L'analyse budgétaire dite « budget vert » (voir la rubrique dédiée de la présente fiche) permet d'identifier les dépenses non favorables au climat et d'envisager leur réorientation vers des dépenses plus favorables. Cependant, des résultats à fort impact ne sont pas toujours possibles

¹²³ <https://www.ecologie.gouv.fr/evaluation-environnementale>

¹²⁴ [Guide_pour_la_mise_en_oeuvre_de_l'evitement.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)



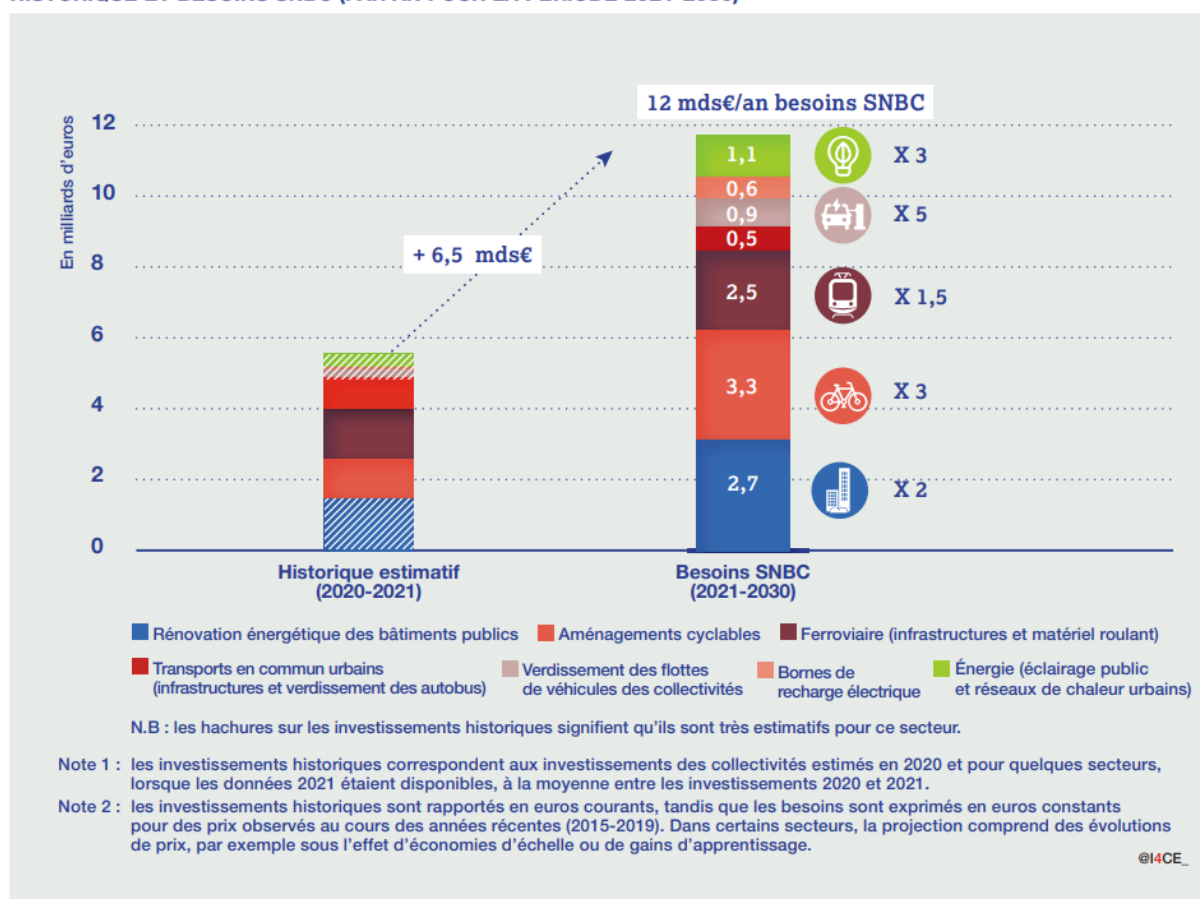
sans passer par des investissements : transformation de la flotte en véhicules électriques, rénovation énergétique des bâtiments publics et soutien financier à la rénovation des bâtiments privés, extension d'un réseau de transport public ou de chauffage urbain...

Les investissements des collectivités territoriales en matière de climat

Dans une étude publiée en novembre 2022, l'**Institut de l'Economie pour le climat (I4CE)** s'est penché sur les investissements des collectivités territoriales destinés à cet objectif¹²⁵.

I4CE estime le montant annuel de ces investissements en 2020-2021 à **6,5 Md€** et évalue le **besoin annuel au double, sur la période 2021-2030, pour atteindre les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)** :

FIGURE 1 : INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LE CLIMAT : HISTORIQUE ET BESOINS SNBC (PAR AN POUR LA PERIODE 2021-2030)



Ces 6,5 Md€ représentent environ 10 % du total des investissements des collectivités territoriales (67 Md€ en 2021).

Quelles sont les ressources utilisées par les collectivités territoriales pour réaliser ces investissements ? Selon I4CE, **59 % des fonds proviennent de leur capacité**

¹²⁵ [Rapport-Climat-comment-financer-les-investissements-des-collectivites_au05-12-22.pdf \(i4ce.org\)](#)



d'autofinancement (39 Md €) ; **37 % proviennent des dotations ou subventions** reçues soit de l'Etat, soit des fonds européens, soit d'autres collectivités territoriales (25 Md€) ; enfin, 4 % proviennent d'emprunts¹²⁶. En se projetant dans l'avenir¹²⁷, l'ACE met en garde sur le **besoin accru et prolongé de subventions dédiées**, car la capacité d'autofinancement risque d'être écornée par l'inflation et les revalorisations salariales, tandis que la capacité d'emprunt pourrait être limitée par la loi de programmation des finances publiques en cours de discussion. l'ACE insiste aussi sur la **nécessité de constance dans le temps et de prévisibilité**.

Enfin, l'étude souligne le **besoin important d'ingénierie (recrutements, montée en compétences, formations)** que génère la mobilisation accrue des collectivités territoriales pour le climat et l'environnement (y compris en matière d'adaptation).

Le « Fonds vert » pour les territoires

Annoncé par la Première ministre, Élisabeth Borne, le 27 août 2022, le « **fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires**¹²⁸ » ou « **Fonds vert**¹²⁹ » est doté de 2 Md€. Il est coordonné par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature [DGALN]. Les collectivités territoriales doivent présenter leurs projets au préfet, et les projets aidés seront sélectionnés en fonction de leur **impact**. Le Fonds vert comprend une **aide en ingénierie** financée par l'ANCT. Les agences de l'État, comme les agences de l'eau, le CEREMA, l'ADEME ou l'OFB apporteront également leur soutien aux porteurs de projets. Un **guide à l'intention des décideurs locaux** a été publié¹³⁰, dont est extrait le schéma suivant :

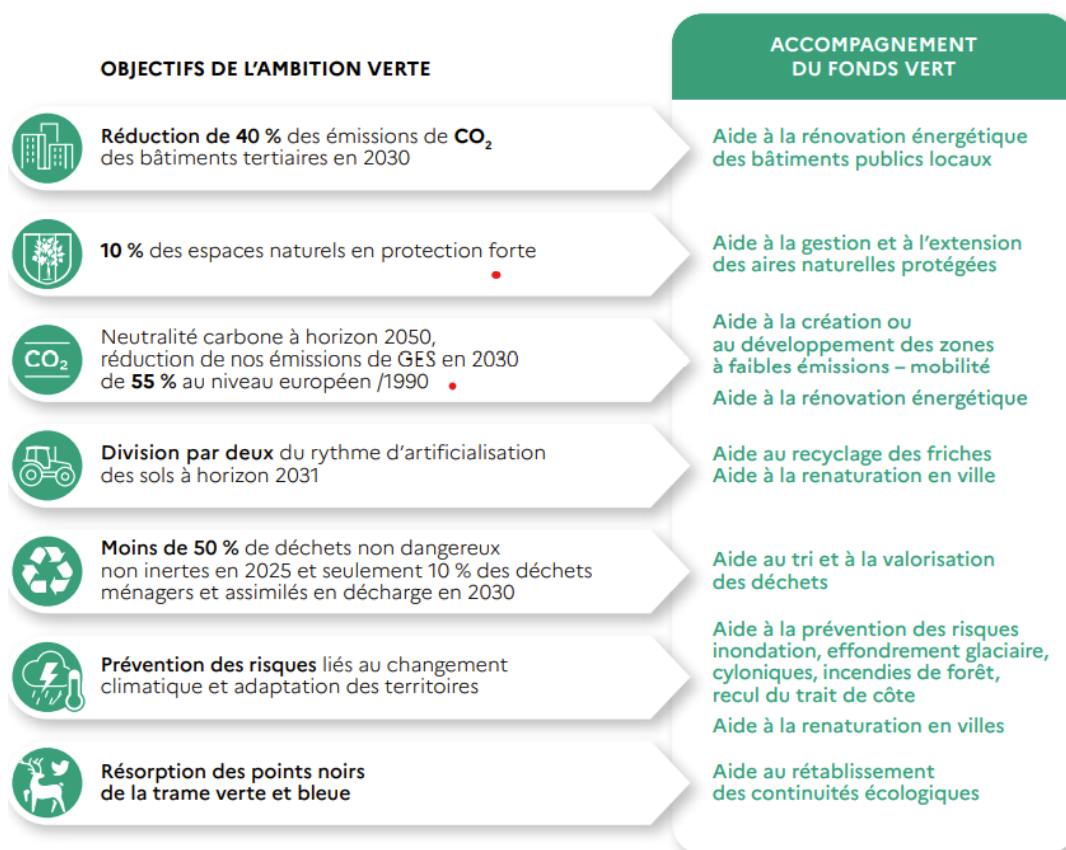
¹²⁶ Après un pic à 8 % en 2020 du fait de la crise sanitaire.

¹²⁷ Et en supposant que les investissements pour le climat obéissent au même modèle que les investissements en général.

¹²⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert>

¹²⁹ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/fonds-vert-2-mdeu-pour-soutenir-la-transition-ecologique-des-territoires-1018>

¹³⁰ [FONDS VERT A4 v4-web-planche.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)



Pour faciliter et rationaliser la recherche des financements mis à disposition des territoires, la Fabrique du numérique a développé la plateforme « **Aides territoires**¹³¹ » qui permet de découvrir les aides disponibles sur les différents sujets et de paramétrer des alertes : [Aides-territoires | Aides publiques pour les collectivités](https://aides-territoires.beta.gouv.fr/) 🏠 (beta.gouv.fr)

* * *

Gaz à effet de serre (réduction des émissions)

L'effet de serre et les gaz à effet de serre

L'effet de serre est le processus naturel de réchauffement de la Terre provenant de l'absorption des rayons infrarouge émis par la surface de la Terre par les gaz présents dans l'atmosphère.

La plupart des gaz à effet de serre sont présents naturellement dans l'atmosphère (à commencer par la vapeur d'eau), mais leur densité est accrue par les activités humaines, avec un volume et un rythme d'évolution inégalés depuis la révolution industrielle et l'explosion démographique de l'espèce humaine. Ils sont en particulier émis à la suite de la combustion d'énergies fossiles, par des procédés industriels comme la production de ciment (CO₂) et

¹³¹ <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/>



l'extraction d'hydrocarbures, par les élevages et rizières, les engrais agricoles, le traitement des déchets....

Tous les gaz n'ont pas le même potentiel de réchauffement (PRG) car celui-ci dépend de sa capacité à intercepter et renvoyer les rayonnements solaires ainsi que de sa durée de vie. Pour simplifier les calculs déjà complexes de la réduction des émissions, le [protocole de Kyoto](#) a retenu comme référence le PRG du CO₂ (donc 1) et attribué aux autres gaz un PRG par comparaison¹³².

Type de gaz à effet de serre	Origine des émissions	Poids dans le total (2013)	Facteurs de réduction
CO ₂ (1 éq. CO ₂)	Combustion d'énergie fossile, déforestation tropicale, procédés industriels (ex. : fabrication du ciment, torçage, etc.)	Monde : 73% France : 71%	Économies d'énergie, énergies renouvelables, nucléaire, puits de carbone
Méthane (CH ₄) (28 à 30 éq. CO ₂)	Agriculture, gestion des déchets, activités gazières	Monde : 22% France : 14%	Récupération du méthane (décharges, lisiers, etc.)
Protoxyde d'azote (N ₂ O) (265 éq. CO ₂)	Agriculture, industrie chimique et combustion	Monde : 3% France : 10%	Agriculture raisonnée, façons culturales (labourage des terres)
Trois gaz fluorés : SF ₆ (23 500 éq. CO ₂) PFC (6 630 à 11 100 éq. CO ₂) HFC (1,4 à 14 800 éq. CO ₂)	Émissions industrielles spécifiques (aluminium, magnésium, semi-conducteurs) Climatisation, aérosol	Monde : 2% France : 5%	Changements de procédés industriels, réduction de la climatisation

Les objectifs quantifiés de réduction

La loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE) fixe comme objectif national une **réduction des émissions de 3 % par an**.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – dite « Grenelle 2 » – fixe comme objectif **de diviser les émissions de gaz à effet de serre par 4 entre 1990 et 2050** (correspondant aux objectifs du Protocole de Kyoto).

¹³² Source de ces informations ainsi que du tableau : [Gaz à effet de serre: définition et origines, chiffres clés, facteurs de réduction \(connaissancesenergies.org\)](http://connaissancesenergies.org)



La loi 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », qui vise à se mettre en phase avec l'Accord de Paris (COP 21) de 2015 et le Pacte Vert de l'Union européenne, reprend les deux cibles : réduction des émissions de **40 % d'ici à 2030 (base 1990)** et **neutralité carbone** d'ici 2050. L'objectif européen pour 2030 a quant à lui été révisé par la loi européenne « climat » de juillet 2021 et fixé à **moins 55 %**. Ce nouvel objectif **s'applique automatiquement à la France**, la loi européenne « climat » ayant statut de règlement (voir rubrique *Europe*).

L'inventaire des GES¹³³ par grands secteurs au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques [CCNUCC] et au titre du règlement européen [2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat](#), permet d'objectiver la situation et suivre la stratégie de lutte contre le changement climatique.

La déclaration des émissions de gaz à effet de serre par les collectivités territoriales

La loi « Grenelle 2 » de 2010 rend obligatoire une déclaration, tous les trois ans, de ses émissions de gaz à effet de serre pour **toute collectivité territoriale de plus de 50 000 habitants**¹³⁴. Il s'agit du bilan de gaz à effet de serre ou BEGES¹³⁵, qui doit être déposé sur le site de l'ADEME. Le décret Beges¹³⁶ de 2022 élargit le spectre des émissions à prendre en compte.

Ce système n'a pas seulement un objectif statistique mais vise à la **réduction** de ces émissions, par le biais du **plan de transition**¹³⁷ que les collectivités doivent joindre à leur bilan. L'actualisation des données tous les trois ans permet de suivre les progrès.

L'approche, quantitative et focalisée sur la question des émissions, qui était de mise en 2010, a évolué depuis en une approche à la fois qualitative, plus englobante et basée sur le rôle d'animation de la collectivité. En effet, selon l'Association Bilan Carbone, seuls 15 % des émissions de gaz à effet de serre émis sur un territoire relèvent du patrimoine et des compétences des collectivités. En intégrant l'effet indirect des orientations de politiques publiques, cette part atteindrait 50 %. En outre, 70 % des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessiteraient une action locale¹³⁸.

Ainsi, « **le diagnostic territorial** des émissions de GES obligatoire **dans le cadre des PCAET se base, lui, sur une approche territoriale** : il vise à estimer les émissions de

¹³³ <https://www.ecologie.gouv.fr/inventaire-national-des-emissions-gaz-effet-serre>

¹³⁴ Les collectivités territoriales dotées, à titre obligatoire ou volontaire, d'un PCAET intègrent leur bilan à celui-ci.

¹³⁵ <https://www.territoires-climat.ademe.fr/ressource/118-40>

¹³⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/decret-bilan-des-emissions-gaz-effet-serre-beges>

¹³⁷ https://bilans-ges.ademe.fr/docutheque/Bilans%20GES/Guide_Plan_Transition_VF%20publi%C3%A9e.pdf

¹³⁸ Association Bilan Carbone 2018, Bonnes pratiques des territoires en faveur du climat, cité par l'AdCF dans « La contribution des intercommunalités à la transition énergétique : analyse des PCAET approuvés », juillet 2021



gaz à effet de serre générées par l'ensemble des activités qui se déroulent sur le territoire : production industrielle, déplacements des personnes, chauffage des bâtiments résidentiels et tertiaires, etc. Il porte sur les émissions de tous les acteurs présents sur le territoire alors que le bilan d'émissions de gaz à effet de serre ne porte que sur les émissions directes et indirectes de la collectivité en tant que personne morale »¹³⁹.

Une autre notion, de nature à élargir encore la vision, tend par ailleurs à s'imposer : celle de **l'empreinte carbone du territoire**¹⁴⁰. Il s'agit d'un calcul encore plus large, qui prend en compte **les émissions importées**¹⁴¹. Tandis que le bilan carbone est basé, même en intégrant le scope 3, sur **la production** d'émissions, l'empreinte carbone se base sur **la consommation**. Un exemple permet de mieux comprendre la différence : un territoire très urbanisé va produire peu d'émissions d'origine agricole, mais être « responsable » d'une grande quantité de ces émissions par la consommation alimentaire des citoyens. Cette tendance vers une approche de plus en plus globale va de pair avec la responsabilité croissante donnée aux collectivités territoriales de piloter la transition écologique sur leur territoire.

Quoi qu'il en soit, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, **les bilans d'émissions des collectivités territoriales ne sont pas agrégés pour fournir un résultat au niveau national ou régional**. La base statistique fournie par le site dédié au recueil des déclarations : www.bilans-ges.ademe.fr est en effet insuffisante et, les méthodes de décompte n'étant pas imposées réglementairement, elles peuvent différer de celles appliquées pour la réalisation des inventaires nationaux d'émissions. Les **statistiques nationales** sont effectuées dans le cadre du **Système National d'Inventaire d'Emission et de Bilans dans l'Atmosphère (SNIEBA)**, pris en charge par le **CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique)**. Celui-ci est l'opérateur chargé par l'Etat de satisfaire aux obligations de rapport des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre de la France dans le cadre notamment de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto ; il élabore ses rapports selon une **approche sectorielle et non pas territoriale**.

Cependant, l'arrêté du 24 août 2011 relatif au système national d'inventaires d'émissions et de bilans dans l'atmosphère (SNIEBA) **prévoit bien, à côté du système national d'inventaire, la création d'inventaires territoriaux**, et des efforts sont en cours par le biais des **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air [AASQA]**¹⁴² ou des **Observatoires régionaux de l'énergie et du climat [OREC]** instaurés après la loi de 2019 et dont l'AASQA locale constitue la colonne vertébrale.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-climat/5-empreinte-carbone-et-emissions-territoriales>

¹⁴¹ La notion d'« importation », s'agissant des territoires, couvre les biens et services importés de l'étranger mais aussi d'autres territoires français. La prise en compte des émissions importées, au niveau des territoires, est utile pour identifier les points de dépendance et de vulnérabilité et gérer les notions de consommation locale, circuit court ou encore sobriété.

¹⁴² Créées depuis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996



* * *

Justice (sociale, territoriale, internationale)

La transition, les coûts de l'adaptation, les renoncements qu'implique la sobriété, posent des problèmes éthiques qui sont en lien avec leur acceptabilité :

- **le problème de la justice sociale. Il s'agit de répartir équitablement les efforts et de soutenir les individus ou groupes économiquement moins favorisés ou fragiles, pour les aider à réaliser la transition.** Celle-ci a en effet un coût que tous les foyers ne peuvent pas se permettre : coût d'une isolation thermique du logement, du changement de mode de chauffage, de l'achat d'une voiture électrique. Pour que la sobriété ne soit pas synonyme de « sacrifice » (endettement insoutenable ou obligation de renoncer à certains biens ou services), l'effort doit être supporté de manière ciblée par le collectif. La répartition équitable des efforts passe aussi par une attitude exemplaire de la part des services publics (**voir rubrique services publics écoresponsables**).

Au sein de l'**Union européenne**, la même nécessité d'assurer l'égalité des citoyens devant l'opportunité de réaliser la transition écologique mais aussi devant les obligations résultant des lois et règlements, a conduit au projet de **Fonds social climat**¹⁴³ (voir rubrique *Europe*).

- la justice doit également s'appliquer **entre les territoires** : voir la rubrique *Ruralité*.
- **la justice** doit enfin être **internationale** : c'est le problème soulevé dans les négociations sur le climat par les pays en développement. Ils estiment que leurs peuples ne peuvent pas renoncer aux bénéfices du progrès technologique alors que les pays développés en profitent depuis des décennies et sont pour cette raison à l'origine des émissions de gaz à effet de serre et des pollutions responsables du changement climatique de la dégradation des milieux naturels. C'est la raison pour laquelle le financement des mesures d'atténuation et d'adaptation prévues par la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques (Convention de Rio) est à la charge des pays développés. C'est dans ce contexte que se construit la **finance climat**¹⁴⁴, qui aide les pays en développement à financer leur transition.

* * *

Labels

Pour obtenir la reconnaissance de leur engagement dans un ou plusieurs domaines de la transition écologique, les collectivités territoriales peuvent porter leur candidature pour un label. La démarche de validation constitue une aide pour analyser les acquis et les progrès

¹⁴³ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/2022/12/12IPR64528/accord-sur-la-creation-du-fonds-social-pour-le-climat>

¹⁴⁴ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/la-finance-climat-et-le-financement-de-la-protection-de-l-environnement>



restant à accomplir ; l'obtention du label permet généralement un accompagnement et l'accès à une communauté partageant les mêmes objectifs.

- les **Labels Climat Air Energie (CAE)** (anciennement Cit'ergie) et **Economie circulaire (ECI)** sont attribués par l'ADEME « Territoire Engagé Transition Ecologique ».
- le **Label Ville Durable et Innovante (VDI)** mis en place par l'association France Ville Durable, permet d'accompagner les collectivités dans l'élaboration, la mise en œuvre et la reconnaissance de leur feuille de route « développement durable et innovant ».
- le **Label Ecoquartier**¹⁴⁵ du Ministère de la Transition écologique et Cohésion des territoires.
- nombreux sont les labels portés par des associations, sur des thématiques particulières ; par exemple, « ville ou village étoilé » pour la lutte contre la pollution lumineuse ; « ville, village ou territoire internet » porté par l'association d'élus « Villes internet » ; label « numérique responsable » porté par l'institut du numérique responsable....

* * *

Littoral

Le littoral est un milieu particulièrement attractif, où le taux d'occupation humaine est supérieur à la moyenne et ne cesse de croître. **Les espaces naturels** – qui sont précisément l'une des raisons de cet attrait – doivent donc être préservés et protégés. La création en 1975 du **Conservatoire du Littoral** chargé de soustraire des portions du littoral à la pression immobilière en les acquérant et gérant, puis la **loi « littoral » de 1986**, ont répondu à cette nécessité. Le changement climatique a mis en évidence la **fragilité des milieux littoraux**, exposés à la hausse des températures, la perte de biodiversité, la violence accrue des éléments (tempêtes, submersion, mobilité dunaire), l'érosion et la hausse du niveau de la mer.

La loi « littoral » du 3 janvier 1986 pose le principe d'une **politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur** du littoral, ayant pour objet de trouver un équilibre entre la protection du milieu naturel et les activités économiques. Fondée sur une amélioration des connaissances résultant d'un effort de recherche et de collecte de données, cette politique implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités territoriales géographiquement concernées : communes et intercommunalités riveraines de la mer ou de l'océan, des estuaires et deltas en aval de la limite de salure des eaux, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 ha ; communes et intercommunalités qui, sans être strictement riveraines, participent aux équilibres économiques et écologiques des littoraux et demandent à suivre le régime des précédentes.

¹⁴⁵ <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/le-label/>



Les communes littorales doivent suivre des **règles spécifiques en matière d'urbanisme**¹⁴⁶, qui s'articulent autour de trois principes :

- construction interdite sur la zone littorale de 100 m à partir des plus hautes eaux, voire davantage en cas de sensibilité particulière du milieu, ou pour des raisons de sécurité ;
- préservation du libre accès du public au rivage, au moyen de servitudes touchant les propriétés privées ;
- limitation de l'extension urbaine.

La **préservation des espaces naturels** accorde au fil du temps une importance accrue aux politiques d'adaptation. La **stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte** a été mise en place en 2012¹⁴⁷ pour mieux comprendre la dynamique et **anticiper** les évolutions du littoral¹⁴⁸. Elle met l'accent sur la **prévention des risques** (possibilité d'élargir la zone non-constructible au-delà des 100 mètres de la bande littorale, restrictions aux autorisations d'occupation du domaine maritime, multiplication des plans de prévention des risques littoraux [PPRL] élaborés par les services de l'Etat et opposables...). Elle encourage la reconnaissance et le développement des « **solutions fondées sur la nature** », véritables « **services écologiques** » par lesquels les milieux naturels côtiers permettent d'atténuer l'effet de phénomènes naturels (submersion marine, érosion, inondation...) et renforcent la **résilience des espaces littoraux**¹⁴⁹.

D'une façon générale, la gestion du littoral et notamment de l'érosion a évolué d'une pratique de résistance à l'avancée de la mer (digues, enrochements...) vers des **pratiques plus nuancées prenant davantage en compte le contexte et la dynamique côtière**. Le projet « Adapto » lancé en 2017 par le Conservatoire du littoral et soutenu par l'UE dans le cadre du programme Life, explore des solutions souples d'adaptation de territoires littoraux naturels face à l'érosion et à la submersion marine, en s'appuyant sur une dizaine d'expériences locales réalisées dans des contextes très différents (dunes, polders, marais saumâtres, mangroves...) ¹⁵⁰. Le guide élaboré par le CEREMA avec les communes littorales et le département de la Manche montre comment élaborer une gestion intégrée¹⁵¹.

En application de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, un **régime particulier** a été mis en place dans 126 communes volontaires, présentant un **risque aggravé en matière**

¹⁴⁶ Art. L 121.I et suivants du code de l'urbanisme.

¹⁴⁷ Stratégie élaborée à la suite de la tempête Xynthia de février 2010 aux conséquences dramatiques.

¹⁴⁸ Un réseau national d'observatoires du trait de côte a été créé, dont les données sont rassemblées sur un portail dédié [Portail du réseau national des observatoires du trait de côte \(developpement-durable.gouv.fr\)](http://portail-du-reseau-national-des-observatoires-du-trait-de-cote.developpement-durable.gouv.fr)

¹⁴⁹ Voir la brochure sfn-littoraux-web.pdf (uicn.fr)

¹⁵⁰ <https://www.lifeadapt.eu/>

¹⁵¹ [Gestion du trait de côte du département de la Manche / Littoral / Mer, littoral et pêches / Politiques publiques / Accueil - Les services de l'État dans la Manche](#) et en particulier [Fiche_4_mod.pdf](#) (manche.gouv.fr)



d'érosion côtière si bien que la relocalisation progressive de l'habitat et des activités affectés par l'érosion doit être envisagé¹⁵².

La **stratégie nationale pour la mer et le littoral**¹⁵³, adoptée en 2017, élargit encore la perspective :

- en l'inscrivant dans le cadre de la transition écologique et du développement durable (économie bleue durable) ;
- en incluant la préservation écologique non seulement du littoral lui-même mais du milieu marin et des océans ;
- en portant une ambition européenne et internationale.

* * *

Mobilités/transports

La mobilité représente **31 % des émissions de CO₂** en France. 7 Français sur 10 se rendent à leur travail en voiture. Au-delà des émissions, le transport représente une importante source de **pollution de l'air**, une emprise croissante sur le **foncier** avec les infrastructures, une **consommation de matériaux et d'énergie**... Cependant, la mobilité est un **besoin essentiel de la population**, et un facteur d'inégalités selon l'endroit où l'on habite, fortement ressentie dans les territoires ruraux.

La prise en compte de facteurs de prime abord divergents d'une politique publique de la mobilité se traduit par les objectifs poursuivis par **la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019**¹⁵⁴ :

- **Réduire les inégalités territoriales** et contribuer à l'objectif de **cohésion des territoires**. métropolitains et ultra-marins, en renforçant l'**accessibilité des villes moyennes et des territoires mal connectés, ruraux, périurbains, aux métropoles, aux grandes agglomérations** et aux centre-ville¹⁵⁵ ; remédier à la saturation des villes et de leurs accès. Et ceci, **tout en veillant à limiter la consommation d'espaces naturels et l'étalement urbain**.
- **Accélérer, dans le domaine des transports, la transition énergétique** (diminution des émissions de gaz à effet de serre) et la **lutte contre la pollution** et

¹⁵² Voir ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, et décret du 29 avril 2022 fixant la liste des 126 communes concernées.

¹⁵³ [17094_Strategie-nationale-pour-la-mer-et-le-littoral_fev2017.pdf](#)

¹⁵⁴ Voir le « mémo collectivités » qui reprend les principales dispositions de la loi : [Mémo_LOM.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

¹⁵⁵ Nouvel art. L. 1111-3 du Code des transports : « Dans la programmation des infrastructures, sont pris en compte les enjeux du désenclavement, notamment des massifs de montagne, des territoires ultramarins et des territoires insulaires, de l'aménagement et de l'attractivité des territoires, y compris les enjeux transfrontaliers, de la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique et sonore ainsi que de la protection de la biodiversité ».



la congestion routière, en favorisant le **rééquilibrage modal** tant dans le transport de personnes que de marchandises, et l'utilisation des moyens de transport les moins polluants.

- **Améliorer la qualité et la sécurité des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux** et en assurer la pérennité. La loi MAPTAM de 2014 a élargi le concept de la compétence en remplaçant le terme « autorité organisatrice de transports » par celui d'« **autorité organisatrice de la mobilité** » [AOM], ce qui inclut les transports non collectifs dans une **vision globale, axée sur le besoin humain**. Les AOM ne sont plus seulement chargées d'organiser les transports collectifs, mais de concevoir des **projets de mobilité** incluant tous les types de transport, y compris individuels. Elles peuvent ainsi **organiser des services** de transport scolaire, transport solidaire, location de vélos, distribuer des primes aux individus.
- **Elargir la notion d'intermodalité**, qui doit être recherchée non seulement à travers les infrastructures (pôles intermodaux) mais également des systèmes de billets uniques.

Qui sont les collectivités territoriales compétentes?

Cette compétence d'AOM n'est plus exercée par les communes mais par **l'intercommunalité**, à laquelle elle est transférée de droit et de manière obligatoire (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération) ou par un vote des communes membres (communauté de communes). A défaut, la Région est AOM par substitution (depuis le 1^{er} juillet 2021).

La Région est en outre « **autorité organisatrice de la mobilité régionale** » [AOMR], compétente pour les services de transport d'intérêt régional (notamment les TER), pour l'organisation, en tant que chef de file, de l'action commune des AOM de son territoire, et pour la coopération avec les autres régions et autres AOM dans un objectif de maillage interrégional ou transfrontalier.

L'Ile-de-France a un statut spécial, avec comme AOM « Ile-de-France Mobilités », un établissement public administratif créé par la loi¹⁵⁶.

Le GART est le groupement des autorités régionales de transport¹⁵⁷. Il propose des forums de discussion, des publications, « le tour de la mobilité durable en 80 mots »¹⁵⁸.

La CODATU [Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et Périurbains] est une association à vocation internationale créée en 1980 lors de la conférence mondiale sur les transports urbains, organisée à Dakar. Son activité porte sur des

¹⁵⁶ Ile-de-France Mobilités est présidé par la présidente du Conseil Régional. Le 25 mai 2022, le conseil d'administration d'Ile-de-France Mobilités a décidé de mettre en révision le Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France (PDUIF), remontant à 2014, et de lancer l'élaboration du plan des mobilités en Île-de-France (nouvelle dénomination suite à la loi d'orientation des mobilités).

¹⁵⁷ [Gart – Le site du GART](#)

¹⁵⁸ [Abécédaire du GART - Le Tour de la Mobilité en 80 mots... \(calameo.com\)](#)



échanges d'expérience entre spécialistes et autorités publiques de différents pays, pour une mobilité durable. Voir en particulier la Semaine de la mobilité durable et du climat, qui s'est tenue à Dakar début octobre en association avec Climate Chance¹⁵⁹.

Plan de mobilité

Les AOM doivent établir leur **plan de mobilité** qui « détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité »¹⁶⁰. Le plan de mobilité doit contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore, à la préservation de la biodiversité ».

Il doit aussi contribuer à « la **diminution du trafic automobile** et au développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur ; au développement des **transports collectifs** et des **moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants**, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ».

Soutien de l'Etat

- La loi LOM est une loi de programmation qui prévoit un financement de 13,4 Md€ pour les années 2023-2027 (dont 2,58 Md€ en 2022 et 2,78 Md€ en 2023), par le biais de l'Agence de financement des infrastructures de transport.
- La **Plateforme France mobilités** propose des formations¹⁶¹ ([Formations labellisées France Mobilités | FRANCE MOBILITÉS \(francemobilites.fr\)](#)), de la documentation et des forums...
- **Les cellules régionales d'appui France Mobilités**¹⁶² sont constituées des acteurs territoriaux du CEREMA, de la Banque des Territoires, de l'ADEME, des services déconcentrés de l'État (DREAL, DDT) et de leurs partenaires locaux, dont les collectivités. Ces partenariats régionaux apportent une ingénierie globale gratuite dans les territoires qui veulent développer des projets.
- Appel à manifestation d'intérêts **TENMOD (Territoires de nouvelles mobilités durables) de l'ADEME** : accompagnement – financier et technique – des territoires peu denses en matière de mobilité. En 2022, une centaine de projets ont été déposés et 41 retenus.
- « **Transports collectifs en site propre et Pôles d'échanges multimodaux** » : ces projets sont soutenus en nombre par un appel à projets de l'Etat dont la 4^{ème} édition a été lancée en octobre 2021 : 98 projets de transports collectifs en site propre et 64 projets de pôles d'échanges multimodaux ont été sélectionnés pour un montant de

¹⁵⁹ [Semaine de la Mobilité Durable et du Climat 2022 #SMDC2022 | Climate Chance \(climate-chance.org\)](#)

¹⁶⁰ Articles L1214-1 à L1214-38 du Code des transports.

¹⁶¹ [Formations labellisées France Mobilités | FRANCE MOBILITÉS \(francemobilites.fr\)](#)

¹⁶² [FRANCE MOBILITÉS : Les cellules régionales d'appui pour les mobilités \(francemobilites.fr\)](#)



subventions de 900 millions d'euros, et un investissement des AOM de près de 10 milliards d'euros.

Quelques pistes d'avenir :

- **nouveaux moyens de transport** : transport à la demande, bateau-taxi, funiculaires...
- **développer le covoiturage** : celui-ci constitue un moyen efficace de conjuguer la réduction de l'empreinte carbone des transports, les économies d'énergie et la flexibilité requise pour la desserte des zones péri-urbaines ou rurales en complément des lignes de transport public. Le gouvernement a lancé, le 15 décembre 2022, un « **plan national covoiturage du quotidien** »¹⁶³ qui ambitionne de multiplier par trois le recours à ce mode de transport. Parmi les mesures incitatives, deux concernent les collectivités territoriales :
 - « 1€ de l'État pour 1€ de la collectivité » : financement supplémentaire de l'État, au profit des conducteurs, dans les collectivités qui proposent déjà des incitations financières aux « covoitureurs »¹⁶⁴ ;
 - 50 millions d'euros, dans le cadre du « **fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires** » ou « **Fonds vert** » (voir rubrique *Financement de la transition écologique*), dédiés au développement d'aires facilitant le covoiturage, de lignes de covoiturage et de voies réservées au covoiturage.
- **verdir le réseau et les véhicules** : système APS2 (alimentation par le sol) des tramways, métros automatiques, bus électriques et à hydrogène (programme Oblibus de la Banque des Territoires¹⁶⁵), programme « écosystèmes territoriaux hydrogène » de l'ADEME...
- **numérique et digitalisation** pour ajuster le fonctionnement des services aux besoins : MaaS pour *Mobility as a Service*, billetterie, covoiturage, *free-floating*, stationnement...
- **vélo** : ce mode de transport fait désormais partie de la panoplie de la mobilité durable que les autorités organisatrices de la mobilité [AOM] ont pour mission de développer : pistes cyclables, intermodalité avec une ligne de transport en commun, stationnement vélo...

¹⁶³ [DP plan covoiturage I.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

¹⁶⁴ Carte des collectivités territoriales impliquées : [Campagnes d'incitation covoiturage - uMap \(openstreetmap.fr\)](#)

¹⁶⁵ [Financement des flottes de bus «verts» : OBLIBUS | Banque des Territoires](#)



Zones à faibles émissions (ZFE) ou ZFE-m pour « mobilités »

Ces zones autrefois désignées comme « zones à circulation restreinte » visent désormais clairement, avec la nouvelle dénomination, la qualité de l'air et la santé humaine¹⁶⁶ ; elles n'en demeurent pas moins des mesures concernant les transports, prises au titre des pouvoirs de police des maires ou présidents d'EPCI (Article L2213-4-I du CGCT). La ZFE permet à une collectivité de limiter l'accès à une partie de son territoire aux véhicules les plus émetteurs de polluants atmosphériques. Déjà en vigueur de manière obligatoire dans les zones sensibles objets d'un Plan de protection de l'atmosphère [PPA], les ZFE doivent être généralisées avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations (au sens de l'INSEE) de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain. Vecteurs de conflictualité, les ZFE sont aussi vécues comme des « Zones de Forte Exclusion » par les automobilistes et posent la question de la justice sociale et de l'acceptabilité.

Coopération décentralisée

La loi du 4 août 2021 d'orientation et de programmation de solidarité internationale et pour la lutte contre les inégalités mondiales a décidé d'appliquer le financement innovant « 1 % » au domaine de la mobilité : le nouvel article L 1115-3 du CGCT prévoit que « les autorités organisatrices de la mobilité [...] , les communes continuant à organiser des services de mobilité [...] et l'établissement public “ Île-de-France Mobilités ” peuvent, dans la limite de 1 % des ressources affectées aux budgets des services de mobilité, hors versement destiné au financement des services de mobilité, financer sur ces budgets des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1 du présent code, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements ainsi que des actions de solidarité internationale dans le domaine de la mobilité ».

Le Groupement des autorités responsables des transports (GART) et l'association **CODATU**¹⁶⁷ ont porté cette nouvelle disposition légale. La CODATU vient d'organiser à Dakar, en association avec Climate Chance, la « semaine de la mobilité durable ».

* * *

¹⁶⁶ Le décret n° 2022-1641 du 23 décembre 2022, fruit d'un compromis politique entre l'Etat et les collectivités territoriales, prévoit d'ailleurs une dérogation à l'obligation d'instaurer une ZFE pour les agglomérations pouvant prouver qu'elles atteindront les mêmes normes de qualité de l'air par d'autres moyens.

¹⁶⁷ [CODATU: Agir pour une mobilité soutenable dans les villes en développement | CODATU est une association de droit français qui anime un réseau international d'expertise sur les transports et la mobilité dans les villes des pays en développement](#)



Montagne

La montagne française couvre 25 % du territoire de la métropole, pour environ 10 % de la population nationale.

Souvent contrainte par la topographie de ses territoires et par les spécificités de son climat, la montagne est également impactée par l'éloignement des centres de décision.

L'histoire contemporaine de la montagne a été marquée par l'évolution de son modèle de développement territorial. Longtemps tournée vers les activités productives (agriculture, forêt), extractives ou énergétiques (barrages hydroélectriques), la montagne a réussi à réduire l'exode de sa population après la Seconde Guerre mondiale grâce au développement du tourisme, favorisé par de nombreuses politiques publiques d'aménagement ayant abouti à l'artificialisation de certains espaces, l'utilisation de ressources en eau, et l'approvisionnement en énergies de ces territoires. Le tourisme a également nécessité d'en développer l'accessibilité au plus grand nombre.

Les territoires de montagne font face à une fragilité particulière au réchauffement climatique du fait de leur économie largement basée sur le froid et la nature, et menacée dans le présent et surtout le futur (baisse de la ressource hydrique, réduction de l'enneigement, fonte des glaciers, stress des forêts, perte de biodiversité...).

Les territoires de montagne font l'objet de dispositifs particuliers : la « **loi montagne** » du 9 janvier 1985, édicte des mesures d'urbanisme dans une logique de compromis entre développement et protection, comme la « loi littoral » de 1986. Ces dispositions sont exprimées dans le Code de l'urbanisme, art L 122-I à L 122-27¹⁶⁸ : principe de continuité de l'urbanisation avec les bourgs, villages, hameaux existants ; capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles, pastorales et forestières¹⁶⁹ ; préservation sans construction des plans d'eau naturels d'une superficie inférieure à mille hectares sur un pourtour de trois cents mètres. La création et l'extension d'unités touristiques nouvelles¹⁷⁰ est soumise à une procédure d'examen particulière, doit être prévue par le SCoT et respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels.

La **loi du 28 décembre 2016** de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne complète la loi de 1986. Elle met l'accent sur l'action conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales « au sein d'une politique nationale répondant aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne, notamment aux enjeux liés au changement climatique, à la reconquête de la biodiversité et à la préservation de la nature

¹⁶⁸ Voir série de 11 fiches explicatives des différents aspects : [Les spécificités d'aménagement des territoires de montagne | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/les-specificites-damenagement-des-territoires-de-montagne)

¹⁶⁹ [L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/l-extension-de-lurbanisation-en-continuite-de-lurbanisation-existante)

¹⁷⁰ « Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard » (définition donnée par l'art. L 122-16 Code de l'urbanisme).



et des paysages¹⁷¹ ainsi que des milieux aquatiques, et aux besoins des populations montagnardes permanentes et saisonnières, en tenant compte des enjeux transfrontaliers liés à ces territoires » (art. I).

Le gouvernement a lancé en 2021, après concertation avec toutes les parties concernées, le « **Plan Avenir Montagne** » pour accompagner les territoires dans la mise en œuvre de la transition écologique de leurs activités. Les stratégies sont arrêtées par massif montagneux, avec des participations financières de l'Etat et des régions. Les projets – sélectionnés sur appels à candidatures en 2021 et 2022 – concernent :

- la modernisation des équipements de base (hébergements touristiques et des saisonniers) ;
- le développement des mobilités du premier (ou du dernier) kilomètre, y compris des mobilités de transport par câble ;
- le développement d'équipements touristiques durables liés à la diversification des activités (tourisme sur deux ou quatre saisons, thermalisme) ;
- la mise en valeur de la nature : sentiers de randonnée, actions en faveur de la biodiversité et la modernisation des équipements permettant la pratique d'une activité de neige ;
- le soutien à la transition écologique des activités et de la protection de la biodiversité.

Mis en œuvre par l'ANCT, le fonds « Avenir Montagnes » est doté de 331 M€ comprenant un volet de 300 M€, co-financés avec les régions, pour soutenir les investissements en lien avec les axes du plan, et un volet de 31 M€ d'accompagnement à l'ingénierie (parcours d'accompagnement **Avenir Montagne Ingénierie**).

L'ANCT a publié en mars 2022 un bilan des actions engagées¹⁷².

* * *

Numérique

Le numérique au service de la transition écologique

Le numérique, la « digitalisation » apportent indéniablement une **contribution positive à la transition écologique** : marginalisation des documents papier, développement des visio-conférences et du télétravail permettant de réduire l'usage des transports, outils de gestion des transports publics, e-services...

Le développement du numérique a donné lieu à l'apparition du concept de « **ville intelligente** ». Ce terme n'est pas tout à fait la traduction française de la « smart city », qui

¹⁷¹ Voir fiche [L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/extension-urbanisation)

¹⁷² [*DP_Avenir Montagnes Transitions engagées_0.pdf \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](#)



se réfère essentiellement aux aspects technologiques. Le concept français est quant à lui davantage lié à celui de « ville durable »¹⁷³. Le numérique n'est pas une finalité mais un **outil aidant les élus à orienter et à mettre en œuvre leurs politiques publiques**¹⁷⁴. Le CEREMA propose une plateforme dédiée et une lettre d'information¹⁷⁵.

Le développement du numérique comporte cependant un **risque d'accroissement des inégalités sociales** en raison de la perte de chances pour les personnes n'y ayant pas accès, risque qu'il faut combattre. C'est dans cette optique que **4 000 conseillers numériques France Services**, formés et financés par l'État, ont été déployés en 2021-2022 sur les territoires, avec une attention spéciale pour les territoires ruraux et de montagne. Ils ont été éventuellement recrutés et hébergés par les collectivités territoriales. Leur mission est **d'aider les citoyens, ainsi que les TPE/PME, à s'approprier les outils numériques**, et à s'en servir en particulier pour trouver un emploi, développer l'utilisation des outils de gestion ou commerciaux, accomplir les démarches administratives en ligne (e-services).

Le numérique génère un autre risque d'inégalité : **l'inégalité territoriale** en raison de la couverture inégale du territoire et de l'existence de « zones blanches ». Le Plan **France Très Haut Débit**, lancé en 2013, a pour objectif de couvrir **100 % du territoire français en très haut débit en 2025**. Les moyens utilisés relèvent de plusieurs méthodes (fibre optique, réseau filaire, 4G fixe, le THD radio, satellite) et plusieurs canaux (opérateurs privés ou **réseaux d'initiative publique**). Des aides publiques aux opérateurs ou individuelles aux citoyens sous conditions de ressources sont prévues dans le cadre du **plan « cohésion numérique du territoire »**.

L'impact environnemental du numérique

Cependant, ces effets bénéfiques sont, de manière assez récente, **mis en balance avec l'impact environnemental du numérique**.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a créé, en décembre 2019, une mission d'information présidée par le Sénateur Patrick Chaize. Elle est missionnée pour comprendre et évaluer l'empreinte environnementale du numérique en France, aujourd'hui et dans les prochaines années. La Mission a publié son rapport en juin 2020¹⁷⁶ et formulé des pistes d'action pour les politiques publiques concernées. En août 2020, le Gouvernement a missionné l'ADEME et l'Autorité de régulation des communications électroniques [Arcep] en leur demandant d'évaluer l'impact environnemental du numérique en France. Les résultats de l'enquête ont été publiés en mars 2022¹⁷⁷.

¹⁷³ Voir le rapport « vers un modèle français des villes intelligentes partagées » [document \(archives-ouvertes.fr\)](https://www.archives-ouvertes.fr/document/2020/05/2020052019)

¹⁷⁴ Sur les différents domaines d'application et les points de vigilance, voir la brochure du CEREMA [Villes intelligentes - Tous concernés, du village à la métropole \(cerema.fr\)](https://www.cerema.fr/fr/collectivites-territoriales/numérique/numérique-et-territoire)

¹⁷⁵ [Lettre d'information | Cerema](https://www.cerema.fr/fr/collectivites-territoriales/numérique/numérique-et-territoire)

¹⁷⁶ Voir le rapport : [*r19-5551.pdf \(senat.fr\)](https://www.senat.fr/rap/19_5551.pdf)

¹⁷⁷ Synthèse : [Evaluation de l'impact environnemental du numérique en France et analyse prospective - Note de synthèse réalisée par l'ADEME et l'Arcep \(19 janvier 2022\)](https://www.ademe.fr/fr/numérique-et-territoire/numérique-et-territoire)



Les auteurs des deux rapports ont souligné la **difficulté de récolter des données** dans une perspective plus globale que la seule émission de gaz à effet de serre générée par l'utilisation du numérique et la conservation des données. **La phase de fabrication** génère pourtant un impact important en émissions et en **utilisation de ressources**, notamment des minéraux et métaux stratégiques. Les **radiations ionisantes** doivent aussi être prises en compte au titre des effets négatifs.

Selon cette étude, l'empreinte carbone des biens et services du numérique en France représente actuellement **2,5 % du total de l'empreinte carbone annuelle de la France**. Cette empreinte correspond à 253 kg CO₂ eq. par an et par Français. La consommation électrique annuelle induite est d'environ 10 % de la consommation électrique annuelle française. L'empreinte carbone du numérique est majoritairement liée aux **terminaux** (79 %), suivis par les **centres de données** (plus de 16 %) puis **les réseaux** (autour de 5 %). Ainsi, pointer du doigt la consommation des centres de données revient à passer à côté de l'essentiel de la question.

La phase de fabrication des équipements (en premier lieu les écrans de télévision et les ordinateurs, mais aussi serveurs, box, etc.) représente 78 % du total, ce qui appelle à **limiter leur multiplication** (dans un service public, une entreprise, un foyer) et à porter attention au **cycle de vie** de ces équipements : éviter un renouvellement trop rapide, prolonger l'usage grâce à la réparabilité, la « seconde vie », le recyclage.

L'impact du numérique est donc notable et mérite d'être pris en compte. La plus grande attention s'impose compte tenu des **projections sur l'avenir** qui prévoient une croissance exponentielle des produits et de leurs usages (notamment internet des objets ou *IoT*). Si rien n'est fait, le numérique pourrait être, à l'horizon 2040, à l'origine de 24 millions de tonnes équivalent carbone, soit environ 7 % des émissions de la France, contre 2 % aujourd'hui.

Le numérique durable

La loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique [REEN], s'inspire de ces travaux. L'effort porte en premier lieu sur l'éducation, la sensibilisation et l'information des consommateurs. Également sur l'allongement du **cycle de vie des produits** : lutte contre l'obsolescence programmée des appareils et des logiciels, obligation d'information sur les mises à jour, obligation de réparabilité, redevances plus favorables pour les appareils reconditionnés, **objectifs contraignants de réparabilité, de recyclage, de réemploi** pour les producteurs ou leurs éco-organismes. Une obligation de transparence est également imposée aux opérateurs de communications électroniques qui doivent publier leur stratégie de réduction de l'impact de leurs produits et services...

S'agissant des collectivités territoriales :

- La loi complète la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) en imposant à l'Etat et **aux collectivités territoriales, dans leurs commandes publiques de produits numériques**, de prendre en



compte l'indice de réparabilité (à compter du 1^{er} janvier 2023) et l'indice de durabilité (à compter du 1^{er} janvier 2026). Les équipements informatiques fonctionnels dont les services de l'Etat ou les collectivités territoriales se séparent seront orientés vers le réemploi ou la réutilisation¹⁷⁸, ou vers le recyclage s'ils ont plus de dix ans d'utilisation.

- Les communes et leurs intercommunalités de plus de 50 000 habitants devront élaborer une **stratégie numérique responsable**. L'état des lieux et le programme de travail doivent être effectués avant le 1^{er} janvier 2023 et la stratégie numérique adoptée au plus tard le 1^{er} janvier 2025. Un bilan annuel des mesures prises et des résultats sera inclus dans le rapport sur la situation en matière de développement durable prévu à l'article L. 2311-I-1 du CGCT.

Pour accompagner le développement de nouveaux services numériques, un **référentiel général d'écoconception de services numériques** (prévu par la loi RENN) est mis en place dans le cadre de la mission interministérielle « Green Tech » et co-pilotée par la Direction interministérielle du numérique [DINUM], le Ministère de la Transition Écologique, l'ADEME et l'Institut du Numérique Responsable. L'écoconception des services numériques est une réflexion globale sur l'usage des technologies, permettant d'intégrer les impacts environnementaux du numérique dès la conception des services numériques en cherchant à allonger la durée des vies des équipements et à réduire la consommation de ressources informatiques et énergétiques tant au niveau des terminaux que des réseaux et des centres de données. Voir le replay du webinaire [L'éco-conception numérique : enjeux et cas pratiques, avec Gauthier Roussilhe on Vimeo.](#)

Par ailleurs, la loi (art. 28) encourage la **valorisation de la chaleur fatale**¹⁷⁹ **des centres de données**, par exemple à travers un réseau de chaleur ou de froid.

Les **différents aspects du numérique soutenable** sont évoqués dans un rapport de l'Arcep¹⁸⁰.

L'Incubateur des Territoires de l'Agence nationale de cohésion des territoires [ANCT] et Osinum Territoires ont lancé une enquête nationale sur les usages numériques des collectivités territoriales. Les résultats de cette enquête orienteront les futures propositions et offres qui seront formulées pour les collectivités territoriales. En outre, cinq collectivités seront sélectionnées pour tester un service numérique développé par l'Incubateur. Pour répondre à l'enquête : [Enquête nationale sur les usages numériques des collectivités territoriales | Framaforms.org](#)

¹⁷⁸ Le réemploi est une seconde utilisation pour un usage identique à celui pour lequel le bien avait été conçu. La réutilisation vise les matières ou produits utilisés à nouveau après être passés au stade de déchets. Privilégier le réemploi participe de la prévention de la production de déchets. La réutilisation participe de la valorisation des déchets (source : ADEME).

¹⁷⁹ Chaleur fatale : énergie thermique indirectement produite par un processus, et qui n'est ni récupérée, ni valorisée.

¹⁸⁰ [rapport-pour-un-numerique-soutenable_dec2020.pdf \(arcep.fr\)](#)



Coopération décentralisée

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales [DAECT] du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a lancé en 2022 un appel à projets « pour un numérique inclusif et responsable », conçu avec l'ANCT et les associations Les interconnectés et Villes internet¹⁸¹.

* * *

Plastiques : mettre fin aux pollutions plastiques

L'interdiction de l'achat et l'utilisation d'instruments plastiques dans la restauration collective placée sous la responsabilité des acteurs publics, ainsi que dans les réceptions et événements organisés par eux ou en leur nom, est entrée en vigueur progressivement depuis les lois EGalim de 2018¹⁸² et AGECE de 2020¹⁸³.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la commande publique ne doit plus comporter d'achats de plastique à usage unique pour la consommation sur les lieux de travail et pour les événements organisés sous leur responsabilité.

A partir du 1^{er} janvier 2025, les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique seront interdits en restauration collective publique.

Selon la loi AGECE, les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de **traitement des déchets** doivent intégrer les objectifs :

- de collecte de bouteilles plastique (boissons) : 77 % en 2025 et 90 % en 2029 ;
- d'aménagement des déchetteries pour favoriser la récupération et le réemploi ;
- de valorisation énergétique des déchets non récupérables : 70 % d'ici 2025 ;
- de lutte contre les dépôts sauvages.

La prévention de production de déchets et leur traitement font partie des actions de **la feuille de route « zéro déchet plastique en mer en 2025 »**¹⁸⁴ adoptée en 2020 et mise en œuvre sous la houlette de l'ADEME et des agences de l'eau. On estime en effet que 80 % des déchets plastiques présents en mer proviennent de la terre, via les cours d'eau. Les avertissements « la mer commence ici » présents sur les plaques d'égout dans les villes de bord de mer, pour pédagogiques qu'ils soient, ne rendent compte que très partiellement de la réalité et des efforts à entreprendre. Les collectivités situées à l'intérieur des terres ont aussi leur rôle à jouer.

¹⁸¹ [2022.30.09 - communiqué - ouverture de l'aap numérique inclusif et responsable cle8951cf.pdf \(diplomatie.gouv.fr\)](#)

¹⁸² Loi 2018-938 du 2 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite EGalim.

¹⁸³ Loi 2020-105 du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite AGECE.

¹⁸⁴ [DGALN plan-actions-zero-dechet-plastique_web.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)



* * *

Risques naturels (prévention)

L'élaboration des plans de prévention des risques naturels est placée sous la responsabilité de l'Etat. Il existe deux types de plans de prévention :

- les **Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles ou PPRN** sont élaborés à l'échelle locale (une ou plusieurs communes), et concernent l'ensemble des **phénomènes naturels majeurs** auxquels un territoire donné est exposé : inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones... Des dispositions spéciales sont applicables dans les zones côtières (voir rubrique *Littoral*). Les PPRN sont élaborés par les services de l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales et après enquête publique, et publiés par arrêté du préfet de département. Les dispositions du PPRN approuvé sont **opposables à tous, collectivités territoriales, aménageurs, particuliers...**, en tant que servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Les PPRN réglementent notamment l'utilisation des espaces en fonction du risque pour les populations (orientation de l'activité dans les zones moins exposées) et de la nécessité de ne pas aggraver le risque (par exemple, déclaration de zones en non-construitibles, aménagement de déversoirs d'eau...). Ils **définissent les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences**.
- les **plans communaux de sauvegarde**¹⁸⁵ s'inscrivent dans cette logique d'adaptation et anticipation de crises. Jusqu'en 2021, ces PCS devaient être élaborés par les communes concernées par un PPRN ou situées à proximité d'une installation présentant un danger en cas d'accident (centrale nucléaire, barrage...). Depuis la loi Matras¹⁸⁶ du 25 novembre 2021, les communes soumises à un risque important d'inondation, au risque sismique, volcanique ou cyclonique, ainsi que celles dont le territoire comprend une forêt exposée au risque d'incendie, doivent également établir un PCS, soit environ 8 000 communes supplémentaires¹⁸⁷.
- les **Plans de gestion du risque d'inondation ou PGRI** concernent spécifiquement le **risque inondation** et sont élaborés à l'échelle du bassin hydrographique, sous la direction du préfet coordonnateur de bassin. Ils proposent une stratégie globale de prévention, englobant gestion du risque (avec une attention particulière aux territoires ciblés comme les plus exposés¹⁸⁸), gestion des milieux aquatiques, aménagement du territoire. Le PGRI est **opposable aux documents d'aménagement et**

¹⁸⁵ <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/risques-climatiques/article/le-guide-pcs-plan-communal-de-sauvegarde-vague-de-chaaleur>

¹⁸⁶ <https://www.amf.asso.fr/documents-plans-communaux-intercommunaux-sauvegarde-8-200-communes-supplementaires-l-125-epci-concerne/41283>

¹⁸⁷ Source : Association des Maires de France [Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : 8 200 communes supplémentaires et 1 125 EPCI concernés \(amf.asso.fr\)](https://www.amf.asso.fr/documents-plans-communaux-intercommunaux-sauvegarde-8-200-communes-supplementaires-l-125-epci-concerne/41283)

¹⁸⁸ Ceux-ci font l'objet de stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI).



d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLU et PLUi). L'agence de l'eau Rhin-Meuse a publié en 2018 un guide méthodologique « Assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les PGRI du bassin Rhin-Meuse 2016-2021 »¹⁸⁹, qui comporte des éléments utilisables pour d'autres bassins.

La prévention des inondations est devenue avec la loi MAPTAM de 2014 une **compétence obligatoire des intercommunalités** (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes), dans le cadre de la **nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », dite GEMAPI** (voir également la rubrique *Eau*). Les intercommunalités sont accompagnées par le CEREMA pour s'approprier et mettre en œuvre cette compétence porteuse de responsabilités substantielles¹⁹⁰. Une loi du 30 décembre 2017 a introduit quelques éléments de souplesse permettant aux départements et régions de continuer à exercer certaines missions, en accord avec les EPCI concernés. La compétence GEMAPI peut être transférée à un **établissement public territorial de bassin [EPTB]** ou à un **établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau [EPAGE]**, par regroupement des collectivités et de leurs groupements à l'échelle des bassins versants des cours d'eau.

* * *

Ruralité

La définition de la ruralité ne va pas de soi. Elle est souvent une définition « en creux », par opposition aux villes, mais la notion de ville elle-même recouvre des réalités très différentes.

Suivant le **rapport « Ruralités, une ambition à partager : 200 propositions pour un Agenda rural »**¹⁹¹ établi en 2019 par la Mission Ruralité¹⁹², **le rural est pluriel tout comme la ville, et les besoins sont pluriels également**. La typologie établie en 2011 par la DATAR et l'INRA distingue trois types de « campagnes » :

- les campagnes densifiées, périurbaines ou le long du littoral et des vallées : le problème est alors de contenir l'étalement et d'éviter l'engorgement ;
- les campagnes agricoles et/ou industrielles, sous faible influence urbaine : les enjeux sont le développement durable, l'accroissement des offres de mobilité, la gestion des conflits d'usage ;

¹⁸⁹ [28479_aGeNceeau_.pdf \(eau-rhin-meuse.fr\)](#)

¹⁹⁰ Voir notamment [cerema_gemapi_choix-strategiques_202112.pdf](#) et [cerema_territoires-inondables_202111.pdf](#)

¹⁹¹ [*Rapport_Mission-ruralite_juillet-2019.pdf \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](#)

¹⁹² Constituée de députés, sénateurs et élus locaux.



- les campagnes à faible densité humaine (avec une population vieillissante) et économique, aux faibles revenus : l'enjeu est alors de répondre aux besoins humains et sociaux (connectivité, accessibilité des services) et de trouver des relais de croissance.

La transition écologique n'est pas *a priori* le premier besoin ressenti par ces territoires et leurs habitants, plus préoccupés par le développement économique, l'accessibilité des services et la réduction des inégalités territoriales et sociales, qui peuvent voir la transition écologique comme une contrainte et un obstacle. **La justice sociale et territoriale** exige de répondre à ces aspirations essentielles tout en orientant les solutions dans le sens de la transition écologique et en travaillant leur **acceptabilité**.

De même, une préoccupation essentielle pour les territoires ruraux est **d'accompagner l'évolution de l'agriculture et de la foresterie vers des pratiques durables**, et de **garantir aux agriculteurs des revenus décents et un statut social respecté**, reconnaissant à la fois leur fonction essentielle de **producteurs alimentaires**, et de **fournisseurs de services environnementaux** (vie des sols, biodiversité, stockage du carbone, préservation des paysages...). Voir notamment ce qui concerne les **Projets alimentaires territoriaux [PAT]** à la rubrique *Alimentation*.

Les **contrats de ruralité** sont un outil contractuel entre l'Etat et les collectivités territoriales rurales, lancé en 2017. La transition écologique est l'un de leurs six volets :

1. accès aux services et aux soins ;
2. revitalisation des bourgs-centre ;
3. attractivité du territoire ;
4. mobilités ;
5. transition écologique ;
6. cohésion sociale.

Ils sont conclus entre l'Etat et le ou les présidents du ou des pôles d'équilibre territorial et rural [PETR] ou EPCI concernés, avec l'ajout éventuel d'autres collectivités territoriales concernées (communes, département, région). La deuxième génération de ces contrats (2021-2026) renforce la place de la transition écologique en les transformant en « **contrats de ruralité, de relance et de transition écologique** » : il s'agit de la déclinaison en ruralité des « contrats de relance et de transition écologique » [CRTE], qui bénéficient des financements européens de France Relance.

L'Agence nationale de cohésion des territoires [ANCT], créée en 2019, est en charge de la mise en œuvre de l'**agenda rural** adopté suite au rapport précité de la Mission Ruralité. Le programme « **Petites villes de demain** »¹⁹³, en cours pour la durée du mandat électif municipal, a été conçu spécifiquement pour accompagner les collectivités rurales de moins de

¹⁹³ Voir le répertoire des aides disponibles [Aides-territoires | Petites villes de demain \(beta.gouv.fr\)](https://beta.gouv.fr/aides-territoires) et le Club [Le Club | Agence nationale de la cohésion des territoires \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/)



20 000 habitants engagées dans un projet de territoire et dans la transition écologique. Le programme « **Action Cœur de ville** »¹⁹⁴ vise quant à lui la réhabilitation et revitalisation des centres des villes moyennes.

Depuis le début 2022, les collectivités rurales peuvent bénéficier de l'aide d'un **volontaire territorial en administration (VTA)** pour renforcer ses compétences en ingénierie de projet.

Le programme européen Leader est un programme financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Son objectif est de soutenir des projets, publics et/ou privés, contribuant à dynamiser les territoires ruraux. Les appels à manifestation d'intérêt, organisés par les Régions (en tant que gestionnaires des fonds européens) sont en cours pour la période 2023-2027.

* * *

Santé

La santé est l'une des principales préoccupations des Français, l'un des aspects essentiels de la « qualité de vie » recherchée dans l'habitat et l'environnement immédiat. Pouvoir mettre en avant un environnement sain et agréable est un facteur d'attractivité pour les collectivités territoriales.

Le lien entre santé et environnement apparaît de plus en plus étroit, comme le documentent les données sur les décès dus à la pollution de l'air, ou sur l'incidence de la perte de biodiversité envers la diffusion des pandémies. **L'approche « Une seule santé »** (connue aussi sous son appellation anglaise « **One Health** ») repose sur la prise de conscience des liens étroits entre la santé humaine, celle des animaux et l'état de santé des écosystèmes. Elle promeut donc une approche pluridisciplinaire et globale des enjeux sanitaires.

La santé constitue l'objectif essentiel ou l'un des objectifs de nombreuses politiques publiques déclinées au niveau local, par exemple :

- la qualité de l'air ;
- la lutte contre l'habitat insalubre et les bâtiments en péril (pouvoirs de police), et pour un logement digne (résorption des passoires thermiques) ;
- la gestion de l'eau et de l'assainissement ;
- la gestion des déchets ;
- la lutte contre les nuisances ;
- la prévention des risques environnementaux.

Des **plans régionaux santé environnement (PRSE)** sont mis en place dans le cadre du 4^e plan national santé environnement (2021-2025). Ils sont pilotés par le préfet et les services déconcentrés de l'Etat, les agences régionales de santé (ARS) et les conseils régionaux. Les

¹⁹⁴ [Action cœur de ville | Aides France Relance \(beta.gouv.fr\)](https://beta.gouv.fr/)



collectivités territoriales qui le souhaitent peuvent s'y associer. Une plateforme est à disposition des collectivités souhaitant approfondir cette démarche¹⁹⁵. Le CEREMA a publié en août 2022 un livret sur le sujet, qui fournit des références, propose des formations, et donne des exemples de bonnes pratiques déjà mises en œuvre par des collectivités¹⁹⁶.

* * *

Services publics écoresponsables

L'Etat a engagé depuis 2008 des démarches écoresponsables – dans le cadre du Grenelle de l'environnement, puis du plan interministériel Administration exemplaire (2015-2020), et a généralisé la démarche en 2020 avec **le dispositif Services publics écoresponsables**¹⁹⁷, décliné dans circulaire du premier ministre n° 6145/SG du 25 février 2020¹⁹⁸.

Les vingt mesures adoptées concernent :

- la mobilité durable des agents ;
- la suppression du plastique à usage unique ;
- une politique d'achat zéro-déforestation ;
- une alimentation plus respectueuse de l'environnement ;
- la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics ;
- la suppression des produits phytopharmaceutiques ;
- l'économie circulaire et la maîtrise de l'empreinte carbone du numérique.

Les mesures adoptées sont applicables de manière obligatoire à tous les services de l'Etat, de ses établissements publics et de ses opérateurs. Elles sont aussi **applicables aux collectivités territoriales et aux hôpitaux sur la base du volontariat**.

La démarche a fait l'objet d'un bilan sur 2020-2021, publié en mars 2022 par le Commissariat général au développement durable [CGDD]¹⁹⁹. Il permet de faire le point du niveau de mise en œuvre et d'identifier les pistes pour aller plus loin, en particulier l'adoption d'une stratégie de décarbonation dotée d'un outil de mesure, de suivi et de pilotage.

Une **nouvelle circulaire de la Première Ministre, n° 6363/SG du 25 juillet 2022**²⁰⁰, complète celle de 2020 à laquelle elle se réfère, et se concentre sur **la sobriété énergétique**. Elle demande aux services de l'Etat « d'engager sans délai des mesures d'ampleur visant à réduire la consommation d'énergie et d'accélérer la sortie des énergies fossiles. Ces mesures

¹⁹⁵ [Territoire engagé pour mon environnement, ma santé \(territoire-environnement-sante.fr\)](https://territoire-engage.fr/)

¹⁹⁶ « Agir pour un environnement favorable à la santé : quelles politiques locales en santé-environnement ? » [livret-se-pap-web.pdf \(cerema.fr\)](https://cerema.fr/livret-se-pap-web.pdf)

¹⁹⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/services-publics-ecoresponsables>

¹⁹⁸ Circulaire n° 6145 du 25 février 2020 relative aux « engagements de l'État pour des services publics écoresponsables » : [SI607420022512380 \(justice.fr\)](https://www.justice.fr/SI607420022512380)

¹⁹⁹ [Gouvernement \(ecologie.gouv.fr\)](https://www.ecologie.gouv.fr/)

²⁰⁰ Circulaire « Sobriété énergétique et exemplarité des administrations de l'État » : [SI302722072519470 \(snafit-uns.org\)](https://www.snafit.unsa.org/SI302722072519470)



s'imposent, non seulement pour améliorer notre sobriété énergétique, mais également par souci d'exemplarité et d'acceptabilité des efforts qui sont demandés à la société dans son ensemble ».

Une future circulaire est à l'étude et devrait reprendre les actions issues du plan de sobriété énergétique et proposer des actions de décarbonation, en s'inscrivant plus largement dans la planification écologique de l'Etat²⁰¹ et ses actions en faveur de la biodiversité, de lutte contre les pollutions et de préservation des ressources. De nouvelles actions devraient permettre de devancer les réglementations existantes et guider l'ambition des services publics.

* * *

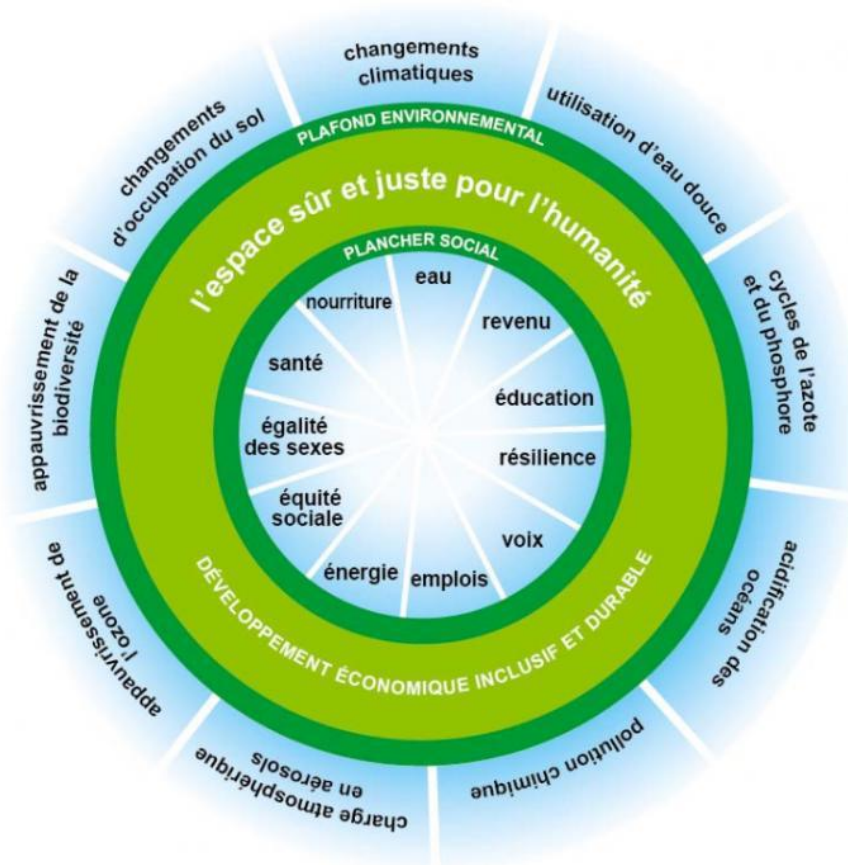
Sobriété

L'exigence de sobriété écologique part d'une équation simple posée depuis plusieurs décennies (René Dumont dans les années 1960, rapport Meadows au Club de Rome 1972) : le **caractère fini des ressources de la planète** face à l'augmentation exponentielle de leur exploitation par l'Homme (croissance démographique et développement des technologies). Cette équation s'applique non seulement aux **ressources naturelles (pétrole, eau, alimentation)** mais également aux **écosystèmes basés sur un équilibre naturel** que la pression humaine détruit, en prenant leur place, en les détériorant gravement ou en les détruisant. **Le développement durable ou la croissance durable** sont à l'inverse des modes de vie limitant l'usage des ressources de la planète en fonction de leur disponibilité présente et future, pour notre confort de vie et celui des générations futures. **La sobriété est une dépense (en énergie, bien ou service) que l'on n'a pas effectuée.** Le **low tech**²⁰² fait partie des applications concrètes qui explorent un fonctionnement sobre en ressources.

Contradictoire avec notre modèle économique et social actuel, fondé sur une croissance sans limitation et une aspiration à toujours plus de consommation, individuelle et globale, **la notion de sobriété est mal acceptée, voire rejetée, par une vaste majorité de la population mondiale** : dans les pays développés, et aussi dans les pays en développement dont les citoyens aspirent à une progression de leur niveau de vie (plus de viande, plus de voitures individuelles, etc.). Les conventions internationales qui introduisent des limitations peinent à être adoptées, puis mises en œuvre dans les différents pays concernés.

²⁰¹ <https://www.gouvernement.fr/upload/media/content/0001/04/609f1b127e9b3ab108c9bd421ad091c4af0666d5.pdf>

²⁰² <https://tierslieux.anct.gouv.fr/fr/pour-des-metropoles-low-tech-et-solidaires/>



Certaines villes, telle Amsterdam, ont adopté la **théorie du donut**²⁰³

développée par l'économiste britannique Kate Raworth et qui postule que tout développement doit être compris entre le premier cercle vert, le « plancher social », constitue le but à atteindre pour assurer l'épanouissement de chacun et le cercle extérieur qui symbolise le « plafond », des neuf

limites planétaires.

Les adversaires de la sobriété estiment que celle-ci est un renoncement que **les progrès technologiques et l'innovation** permettront d'éviter. Il est possible que cela soit le cas globalement et à terme (par exemple, utilisation d'énergies inépuisables comme le solaire ou l'hydrogène à condition que ce dernier soit produit de manière décarbonée) mais le pari que cela puisse remplacer entièrement les énergies fossiles et les industries polluantes, voire permettre encore une augmentation de la consommation d'énergie, demeure hautement hypothétique.

Quoi qu'il en soit, les conséquences déjà constatées du changement climatique créent **une situation d'urgence** nous **obligeant à la sobriété, entre autres mesures, sur le court terme**. Des mesures de modération prises plus tôt auraient certainement réduit les efforts à faire maintenant, mais si nous ne changeons pas de cap, nous n'aurons plus les moyens d'une **sobriété choisie**, et devront en passer par une **sobriété subie**.

L'association AMORCE a publié un **guide pour l'adoption de mesures de sobriété**, en collaboration avec l'Association des Maires de France et Intercommunalités de France²⁰⁴. Il

²⁰³ <https://www.agenda-2030.fr/a-la-une/actualites-a-la-une/article/la-ville-d-amsterdam-adopte-l-approche-donut-pour-integrer-les-odd>

²⁰⁴ [Plan d'urgence Sobriété : 10 actions pour aider les collectivités à passer l'hiver et autres pistes de travail \(ENP80\) \(amorce.asso.fr\)](https://www.amorce.asso.fr/plan-d-urgence-sobriete-10-actions-pour-aider-les-collectivites-a-passer-l-hiver-et-autres-pistes-de-travail)



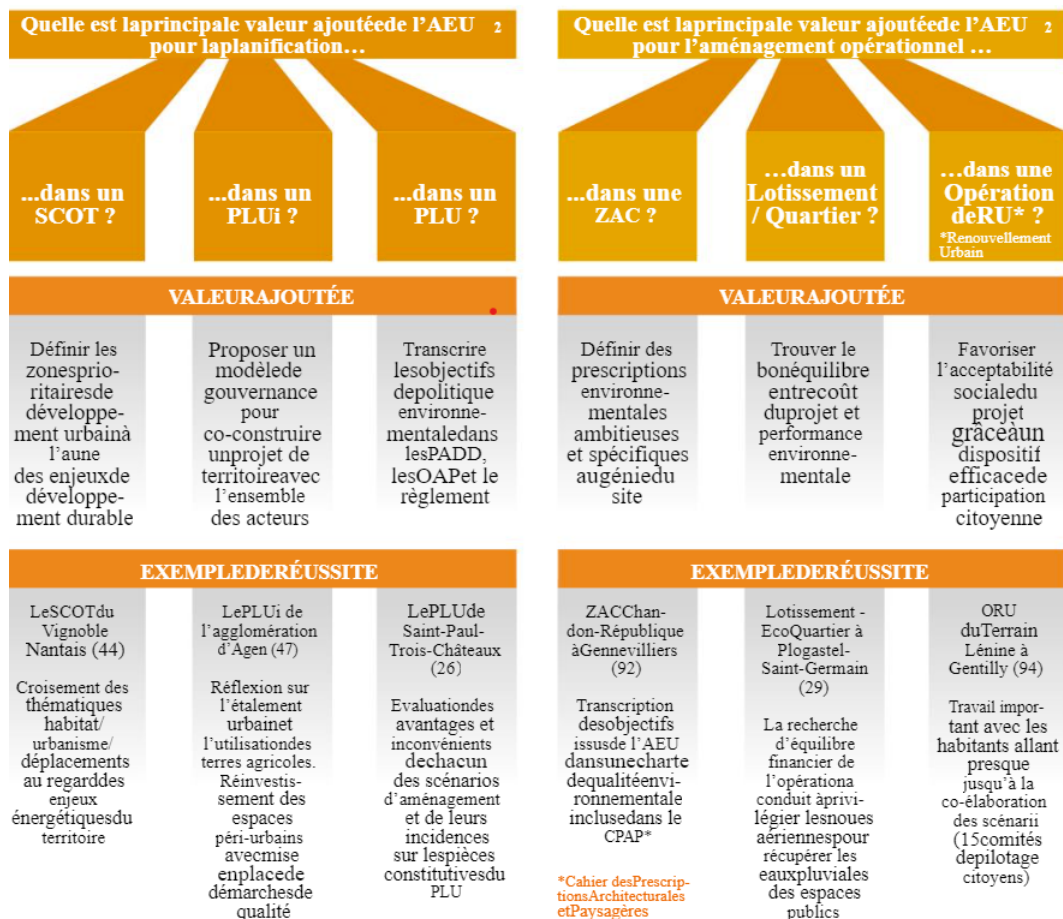
propose des pistes pour une réduction des dépenses énergétiques à court terme, et des propositions plus larges issues du groupe de travail.

* * *

Urbanisme

L'ADEME propose une démarche et une méthode, « **l'approche environnementale de l'urbanisme** » (**AEU2**), pour laquelle une panoplie d'outils est mise à disposition des élus et agents²⁰⁵.

Cette approche est utile dans le cadre des instruments de planification (SCOT, PLU) comme des projets opérationnels (ZAC, lotissement, renouvellement urbain...), comme l'illustre le schéma ci-dessous, exemples à l'appui :



(Copyright : ADEME)

²⁰⁵ [Outils AEU2 proposés par l'ADEME – Ademe](#)



France Ville Durable est une association créée en 2019 par la fusion de l'Institut pour la Ville Durable et le réseau Vivapolis, qui propose des formations et des ressources documentaires.

Zéro artificialisation nette

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en réduisant ou morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. **L'objectif de « zéro artificialisation nette²⁰⁶ »** est fixé par le Plan biodiversité de 2018 et intégré à la loi « Climat et résilience » de 2021²⁰⁷. L'objectif fixé est de **réduire le rythme de l'artificialisation de 50 % tous les dix ans et zéro artificialisation nette [ZAN] en 2050.**

Si les collectivités territoriales, avec les instruments à leur disposition, sont déjà engagées dans ces démarches avec plus ou moins d'enthousiasme et de succès, le sujet est sensible en termes politiques²⁰⁸ et d'acceptabilité sociale. Il interfère avec les questions du logement (pression foncière, déficit en logements, périurbanisation, résidences secondaires, « AirB'n'B-sation » des villes touristiques...) et avec des enjeux de développement démographique et économique pour les collectivités territoriales, parfois existentiels (revitalisation des petites villes et des zones rurales).

L'atteinte des objectifs transitoires et définitif passe essentiellement par la **maîtrise de l'étalement urbain ou « sobriété urbaine »**. Celle-ci se résume par la **séquence ERC (éviter-réduire-compenser)** – (voir rubrique dédiée) et peut être mise en œuvre par :

- **la densification urbaine.** Il s'agit d'utiliser au mieux les ressources foncières, remplir les « dents creuses », augmenter les COS... Les PLU doivent être adaptés pour permettre une plus grande densité résidentielle. Celle-ci peut poser un problème d'acceptabilité. Le CEREMA a réalisé une étude sur le sujet à partir d'une enquête sur sept sites en Ile-de-France²⁰⁹. Il en résulte que l'acceptabilité de la densification augmente en fonction de trois facteurs : la proximité de « la nature » (balcon ou terrasse, espaces verts), l'offre de services de proximité et les transports. La nécessité d'associer les résidents à la discussion, la variation des solutions en fonction de l'existant et du contexte sont également soulignés. Des financements ont été accordés en 2021 et 2022 dans le cadre du Plan de relance, pour accompagner les communes dans le développement d'équipements publics et autres aménités urbaines facilitant la densification urbaine.
- **une meilleure utilisation du bâti existant :** réduction de la proportion de logements vacants, réglementation des locations touristiques, revitalisation des

²⁰⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

²⁰⁷ Loi 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ».

²⁰⁸ Recours de l'Association des maires de France contre les décrets d'application publiés le 30 avril 2022, demande de moratoire de sénateurs d'opposition...

²⁰⁹ [Les conditions d'acceptabilité de la densification urbaine : une étude du Cerema en Ile-de-France | Cerema](#)



« cœurs de villes » moyennes, soutenue par l'opération de même nom gérée par l'ANCT. Ce programme « Action cœur de ville » est prolongé jusqu'à la fin des mandats municipaux actuels, en 2026, et mettra à disposition des élus locaux, à compter de 2023, de nouveaux outils pour revitaliser non seulement les centres-villes, mais aussi les entrées de ville et les quartiers de gare. La lutte contre l'étalement urbain, l'adaptation au changement climatique, la décarbonation et la nature en ville seront le fil conducteur de ce nouveau volet du programme « Action cœur de ville », afin de renforcer le rôle de ce programme dans la transition écologique des villes. Le « fonds Friches » lancé dans le cadre du plan de relance, a par ailleurs déjà permis d'appuyer des opérations lourdes de réhabilitation.

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires [ANCT] a publié un « **guide de la sobriété urbaine** »²¹⁰ décrivant la démarche de sept intercommunalités pilotes accompagnées financièrement par l'ANCT au titre de l'« Action cœur de ville ».

L'urbanisation croissante, génératrice de besoins en logements peut toutefois poser un conflit d'usage sur les terres. **Comment concilier la réponse aux besoins en logements et la sobriété foncière ?** La DREAL de la région Auvergne-Rhône-Alpes a organisé en mai 2022 un séminaire sur ce thème, dont les documents et résultats sont disponibles sur le lien : https://lnkd.in/ew5Tjd_i

La « renaturation » ou « désartificialisation » des sols

Elle permet de contribuer à « la nature en ville » et éventuellement de compenser une artificialisation jugée nécessaire par la collectivité territoriale.

Rendre à la nature des sites préalablement occupés par l'Homme est une opération complexe (dépollution, choix des espèces à replanter, progressivité...). A titre d'exemple, la Ville de Nantes a créé un corridor écologique de 2 km pour reconstituer sur le quai Ceineray au bord de l'Erdre canalisée et urbaine la végétation des bords de l'Erdre naturelle et sauvage. Nantes a par ailleurs lancé une expérimentation de revitalisation de la terre extraite des chantiers pour la rendre à un usage végétal²¹¹. Sur les différentes solutions et les outils pour leur mise en œuvre, voir le cahier de la CDC Biodiversité « Mise en œuvre de l'objectif de Zéro artificialisation nette à l'échelle des territoires »²¹²

Les écoquartiers

La démarche ÉcoQuartier²¹³ a été lancée en 2009 en application de la loi Grenelle 2 dans le cadre du plan Ville durable. Elle s'adresse tous les types de porteurs de projets : les collectivités locales, mais aussi les aménageurs, les entreprises privées ou les collectifs citoyens.

²¹⁰ [Guide_tpsf.pdf \(banquedesterritoires.fr\)](#)

²¹¹ [Comment rendre fertile la terre extraite des chantiers urbains ? \(nantes.fr\)](#)

²¹² [BIODIV-2050-N2I-FR-MD-WEB-3.pdf \(cdc-biodiversite.fr\)](#)

²¹³ <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/>



Elle concerne les projets de constructions neuves mais aussi le renouvellement urbain et la rénovation de quartiers.

La démarche s'appuie sur une charte et un référentiel ²¹⁴. Elle est couronnée par une labellisation. La plateforme [ÉcoQuartier : la plateforme officielle \(logement.gouv.fr\)](https://logement.gouv.fr) propose un club et des formations.

* * *

Et pour aller plus loin....

L'ANCT a publié fin 2020 un ouvrage en cinq tomes consacré à « **la transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires** » ²¹⁵ :

Tome 1 – La place des questions environnementales dans les politiques territoriales : continuités et ruptures

Tome 2 – Premier défi : intégrer le vivant dans les politiques d'aménagement

Tome 3 – Deuxième défi : transformer les modes de production, de consommation et de vie dans les territoires

Tome 4 – Troisième défi : mettre en œuvre une transition écologique juste, inclusive et démocratique

Tome 5 – Quatrième défi : inventer de nouveaux mécanismes de coordination, de coopération et de solidarité

Le ministère de la Transition écologique met, sur son site internet, une « **boîte à outils des élus** » pour aider ceux-ci à mettre en œuvre la transition écologique ²¹⁶.

L'ADEME propose la démarche « **Territoire engagé dans la Transition écologique** » ²¹⁷, accompagnée d'une labellisation. 336 collectivités territoriales, représentant 32,2 millions d'habitants soit 48 % de la population française, se sont déjà inscrites dans cette démarche. Des référentiels sont proposés, ainsi que des formations, un accompagnement personnalisé, un soutien financier.

COMETE ²¹⁸ est une communauté de plus de 2 000 membres, lancée en 2021 par le ministère de la Transition écologique et animée par le Commissariat général pour le développement durable [CGDD]. Elle a pour « ambition de devenir la communauté nationale référente en matière de transition écologique territoriale ». Au moyen d'ateliers et de ressources documentaires, elle partage « entre pairs ressources, initiatives et retours d'expérience »./.

²¹⁴ [EcoQuartier-Référentiel-FicheTechnique-A5-2020.indd \(logement.gouv.fr\)](#)

²¹⁵ Téléchargeables à partir du site : [La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires | Agence nationale de la cohésion des territoires \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](#)

²¹⁶ [Transition écologique : boîte à outils des élus | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

²¹⁷ [Territoire Engagé Transition Ecologique - ADEME](#)

²¹⁸ [COMETE : la Communauté Ecologie et Territoires](#)