

CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
CAHIER D'ACTEUR
DÉBAT NATIONAL SUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Ce document présente l'état des réflexions de l'AMF au moment de la remise des cahiers d'acteurs. La liste des propositions présentées sera complétée au fil du débat et des positions complémentaires de l'AMF.

L'AMF réaffirme l'engagement du bloc communal à mettre en œuvre la transition énergétique dans le cadre d'une véritable solidarité sociale et territoriale

Dans le cadre du débat national sur la transition énergétique, l'AMF tient à réaffirmer l'implication et l'engagement forts du bloc communal dans le domaine de l'énergie. Les communes et leurs intercommunalités disposent déjà de capacités d'action par leurs compétences directes, en matière de distribution d'énergie notamment, mais aussi à travers leurs politiques publiques (urbanisme, transports, logements, déchets, etc.) qui s'inscrivent plus largement en faveur de la préservation du climat et du développement durable.

Alors que le Président de la République et le Premier ministre se sont officiellement prononcés pour le renforcement du rôle du bloc communal dans la mise en œuvre de la transition énergétique, l'AMF souhaite s'assurer que ce renforcement ne cantonnera pas les communes à la mise en œuvre d'orientations et de mesures décidées sans elles. Les communes et intercommunalités ne sauraient être considérées comme de simples exécutantes alors que la transition énergétique suppose au contraire de renforcer l'ancrage territorial de ces politiques et la participation des habitants.

Pour l'AMF, le débat national sur la transition énergétique doit :

- **s'atteler à identifier et à lever les freins au plein exercice des compétences des communes en matière de transition énergétique¹.** Il faudra notamment trouver les leviers financiers et techniques indispensables à l'accompagnement et au soutien des actions de rénovation thermique des bâtiments portées par les communes et intercommunalités, qui constituent un enjeu majeur ;
- **permettre l'élargissement des capacités d'action des communes et des intercommunalités en préservant le principe de subsidiarité** auquel l'AMF est très attachée. Le débat sur la transition énergétique et les travaux relatifs au nouvel acte de décentralisation doivent donc être menés en cohérence ;
- **faciliter l'implication** des communes et intercommunalités dans le développement des énergies renouvelables et **renforcer les retombées économiques locales** ; mettre en place, par territoire pertinent, les structures compétentes pour accompagner et soutenir les collectivités dans la mise en œuvre des projets de production d'énergie renouvelable (ENR) sous Maîtrise d'ouvrage publique (accompagnement technique, juridique et financier) ;
- **préserver la péréquation tarifaire nationale**, véritable outil de solidarité entre territoires urbains, ruraux et ultramarins.

¹ Il s'agira en particulier de faciliter, par une transparence renforcée et un rééquilibrage, l'exercice du rôle d'autorité organisatrice des communes pour la distribution d'électricité.

Plus largement, la transition énergétique ne pourra être réussie que dans le cadre d'une véritable solidarité sociale et territoriale garantie grâce à la péréquation des tarifs et à la qualité de desserte en énergie de l'ensemble du territoire national.

Beaucoup de communes ne pouvant développer de projets ENR, il est indispensable de développer la solidarité entre communes pour éviter la fracture énergétique entre communes et donc entre citoyens.

Ces 5 dernières années, le contexte économique et financier s'est fortement dégradé. La gravité de la situation impose de procéder à des choix et d'établir des priorités. D'autant que les maires ont à concilier localement des enjeux multiples et parfois contradictoires.

Aujourd'hui plus que jamais, les communes doivent être spécifiquement consultées afin d'éclairer le gouvernement sur l'applicabilité sur le terrain de nouvelles propositions, notamment si elles devaient se traduire par des transferts de compétences ou de nouvelles charges.

La mise en œuvre d'un nombre important des mesures relatives à la préservation de l'environnement et du climat repose sur les communes. Le financement de toute nouvelle proposition de mesures doit systématiquement faire l'objet, au préalable, d'une étude d'impact financier.

En effet, le débat national sur la transition énergétique doit tenir compte de la situation du financement des collectivités locales.

Les politiques à décliner en matière d'environnement nécessitent un effort financier important. Or, le financement des collectivités rencontre des contraintes particulièrement fortes.

Outre la diminution importante des dotations de l'Etat qui atteindra un niveau inégalé cette année, une difficulté majeure à laquelle sont confrontées les collectivités est leur capacité d'accès au crédit qui s'est dégradée depuis la crise de 2008.

Elles font face à la fois à la forte diminution des prêts bancaires et à l'augmentation importante de leur coût. Or, le recours à l'emprunt constitue une source de financement indispensable des projets d'investissement locaux, à hauteur de près de 25%. Cette difficulté aboutit concrètement à des situations dans lesquelles les collectivités, n'ayant pas réussi à réunir la totalité des fonds nécessaires, reportent voire annulent la réalisation des investissements prévus.

Il convient, dans le cadre de la transition énergétique et plus largement écologique, de prendre en compte ce contexte financier et de mettre en place des réponses durables pour préserver le financement de l'investissement local. C'est d'ailleurs dans cet objectif que l'AMF, avec d'autres associations représentant les élus locaux, a œuvré pour créer une Agence de Financement des Investissements Locaux, à même d'apporter, à l'avenir, un accès pérenne et sécurisé au crédit.

Le débat national sur la transition énergétique est organisé autour de quatre grandes questions :

Question 1 : Comment aller vers l'efficacité et la sobriété énergétique ?

Question 2 : Quelle trajectoire retenir pour atteindre le nouveau « mix » énergétique en 2025 ? Quels types de scénarii sont possibles à l'horizon 2030 et 2050, dans le respect des engagements climatiques de la France ?

Question 3 : Quel choix opérer en matière d'énergies renouvelables et de nouvelles technologies et quelle stratégie de développement industriel et territorial mettre en œuvre ?

Question 4 : Quels sont les coûts de la transition énergétique et comment les financer ?

L'AMF ne traite dans ce document que les questions 1, 3 et 4

Question 1 : Comment aller vers l'efficacité et la sobriété énergétique ?

Demandes de l'AMF :

Des réponses opérationnelles doivent être enfin trouvées pour accompagner le financement de la transition énergétique.

Concernant les travaux d'amélioration thermique des bâtiments et logements, les recommandations du chantier « Collectivités » du Plan Bâtiment Grenelle doivent être prises en compte.

Il s'agit en particulier **d'organiser une ingénierie suffisante** en matière d'efficacité énergétique pour les collectivités :

- **Ingénierie technique** avec le développement des conseils en énergie partagés, des points infos énergie, l'élaboration et la mise à disposition, par l'Ademe, d'un cahier des charges type pour réaliser un audit du patrimoine des collectivités et leur permettre de hiérarchiser les actions à réaliser.
- **Ingénierie financière** avec un déploiement des contrats de performance énergétique (y compris pour les projets de petite ampleur), la mise en place de prêts bonifiés, la création d'un fonds carbone (alimenté par les recettes des quotas carbone, les certificats d'économie d'énergie, une éventuelle taxe carbone), le développement de solutions « public-privé ».

Pour réussir le pari de la transition énergétique, **la dimension territoriale doit être davantage reconnue dans la politique énergétique nationale et européenne**. La question d'un renforcement des compétences des communes en matière d'énergie se pose et **pourrait être étudiée dans le cadre d'une expérimentation**.

Par ailleurs, la question de **l'ingénierie territoriale** doit être abordée car elle constitue un des outils de la gouvernance environnementale dans les territoires. Les collectivités territoriales doivent pouvoir s'organiser, selon leurs besoins et trouver ou développer une ingénierie publique de qualité, indépendante et accessible financièrement. Ceci doit se faire dans le respect du principe de non tutelle d'un échelon de collectivité sur un autre.

Question 3 : Quel choix opérer en matière d'énergies renouvelables et de nouvelles technologies et quelle stratégie de développement industriel et territorial mettre en œuvre ?

Demandes de l'AMF :

Concernant les énergies renouvelables, les marges de manœuvre des collectivités sont réduites. Il est nécessaire, afin de leur permettre de remplir efficacement leur rôle, de mettre en place **des conditions et des modalités de soutien aux filières** facilitant l'implication des communes **en préservant la nécessaire péréquation tarifaire**.

Il s'agit de veiller à ce que les projets développés en matière d'énergie renouvelable puissent être de qualité tout en ayant un coût maîtrisé.

Ainsi, il serait souhaitable de mettre en œuvre des outils facilitant la cohérence technique, l'intérêt environnemental et la solidarité territoriale dans tout projet de développement des énergies renouvelables.

Il convient aussi de **renforcer les liens entre les retombées économiques** locales liées à ces énergies **et le financement des actions réalisées, par les communes ou leurs groupements**, en faveur de la lutte contre les changements climatiques et la précarité énergétique.

- *mettre en place par territoire pertinent les structures compétentes pour accompagner et soutenir les collectivités dans la mise en œuvre des projets de production d'ENR sous maîtrise d'ouvrage publique. En effet, les élus locaux ont besoin d'une ingénierie adaptée et indépendante pour les aider dans le montage de leurs projets de développement des ENR (accompagnement technique, juridique et financier) ;*
- *favoriser les projets dans une approche d'utilité territoriale ;*
- *refondre la contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour, d'une part, maîtriser son évolution et, d'autre part, en optimiser l'usage (il s'agirait par exemple de revoir l'assiette, la répartition et les politiques tarifaires de l'obligation d'achat) ;*
- *trouver le moyen de faciliter et d'encourager la mise en œuvre des projets ENR d'utilité territoriale sous maîtrise d'ouvrage publique et flécher une partie des ressources en découlant pour permettre le*

financement des politiques locales liées à la transition énergétique (réhabilitation des bâtiments publics et des logements privés, efficacité énergétique, lutte contre la précarité, aménagement du territoire...) ;

- *Développer les fonds participatifs territoriaux ;*
- *Optimiser l'ensemble « Réseau RTE / potentiel ENR des territoires / tarifs d'obligation d'achat » ;*
- *Raccourcir la durée des procédures pour le montage des dossiers ENR, sans toutefois aboutir à une diminution de la consultation et de la concertation des communes.*
- *Introduire une procédure adaptée aux collectivités en matière d'appel d'offre pour les projets photovoltaïques ;*
- *En matière d'énergie photovoltaïque, renforcer la réglementation sur l'obligation de démontage des panneaux en toiture quand ils sont rendus inutilisables afin d'éviter la dégradation des paysages sur les territoires.*
- *De manière générale, simplifier le cadre administratif et l'installer durablement ;*
- *Prévoir la participation de l'AMF aux comités et instances régionaux et nationaux traitant de l'énergie (Commission de régulation de l'énergie, Conseil Supérieur de l'Energie).*

De manière générale, les documents de planification territoriale pourraient prendre en compte les questions énergétiques (déplacements, construction etc.)

Question 4 : Quels sont les coûts de la transition énergétique et comment les financer ?

Demandes de l'AMF :

Avant toute chose, toute mesure envisagée devrait être débattue au regard de son impact financier et de son rapport « coût/bénéfice » en intégrant également les coûts indirects de cette mesure.

Une véritable transition énergétique ne se fera pas sans une réflexion globale sur les territoires à travers le développement résolu des politiques territoriales de développement durable et de lutte contre les changements climatiques (agendas 21, PCET). En matière de transports, bâtiments publics, commande publique, circuits courts, énergies renouvelables, urbanisme, etc., les maires ont en effet un rôle essentiel à jouer pour une action cohérente et concertée sur le territoire et le renforcement des liens entre les acteurs économiques et associatif locaux, les usagers, les habitants. Ce mouvement de mise en cohérence des politiques publiques doit être accompagné par **une véritable contractualisation entre l'Etat et les collectivités sur la base des agendas 21 et des PCET.**

L'inflation de normes techniques, en chambre, sans prise en compte de la réalité pratique doit être endiguée. La définition d'objectifs précis et de la façon dont ils seront mesurés est indispensable ; la poursuite de ces objectifs doit faire davantage de place à l'initiative locale.

La question de l'inflation des normes doit aussi être posée sous l'angle du rapport coût/bénéfice pour l'environnement. Et, le cas échéant, la possibilité, en fonction du contexte local, **d'une hiérarchisation et d'une modulation de certaines de ces normes ainsi que la transformation de normes réglementaires en guides de bonnes pratiques** devraient être envisagés.

Le financement des investissements, sur le long terme : les collectivités locales souhaitent pouvoir contribuer à la transition énergétique en investissant dans des infrastructures parfois coûteuses (matériels roulants ou équipements concourant à l'efficacité énergétique..). La mobilisation des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts annoncée par le Président de la République lors du 95e congrès des maires devrait permettre aux collectivités locales d'emprunter à des taux préférentiels pour pouvoir réaliser ces investissements de long terme afin de concourir à la transition énergétique des territoires.

Les incitations financières : certains dispositifs visant à orienter les comportements prennent la forme d'allègements de la fiscalité directe locale. Celle-ci constituant la ressource fiscale principale des collectivités, la question se pose des répercussions de ces mesures sur le montant de leurs ressources, selon le type d'allègement mis en place. Cela soulève également la question du niveau d'initiative de ces allègements (niveau national ou niveau local). Il apparaît **préférable de privilégier la voie des dégrèvements qui permettent de préserver les recettes fiscales des collectivités**, dans la mesure où l'Etat prend à sa charge le coût de l'allègement et le reverse aux collectivités, ce qui paraît légitime si l'on considère que les politiques en faveur du développement durable relèvent d'un enjeu national. Par ailleurs, ce mécanisme, une fois défini par le législateur, s'applique de plein droit et sur l'ensemble du territoire pour l'ensemble des contribuables et des situations visées.

L'éventualité **d'une taxe carbone dont les recettes permettraient d'abonder un fonds carbone doit être à nouveau étudiée**. Ce fonds, initialement prévu, devait servir à financer la rénovation thermique des bâtiments des collectivités, les actions inscrites dans les PCET et le développement des transports collectifs.

Le fruit des **quotas carbone doit être dédié pour partie au financement des actions locales en faveur de la sobriété des bâtiments et au soutien des communes forestières par le biais d'un fonds carbone**.

Les collectivités devraient pouvoir de nouveau **obtenir des certificats d'économie d'énergie** pour des actions aboutissant à des économies d'énergie réalisées par des tiers sur leur territoire. Le mécanisme d'obtention des certificats devrait en tout état de cause être simplifié.

La prise en compte, dans **les marchés publics**, de **critères de « développement durable »** devrait être facilitée. Si elle est possible à travers l'insertion de clauses environnementales et sociales, l'introduction de ces critères n'est pas obligatoire et leur utilisation est délicate. La complexité des méthodes (et l'insécurité juridique en découlant) qui permettent d'intégrer des considérations environnementales dans les marchés publics freine en effet le développement des marchés « durables ». Il conviendrait de **simplifier les règles du code des marchés publics** (référence à des labels, critères d'attribution, notion de lien avec l'objet du marché, etc.) afin de favoriser la conclusion de marchés publics qui soient en adéquation avec la politique environnementale locale des collectivités.

En l'état des règles de la commande publique, les collectivités ont ainsi **une marge de manœuvre limitée pour recourir aux entreprises locales et systématiser les circuits courts**. Il est important de s'interroger sur la pertinence de faire évoluer ces freins, afin de permettre à la commande publique de jouer pleinement son rôle d'impulsion.