

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES  
NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**CONSEIL GENERAL DE L'INDUSTRIE,  
DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES**

*Rapport: n° 006963-01*

*Rapport: n° 2009/46/CGIET/SG*

**Audit thématique d'initiative nationale**

**sur**

**les Schémas Régionaux Climat-Air-Énergie  
(SRCAE)**

**(Projet de Loi Grenelle 2, article 23)**

février 2010

*Rapport : n° 006963-01*

*Rapport : n° 2009/46/CGIET/SG*

**Audit thématique d'initiative nationale**

**sur**

**les Schémas Régionaux Climat-Air-Énergie**  
**(SRCAE)**

**(Projet de Loi Grenelle 2, article 23)**

**établi par**

**Marc CAFFET**  
Ingénieur général des Mines

**Jean DURAND**  
Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

**Alain FEMENIAS**  
Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

**Jean-Claude GAZEAU**  
Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

février 2010

**Audit thématique d'initiative nationale sur les  
Schémas Régionaux Climat-Air-Énergie (SRCAE)  
(Projet de Loi Grenelle 2, article 23)**

**Sommaire**

CONSEIL GÉNÉRAL .....	1
RESUME .....	4
INTRODUCTION .....	6
PREMIERE PARTIE : DES SCHEMAS, FRUITS D'UNE LONGUE CONSOLIDATION .....	7
1.2.1) – Les acteurs mobilisés à travers les SRCAE .....	10
1.2.2) – Un objectif de cohérence .....	12
1.3 ) Les enjeux pour l'État .....	13
1.3.1 ) Générer des synergies entre les trois items Climat, Air et Energie : .....	14
1.3.1. a) Climat Air et Energie : trois logiques pourtant liées .....	15
1.3.1. b) Explorer les mesures préconisées pour un des trois thèmes climat-air-énergie en évaluant l'impact sur les autres thèmes : .....	16
1.3.2 ) En termes de forme, rédiger des recommandations ou des orientations stratégiques ? .....	17
1.3.3 ) En termes de calendrier, les SRCAE doivent être élaborés dans un délai très court .....	20
DEUXIEME PARTIE : ÉTAT DES LIEUX .....	22
2.1 ) Mise au point d'un questionnaire .....	22
2.2 ) Dépouillement des réponses obtenues .....	23
23 ) Analyse et conclusions .....	27
TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES .....	33
31 ) Rôle de l'État : .....	33
32 ) Les compétences locales des services déconcentrés : .....	35
33 ) Articulation des SRCAE avec les outils et les engagements nationaux .....	37
34 ) Evaluation et suivi des SRCAE .....	39
35 ) Questions en suspens Compléments .....	40
CONCLUSION GENERALE .....	46
Annexes .....	48

## **RESUME**

Les Schémas régionaux Climat-air-énergie (SRCAE) introduits dans les lois Grenelle 1 et 2 constitueront des documents d'orientation, de stratégie et de cohérence relatifs à un territoire régional pour trois enjeux que l'on avait traités séparément jusqu'à maintenant : l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation de la qualité de l'air et la politique énergétique.

Leur mise en place à l'échelle des régions est prévue dans le projet de loi Grenelle 2 dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi, ce qui a conduit le DGEC à vouloir examiner la façon dont les services déconcentrés de l'Etat auprès des préfets de région seraient en mesure de conduire l'élaboration de ces schémas régionaux de concert avec les services de la Région.

Les Vice-Présidents du CGEDD et du CGIET ont désigné pour le CGEDD MM. Jean-Claude Gazeau, coordonnateur, Jean Durand, Alain Féménias, et pour le CGIET M. Marc Caffet, pour conduire cet audit thématique d'initiative nationale.

La mission a conduit une analyse des enjeux et s'est appuyée sur une enquête menée auprès des services régionaux concernés pour évaluer leur degré de préparation à l'élaboration des futurs SRCAE.

Les SRCAE se situent dans le prolongement de plans existant depuis 1982 qu'ils contribuent à consolider tant en termes d'enjeux que de mobilisation des partenaires. Issus de la longue lignée de PRQA, PPA, Plans Climat territoriaux, les SRCAE deviennent des schémas d'orientations stratégiques, laissant à des Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) leur déclinaison avec mise en œuvre des actions qu'ils induisent.

L'élaboration des SRCAE est confiée conjointement au préfet de Région et au président du Conseil régional, alors que la réalisation des PCET mobilisera des acteurs locaux à des niveaux régional, mais aussi infra-régional comme les agglomérations, les autres formes de structures intercommunales et les départements. Cela signifie que l'association des élus concernés dans ces structures à l'élaboration des SRCAE est de fait indispensable, même si la loi ne le prévoit pas explicitement. De même, l'état des lieux initial (un bilan des émissions de gaz à effet de serre est notamment imposé) et l'évaluation des SRCAE supposeront un partenariat très solide (notamment au sein d'observatoires) pour mettre en commun les données, leur analyse et les indicateurs de suivi nécessaires. Aussi la mission recommande-t-elle à la DGEC de mettre en place un accompagnement méthodologique des DREAL .

Pour respecter les délais prévus par la loi, la mission recommande à la DGEC d'animer les initiatives régionales les plus avancées en termes de calendrier, et de faire partager entre les DREAL ces premières expériences.

Pour assurer une architecture nationale cohérente et permettre une consolidation des démarches territoriales, la mission recommande un cadrage de cet exercice (comme pour les PPA) qui ne soit ni détaillé ni procédural : il faut dorénavant « manager par le sens » et proposer des outils de mise en œuvre à disposition des acteurs territoriaux, comme par exemple des indicateurs. Les départements d'Outre-mer, dont l'ambition est de tendre (horizon 2030) vers l'autonomie énergétique, justifient un examen spécifique que la mission recommande fortement.

La prise en compte des objectifs affichés dans les SRCAE dans les documents d'urbanisme ne peut pas s'imposer de façon contraignante. L'État ne peut donc, notamment à travers les SRCAE, que sensibiliser avec force et conviction les élus locaux et les autres acteurs économiques sur les conséquences de leurs choix d'aménagements et d'urbanisme envers les enjeux de la qualité de l'air, de la politique énergétique et du changement climatique.

## **INTRODUCTION**

Les Schémas régionaux Climat-air-énergie introduits dans la loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2<sup>1</sup> actuellement en cours de débat parlementaire constituent potentiellement des documents essentiels d'orientation, de stratégie et de cohérence. Chacun des cinq termes composant l'appellation SRCAE<sup>2</sup> (schéma, régional, climat, air, énergie) est fondamental, et plus encore si on les agrège en deux composantes : « Schéma régional » et « Climat-Air-Énergie », l'une consacrant le territoire régional<sup>3</sup> comme niveau de cohérence pertinent et l'autre obligeant à traiter conjointement trois items que l'on avait traités séparément jusqu'à présent : « Climat-Air-Énergie ».

La mise en place des SRCAE à l'échelle des régions est prévue dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Loi.

Par courrier du 8 janvier 2009, le DGEC a proposé aux Vice-Présidents du CGEDD et du CGIET d'examiner la façon dont les services déconcentrés de l'Etat seraient en mesure de conduire l'élaboration des schémas régionaux climat-air-énergie de concert avec les Régions. La note d'orientation du 26 janvier 2009 du Vice-Président du CGEDD a inscrit cet audit thématique national au titre du programme 2009, et au cours de sa réunion du 26 mars 2009, le Bureau du CGEDD a retenu trois Chargés de mission. Une lettre de mission conjointe du 10 juillet 2009 des Vice-Présidents du CGEDD et du CGIET a désigné pour le CGEDD MM. Jean-Claude Gazeau, coordonnateur, Jean Durand, Alain Féménias, et pour le CGIET M. Marc Caffet, et approuvé la note de cadrage de cet audit thématique<sup>4</sup>.

Dans un premier temps, la mission s'est rapprochée du commanditaire. Il est notamment apparu que la DGEC avait, depuis le début de l'année 2009, lancé un processus de réflexion très important avec des correspondants en DREAL, en activant six groupes de travail dont la production était prévue pour septembre 2009.

Dans ce contexte, la mission s'est appuyée sur la note de cadrage de l'audit pour resituer son action en prévoyant notamment une enquête auprès des services régionaux concernés pour évaluer leur degré de préparation à l'élaboration des futurs SRCAE.

L'anticipation, indispensable aux yeux de la mission car constituée relativement tardivement durant l'année 2009 dans le cadre d'un calendrier des travaux parlementaires prévoyant l'examen du projet de Loi Grenelle 2 à l'automne 2009, avait conduit à prévoir la rédaction d'une note d'étape. Ce document devait compléter l'éclairage dont la DGEC avait besoin pour mobiliser les DREAL aux côtés des préfets de région.

L'annonce du report des travaux du Parlement a permis de ce fait à la mission de se consacrer exclusivement à la rédaction du présent rapport.

---

<sup>1</sup> Voir projet de texte en annexe 1

<sup>2</sup> voir liste des acronymes en annexe 6

<sup>3</sup> à distinguer de la collectivité Région

<sup>4</sup> Voir texte complet en annexe 2

## **PREMIERE PARTIE : DES SCHEMAS, FRUITS D'UNE LONGUE CONSOLIDATION**

Si les « Schémas régionaux Climat-Air-Énergie » sont une création du Grenelle, il s'agit en fait de la consolidation progressive de plusieurs outils introduits successivement :

- . par la loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)<sup>5</sup> du 30 décembre 1996 qui a introduit les PRQA et les PPA et traité des PDU (introduits par la LOTI de 1982),
- . par la loi SRU du 16 décembre 2000 qui a, à nouveau, traité des PDU,
- . par le Plan Climat publié en juillet 2004 introduisant les Plans Climat Territoriaux,
- . par la loi de Programmation des Orientations en matière de Politiques Energétiques (POPE) du 13 juillet 2005 qui la première (avant la Grande-Bretagne...) a introduit la dimension Climat dans un texte législatif et imposé une actualisation du Plan Climat national tous les deux ans,
- . par l'actualisation du Plan Climat 2004 validée en CIDD présidé par le Premier ministre le 13 novembre 2006 (« Plan Climat 2004-2012 »), qui introduit les Plans Climat-énergie territoriaux.

On remarquera que **depuis la loi sur l'Air, les outils créés sur les problématiques air et climat étaient essentiellement des Plans** : PRQA et PPA, plans climat territoriaux et Plans climat-énergie territoriaux.

**Les lois Grenelle I et 2 instituent des « schémas régionaux », considérés comme des cadres d'orientations pour les principaux autres plans** : tout d'abord des schémas régionaux des énergies renouvelables (Grenelle 1, article 17) puis des SRCAE (projet de loi ENE ou Grenelle 2, article 23).

Ces schémas ont pour finalité d'introduire de la cohérence entre les trois thématiques qu'ils citent, et entre une stratégie régionale mais globale et des plans d'action portés par chacun des acteurs à des niveaux qui leur sont propres.

### **11) Un foisonnement de Plans**

Le projet de loi ENE ou Grenelle 2 indique que les SRCAE se « substituent » aux PRQA, que la loi sur l'air n'avait d'ailleurs pas articulés avec les autres plans et documents d'urbanisme. Cette disposition pourrait induire en erreur car il ne s'agit pas d'une simple question de terminologie :

↳ **Les PRQA constituaient, après les PDU introduits par la LOTI de 1982, la première génération de plans** visant à limiter les émissions de polluants atmosphériques locaux compte tenu de leur impact avéré sur la santé humaine. Plusieurs caractéristiques de ces plans attestent du fait que l'on est en présence d'une première génération de plans :

- 1/ ils étaient initialement élaborés conjointement par le président du Conseil Régional et le préfet de Région. Les textes ont été repris quelques années plus tard pour en confier l'élaboration au seul président du Conseil Régional ;
- 2/ bien qu'a priori à visées opérationnelles, les PRQA n'édicte que de simples recommandations et non des mesures prescriptives comme les PPA qui suivront ;
- 3/ les PRQA requièrent pour leur approbation une consultation publique et ne sont pas soumis à enquête publique ;

<sup>5</sup> voir liste des acronymes en annexe 5

- 4/ leur actualisation est prévue tous les 5 ans après évaluation du précédent plan ;
- 5/ le décret relatif aux PRQA est sorti peu de mois après la loi sur l'Air.

↳ **Les PPA constituent une véritable seconde génération de plans :**

- 1/ sous l'angle chronologique, le décret relatif aux PPA est paru 5 ans après la loi sur l'Air (25 mai 2001) et seule une « moitié » de circulaire (de l'ex-DPPR) a été publiée durant l'été 2001 à l'attention des préfets de région et des services en charge de leur élaboration : « moitié » car relative essentiellement à des questions d'organisation matérielle avec peu d'éléments portant sur le type de mesures susceptibles d'être proposées et leur mode d'élaboration. Dans la pratique, plusieurs comportements se sont manifestés : d'une part, certaines agglomérations ont engagé leur PPA avant publication du décret de 2001 (on a parlé de PPA de première génération) ; d'autre part, dans plusieurs régions, les PPA ont été considérés comme les « nouveaux » PRQA, plusieurs de ceux-ci en étant parvenus à une phase d'actualisation à cinq ans. A partir de mai 2001, les PPA, dynamisés par une maîtrise d'ouvrage unique et claire, ont été élaborés selon un processus où « l'on avance en marchant » : travail en réseau des services d'une région à l'autre avec un pilotage et un accompagnement efficaces des services centraux (ex-DPPR). Ainsi, à partir de 2001, on a vu cohabiter sur le même objet (la qualité de l'air) deux outils de planification, chacun avec sa maîtrise d'ouvrage : PRQA (Conseil Régional, recommandations, consultation publique) PPA (Etat, prescriptions, enquête publique) ;
- 2/ sous l'angle méthodologique, les territoires faisant l'objet d'un PPA sont définis en termes de niveau de concentration humaine (agglomérations de plus de 250.000 habitants) et non par rapport à une circonscription administrative comme l'est la Région ; cette approche est pertinente et s'apparente à celle de plans de prévention de risques sanitaires liés aux concentrations de population (transports, habitat, UIOM...) ;
- 3/ de même, les PPA sont élaborés par l'Etat car ils édictent des mesures prescriptives dont la finalité est de permettre le respect des concentrations réglementaires en polluants locaux ;
- 4/ Compte tenu du caractère prescriptif des mesures (qui peuvent porter aussi bien sur les transports, le bâti, les émissions industrielles...) les PPA doivent être soumis après consultation des collectivités (6 mois) à enquête publique ;
- 5/ les PPA connaissent une actualisation tous les cinq ans ;
- 6/ même si les effets de la pollution et les mesures adoptées restent de portée locale, la nature des prescriptions prises au niveau local sous pilotage central a pu avoir l'effet d'une réglementation de portée nationale lorsque, du fait d'un travail intense en réseau, des mesures identiques ont été adoptées dans plusieurs régions (cas des aéroports : émissions des avions au sol ou en phase de roulage, ou encore cas des UIOM avec des normes d'émissions plus sévères).

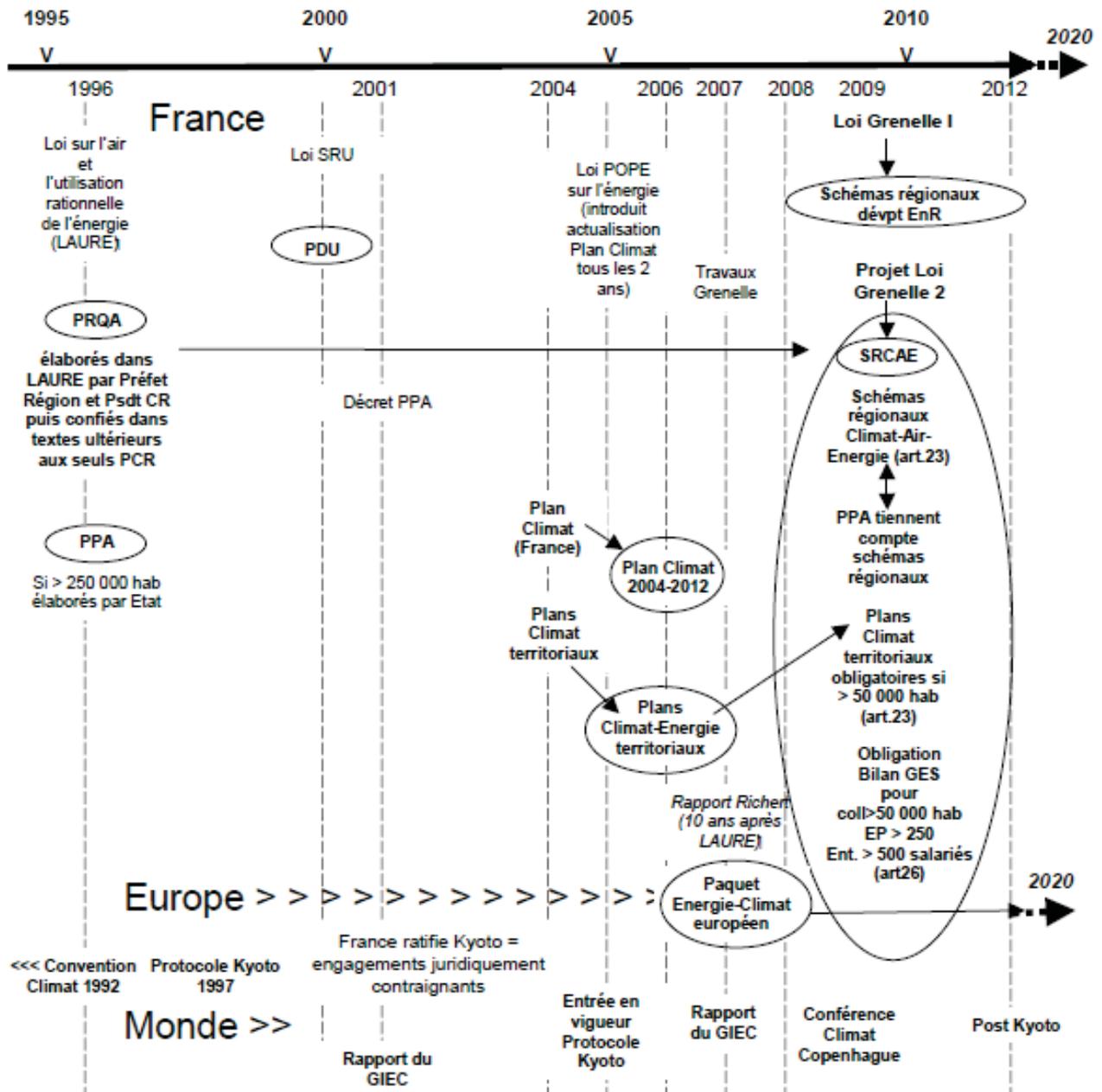
↳ **Les Plans Climat territoriaux introduits par le Plan Climat de juillet 2004 n'induisent aucune contrainte ni limitation.**

Le Plan Climat national, actualisé en novembre 2006, qui résulte d'une obligation des pays qui ont ratifié la Convention de Rio de 1992 sur le Climat, a introduit les Plans Climat Energie territoriaux et a seulement « incité » à leur réalisation pour les territoires de plus de 50.000 habitants.

**Le schéma de la page suivante retrace la chronologie qui vient d'être décrite (schéma 1).**

Schéma 1 :

Mise en perspective chronologique des Plans et Schémas depuis la Loi sur l'air (LAURE)



## **12 ) La finalité des SRCAE : une nécessaire mise en cohérence et une nouvelle génération d'outils**

Un rapport commandé en 2006 pour les 10 ans de la LAURE par le gouvernement au Vice-président du Sénat (Philippe Richert, Président du Conseil national de l'Air) et remis en janvier 2007, portait précisément sur la thématique : « Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence. Une nouvelle gouvernance pour l'atmosphère ». La troisième partie de ce rapport est explicite, elle porte sur des « réflexions et propositions pour une gouvernance intégrée air, climat, énergie ».

Le groupe 1 Energie Climat du chantier Grenelle d'août / septembre 2007 a consolidé toute cette lente construction édifiée au fil des années en introduisant, de manière très consensuelle entre les 5 collèges, le principe des schémas régionaux.

Ainsi le parallélisme PRQA / SRCAE n'est-il que de pure forme et les SRCAE apparaissent comme la consolidation d'une démarche de près de treize ans destinée à introduire de la transversalité et de la cohérence entre trois thématiques majeures, avec des leviers d'action essentiels à l'échelon local :

- **le climat** : même s'agissant d'une problématique planétaire, l'essentiel des gisements de réductions est dans les émissions diffuses de GES ;
- **la qualité de l'air**, du fait des répercussions sur la santé ;
- **l'énergie** avec les économies à réaliser (« maîtrise de l'énergie »), le développement des énergies renouvelables et des formes décentralisées de production d'énergie.

De par leur terminologie, leurs objectifs définis dans la loi, et leur triple vocation thématique, **les SRCAE sont des schémas stratégiques et non des plans d'actions.**

Stratégiques parce qu'ils établissent des objectifs à moyen terme (ils sont révisables à 5 ans) voire à long terme, et pour un territoire régional qui est le théâtre de nombreux opérateurs qui oeuvrent en matière d'énergie et de qualité de l'air (les transports d'une façon générale et le chauffage des bâtiments).

**Au niveau de la mise en œuvre des plans d'actions**, les services régionaux de l'Etat ainsi que la Région sont à la fois en mesure d'orienter les opérateurs locaux (incitations et aides financières... etc.) et d'être des acteurs parmi d'autres en termes de réalisation directe : il importe donc de prendre en considération l'ensemble des acteurs dont la mobilisation et l'impact contribueront à la bonne réalisation des objectifs régionaux qui seront retenus.

### **12.1) – Les acteurs mobilisés à travers les SRCAE**

Un rapide tour d'horizon permet d'identifier les principaux acteurs directs :

- En matière de **consommation énergétique des bâtiments affectés au logement**, les principaux propriétaires sont les bailleurs sociaux (OPAC ou sociétés d'HLM...) à la tête desquels se trouvent des collectivités locales comme les grandes agglomérations et les conseils généraux. La propriété privée est globalement plutôt morcelée, principalement aux mains de particuliers résidant dans le logement qu'ils ont acquis ou fait construire pour eux-mêmes.

- Pour les **bâtiments tertiaires** (bureaux, centres commerciaux...etc.), la logique des propriétaires (investisseurs ou entreprises) est plutôt guidée par la rentabilité immédiate, à court terme donc, plutôt que sur les efforts d'amélioration et d'efficacité énergétique qui sont attendus. Mais on sait que progressivement ces objectifs se rejoindront : la valeur marchande des biens est de plus en plus influencée par leur performance énergétique.
- Les collectivités ont une approche plus complète de la gestion de leur **patrimoine immobilier de logements sociaux**, mais restent confrontées au même antagonisme entre construire plus de logements ou les isoler davantage pour un même budget d'investissement.
- Le secteur de la **production industrielle** se préoccupe plus facilement des économies d'énergie à faire dans les technologies mises en œuvre, que d'approches plus globales en termes de plans de déplacements d'entreprise, d'empreinte carbone, de performance énergétique des bâtiments...etc.
- En matière de **transports collectifs**, principale alternative au transport de personnes en véhicules automobiles<sup>6</sup>, les sociétés gestionnaires des réseaux sont sous la responsabilité (y compris financière) des collectivités locales (agglomérations ou départements). La compétence des collectivités en matière d'urbanisme et d'infrastructures routières, que ces dernières soient créées directement ou induites par le zonage d'occupation du territoire et de consommation de l'espace, renforce leur responsabilité vis-à-vis de la place accordée aux transports collectifs et aux modes de déplacements « doux ».
- Enfin, en matière de **transports routiers de marchandises par poids lourds**, les responsabilités sont croisées et/ou imbriquées entre l'État au titre des choix d'aménagement de grandes infrastructures nationales et internationales, les communes au titre des aménagements d'urbanisme qui rendent obligatoire le recours aux poids lourds (ZAC et sorties d'échangeurs...), et enfin les entreprises qui utilisent le transport routier plus souple<sup>7</sup> moins onéreux (dans l'état actuel du prix de l'énergie), comme facteur de production (« zéro stock » et délocalisations de certaines productions). La Région joue également un rôle croissant dans le domaine des transports par ses compétences sur les ports, aéroports, les transports régionaux... etc.

**Les choix politiques faits sous la responsabilité de l'État** en matière de grandes infrastructures de transports (choix déterminants qui orientent réellement l'efficacité énergétique) relèvent du niveau national : LGV, voies navigables, cabotage maritime... Par contre le portage des orientations nationales (récemment exprimées notamment à l'issue du Grenelle) et des engagements internationaux en matière de climat, air et énergie (principalement au niveau européen), conduit l'État à chercher à décliner territorialement (au niveau régional) cet effort et ces objectifs avec le souci d'une agrégation possible pour davantage de cohérence et d'efficacité.

**En tant que collectivité territoriale, la Région dispose de possibilités d'action :**

- **indirectes** au titre de l'exercice de ses compétences en matière d'infrastructures de transport, et de gestion des ports et des TER, pour orienter fortement l'impact « climat-air-énergie » des réalisations impulsées et de leur gestion,
- **directes** lorsqu'elles relèvent des domaines de la gestion de son propre patrimoine bâti (bâtiments administratifs, établissements d'enseignement...) et des plans de déplacements des personnels de ses propres services.

**En outre, ces deux acteurs (le préfet de région et le président de région) disposent :**

<sup>6</sup> et aux taxis dans une moindre mesure

<sup>7</sup> avec l'argument de la livraison en centre ville « pour gérer le dernier kilomètre »

- **de capacités d'inflexion et d'orientation** (au titre du pouvoir régulateur de la puissance publique) qui s'expriment notamment dans les contrats de projets État-Région (CPER), la gestion des programmes opérationnels des fonds structurels européens, et de façon indirecte dans différentes structures, notamment les pôles de compétitivité ou les pôles de développement rural... etc.
- **de compétences en matière d'animation du territoire** pour assembler, coordonner et structurer l'action de tous les opérateurs présents ; cette pratique est bien établie et elle est reconnue mais en se construisant en permanence dans la concertation, notamment avec les conseils généraux et les grandes agglomérations (par exemple le « B15 » en Bretagne), conférence territoriale sur l'approvisionnement énergétique
- **de ressources en matière de connaissance du territoire**, d'état des lieux, notamment par les instruments de mesure et d'observation que sont les observatoires (de la qualité de l'air, de l'état de l'environnement...) et les différentes sources statistiques mobilisables (auprès de l'INSEE ou du MAAP, par exemple).

**Recommandation :** La méthodologie d'élaboration des SRCAE doit être l'occasion de faire prendre conscience à tous les acteurs potentiels des enjeux en cause, afin de construire une stratégie partagée et commune à tous ces acteurs. Les SRCAE inciteront ainsi chacun de ces acteurs à concevoir et conduire les plans d'action qui les traduiront concrètement.

## 12.2) – Un objectif de cohérence

Les SRCAE sont porteurs d'une cohérence d'ensemble en définissant des orientations stratégiques à destination de tous les acteurs d'un territoire susceptibles de se doter de plans d'actions.

**Parmi les outils présents sur les territoires il est possible de s'appuyer sur les documents d'urbanisme (SCOT et PLU).**

L'échelon communal est ici celui qui est mobilisé, y compris à travers les SCOT (échelle intercommunale de cohérence d'ensemble) pour agir sur l'organisation du bâti et sur les infrastructures de desserte. L'inflexion donnée en matière d'urbanisme (à travers une réglementation locale) s'opère donc **plutôt de manière indirecte**.

**Outre les documents d'urbanisme**, les plans climat territoriaux et les plans « énergie » des Régions, comportent pour leur part **des actions à caractère direct** (équipements conformes aux objectifs d'efficacité énergétique, développement de formes de production d'énergies renouvelables... etc.). L'intervention est ici le plus souvent d'ordre financier<sup>8</sup>, et mobilise le plus souvent les moyens de collectivités locales d'importance certaine (agglomérations, départements, Régions) à travers des incitations auprès des opérateurs économiques, des particuliers, mais surtout auprès des établissements publics locaux.

**Ces différentes approches restent souvent partielles**, ne mobilisant qu'un acteur à la fois. De ce fait, les schémas régionaux (SRCAE) devront privilégier une vision transversale et une approche globale à l'échelle du territoire, regroupant tous les opérateurs présents pour définir des objectifs adaptés à ce territoire :

<sup>8</sup> Sauf pour les zones de développement éolien (ZDE) que l'on pourrait aussi rapprocher des documents d'urbanisme

**Ainsi la démarche des SRCAE** s'appuie sur un diagnostic territorial pour lequel de multiples ressources doivent être mobilisées avec les compétences techniques expertes nécessaires à leur analyse et leur exploitation ;

La définition des objectifs est partenariale, mettant en œuvre les nouvelles formes de gouvernance identifiées lors du « Grenelle de l'environnement ».

L'État et de la Région devront donc se fixer comme objectif de mettre en place un suivi et une évaluation en commun avec les principales parties prenantes.

Les schémas régionaux (SRCAE) privilégient de fait une vision transversale et une approche globale à l'échelle du territoire, regroupant tous les opérateurs présents pour définir des objectifs cohérents avec ceux du Grenelle de l'environnement et adaptés à ce territoire.

### **13) Les enjeux pour l'État**

L'Etat aura in fine une obligation de consolidation au niveau national des plans issus des schémas élaborés localement. Il faut que l'Etat dispose pour ce faire d'informations et de méthodes fiables. C'est à ces conditions que les contributions locales à l'effort national seront lisibles.

**Pour que les démarches locales puissent être consolidables au niveau national**, il importe que la DGEC donne en amont aux élus locaux des règles méthodologiques pour permettre la prise en compte locale des objectifs nationaux et internationaux. Les SRCAE relaieront par une recommandation ad hoc ces éléments de méthode vers les collectivités en charge de réaliser un PCET (article 23 du projet de loi Grenelle 2). Cela représente un réel **partage des efforts** et non une simple contribution (volontaire, sans lisibilité ni cohérence...) de la part des acteurs locaux et des collectivités territoriales. Cette question de gouvernance sera au cœur de la négociation par et avec l'État.

A l'image de l'agrégation des bilans d'émissions de GES, **il s'avère nécessaire de concevoir une coordination nationale**, de constituer une « hot line », centre de ressources méthodologiques, et d'élaborer un « guide des bonnes pratiques ». D'ores et déjà, la DGEC a élaboré un projet de circulaire à l'attention des services déconcentrés pour l'élaboration des SRCAE : il importe que ce document ne s'attache surtout pas à décrire par le menu des contenus et des procédures à mettre en place<sup>9</sup>, mais donne d'abord les outils, les méthodes et le « sens » dont les DREAL ont besoin pour définir leur action aux côtés des préfets de région, dans leur dialogue avec les présidents des Régions.

**L'ADEME pourrait jouer un rôle moteur** au niveau de ce pôle de coordination nationale et pourrait le relayer au niveau de ses délégations régionales en étroite coordination avec les DREAL, sous l'autorité du préfet de région.

---

<sup>9</sup> il faut « manager par le sens » et laisser les DREAL déterminer les modalités les mieux adaptées au terrain comme par exemple l'usage de l'inventaire cadastral des émissions de GES, qui est un recensement des émissions brutes identifiées sur une maille territoriale donnée, étant entendu que les acteurs de ce territoire n'ont pas toujours prise directe sur ces émissions (transports routiers internationaux par exemple).

**Recommandation :** La DGEC doit apporter aux services déconcentrés un appui méthodologique actuellement en phase de finalisation. Outre ces éléments de méthodes indispensables, des données, pour l'essentiel existantes, pourront être mises à leur disposition, telles que notamment les éléments de l'inventaire cadastral des émissions sur le territoire régional, à placer en annexe au SRCAE.

La création et l'articulation entre un pôle de coordination national indispensable pour les bilans GES (rapport Michel Havard sur l'obligation de bilans GES prévus par l'article 26 du Grenelle 2) et un pôle d'agrégation des objectifs (et ultérieurement des résultats) des SRCAE sont du ressort de la DGEC. La mission considère non nécessaire de définir de façon détaillée dans une circulaire par exemple les modalités de constitution du relais au plan local du pôle national à créer, mais qu'un rappel de sa nécessité doit être opéré auprès du représentant de l'Etat en région, pour lui permettre de s'adapter le cas échéant aux caractéristiques locales qui se présenteront (dispositifs ou pôles déjà en place par les collectivités ou par d'autres acteurs).

**Recommandation :** Considérant l'articulation entre le pôle de coordination préconisé pour l'élaboration des bilans GES, le pôle relatif à l'élaboration des SRCAE, ainsi que le nécessaire relais régional pour une agrégation nationale, il est fortement recommandé que ces aspects soient gérés au niveau régional.

Par ailleurs, des enjeux de fond, de forme, et de calendrier (délais) sont identifiés :

### **13.1 ) Générer des synergies entre les trois items Climat, Air et Energie :**

Il ne s'agit pas, avec le concept de SRCAE, de faire simplement cohabiter les trois items « climat/air/énergie » mais de générer, par une prise en compte conjointe au niveau territorial, des synergies entre les mesures propres à chaque item.

**Les SRCAE sont assortis d'obligations imparties aux acteurs** (collectivités territoriales de plus de 50.000 hab.) : **établir des bilans GES et élaborer des PCET**. Si on peut affirmer au travers du Grenelle la pertinence de stratégies locales Climat/air/énergie, il faut **éviter un empilement** de telles stratégies au niveau des collectivités obligées (commune, communauté urbaine, agglomération, département, région) toutes en charge de réaliser un inventaire de leurs émissions et de bâtir un plan.

**De multiples plans et documents vont ainsi cohabiter**, posant la question de l'harmonisation entre documents existants de programmation ou de planification, qu'ils soient régionaux (comme les PCET évoqués plus haut, les programmes opérationnels des fonds structurels européens, voire le CPER), mais aussi infra régionaux, qu'ils traitent d'énergie ou pas, comme les documents d'urbanisme ...

Prenons un exemple : le SRCAE peut formuler des recommandations en matière de restructuration du bâti (existant et potentiel) et d'amélioration de sa performance énergétique, mais sa mise en œuvre sans une analyse concomitante du réseau de transports en commun qui desservira les îlots urbanisés serait vaine<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> C'est le cas de l'éco-quartier ou du bâtiment « HQE » sans desserte par les transports collectifs.

**Recommandation :** Une discipline d'examen simultané des effets sur les trois champs du triptyque climat (émissions de GES et contribution à l'adaptation au changement climatique) / air et énergie s'impose à l'ensemble des acteurs locaux

### **13.1. a) Climat Air et Energie : trois logiques pourtant liées**

Climat, Air et Energie ressortent de logiques propres, associées à des modes de gouvernance très différents, pourtant reliées par la même problématique de consommation énergétique.

**La gestion des polluants locaux**<sup>11</sup> s'impose bien sûr au niveau local compte tenu des spécificités du cadastre des émissions en matière de précurseurs de l'ozone (NO<sub>x</sub>, CO) et de COV, PM, etc. Les problématiques locales dépendent en effet de l'importance des transports, de la consistance du bâti et du mode de chauffage utilisé, des ICPE implantées localement, des conditions climatiques, mais aussi de la topographie des lieux (forêts, profils en travers des rues...). Cette topographie a une influence très forte sur la quantité et la taille des particules fines présentes dans l'atmosphère, sur l'ordonnement et l'intensité des réactions chimiques qui fabriquent des polluants secondaires tels que l'ozone, etc. La qualité de l'air est le fruit de centaines de réactions chimiques qui se déroulent en permanence..

**Les émissions de GES** sont considérées comme équivalentes quel que soit le lieu de leurs émissions : on considère que les GES ont un impact au niveau planétaire et la tonne de CO<sub>2</sub><sup>12</sup> émise localement est considérée comme équivalente à une tonne de CO<sub>2</sub> émise 500 km plus loin.

**La consommation énergétique**<sup>13</sup>, génératrice de l'essentiel des émissions de GES, mais aussi de polluants locaux, est le principal générateur d'interactions entre les trois items climat-air-énergie. Les émissions de GES et de polluants locaux ont en commun de résulter majoritairement des mêmes phénomènes de combustion à partir de produits fossiles, soit in situ (chauffage individuel ou collectif, process industriels, déplacements et transports avec des véhicules à moteur thermique...), soit de manière déportée (centrale thermique) et sont donc justifiables des mêmes mesures visant à réduire les émissions.

**La dimension énergie des SRCAE interpelle également la problématique de production décentralisée d'énergie et l'adéquation offre/demande** : l'échelon territorial apparaît de plus en plus pertinent, situé à la confluence entre une offre locale à développer et une demande énergétique exprimée de manière suffisamment détaillée pour permettre une gestion optimisée (gestion fine au plan local de la consommation et de la fourniture d'énergie ou « smart grids »). La loi a au demeurant explicitement rappelé la nécessaire relation entre le schéma directeur des énergies renouvelables et le SRCAE.

**L'échelon territorial** permet de géo-localiser certaines sources d'émissions, mais aussi de s'intéresser aux émissions indirectes de polluants locaux et de GES comme l'impact environnemental des projets d'infrastructures. Cet échelon s'impose ainsi comme **l'échelon pertinent pour garantir la transversalité des approches** : adaptation au changement climatique,

---

<sup>11</sup> polluants de l'air ici

<sup>12</sup> seul le monoxyde de carbone est un polluant réglementé au titre de la pollution locale

<sup>13</sup> métaphore du « bocal commun » : la mise en commun des trois problématiques (polluants locaux, GES et énergie) trouve son sens au moins autant au niveau local qu'au niveau national.

lutte contre les émissions de GES, réduction des émissions de polluants locaux pour préserver la santé des habitants, conduisant à produire et consommer efficacement l'énergie. **Cette gestion « au plus près » des habitants et acteurs économiques facilite également leur mobilisation.**

Croiser les données (GES, polluants locaux, offre et demande d'énergie) ouvre également des opportunités : on pourrait voir, région par région, quel est celui des trois items qui constitue le goulot d'étranglement le plus important, qui fragilise le territoire, et comparer avec la moyenne nationale ou les normes européennes, en croisant les approches statique (photographie de l'existant) et dynamique (projections). Des études pourraient être menées en ce sens.

### **13.1. b) Explorer les mesures préconisées pour un des trois thèmes climat-air-énergie en évaluant l'impact sur les autres thèmes :**

*L'éclairage des deux autres approches peut permettre d'objectiver certains arbitrages entre des mesures que l'on ne peut hiérarchiser avec un seul des thèmes du triptyque.*

a/ Par exemple en matière de polluants locaux, une fois l'inventaire des émissions établi, on ne dispose pas dans certains cas de tous les éléments pour opérer un arbitrage entre les émissions à réduire autoritairement pour garantir un air respirable en respectant les concentrations réglementaires : celles émanant du chauffage, des transports ou de l'industrie (sauf en cas de dépassement du seuil d'alerte sur un site). Ne sont alors privilégiées que les mesures les plus « réactives » **à court terme** capables de faire baisser rapidement les émissions au mépris de leur impact économique : restrictions de circulation routière<sup>14</sup>, ou de l'activité de certaines industries... alors que la dimension « émissions de GES » ou « efficacité énergétique » pourrait permettre des arbitrages plus objectifs, et cohérents avec une stratégie à **plus long terme**.

b/ Une lecture plus transversale peut rendre plus efficaces certaines dispositions relatives aux polluants locaux, par exemple :

- réviser les seuils d'alerte à la lumière des autres émissions locales de GES, ou repenser les mesures de restriction à mettre en place lors des alertes... mais la mission n'a pas souhaité développer ce point ni édicter des préconisations sur les arrêtés d'alerte...
- gérer par anticipation sur l'année les dépassements de certains seuils pour un polluant secondaire comme la production d'ozone, qui est toujours décalée temporellement et géographiquement.

Dès lors, en modifiant les facteurs d'émission par rapport à ceux relatifs aux polluants locaux, on peut cadastrer les émissions de GES <sup>15</sup> et rechercher localement des mesures communes (GES et polluants locaux) de réduction des émissions.

**Plus généralement les SRCAE seront l'occasion de reconsidérer tous les exercices antérieurs de planification. Il ne faut pas rayer le passé :** les SRCAE s'inscrivent comme on l'a vu dans un contexte de plans déjà existants (PPA, PDU, PRQA, plans climat..) ; il importe de reprendre les instruments de gestion de chacun d'entre eux (voir par exemple dans les PPA les mesures qui ont un effet bénéfique sur les émissions de CO<sub>2</sub> et sur énergie).

---

<sup>14</sup> mesures prises « à la hussarde » comme la circulation alternée selon l'immatriculation des véhicules, qui n'ont d'efficacité qu'à court terme et si elles ne se répètent pas (des stratégies de contournement se développent alors)

<sup>15</sup> i.e. « imaginer de spatialiser les émissions de GES » : c'est ce qui se pratique déjà dans de nombreuses régions, à l'initiative des AASQA le plus souvent

**Recommandation :** les SRCAE devront permettre de reformuler le contenu des PPA antérieurs et devront assumer l'héritage des PRQA. Ce travail de mise en cohérence et de reformulation sera très pédagogique et pourra influencer les conditions d'élaboration des PCET prévus dans le Grenelle.

On pourrait même, dans la mouvance de ce travail nécessaire de mise en cohérence imparti aux SRCAE, aller plus loin et voir dans quelles conditions le « triptyque » Climat-air-énergie pourrait être étendu aux plans opérationnels au travers de... PCAET (plans climat air énergie territoriaux), par exemple, consacrant ainsi la nécessaire articulation des trois approches.

### **13.1. c) Prendre en compte l'adaptation au changement climatique**

Enfin, la mission tient à rappeler que les SRCAE doivent s'intéresser également à l'adaptation aux effets du changement climatique, d'autant plus que leur horizon est établi au terme de 2020.

**Recommandation :** L'élaboration des SRCAE devra se faire en prenant en compte simultanément les aspects Climat/Air/Energie qui enrichissent mutuellement les approches stratégiques à construire au niveau régional, et s'intéresser également à l'adaptation aux effets du changement climatique, d'autant plus que l'horizon 2020 constitue un pas de temps pertinent pour traiter de l'adaptation.

### **1.3.2 ) En termes de forme, rédiger des recommandations ou des orientations stratégiques ?**

La question de l'échelle régionale pour l'élaboration des SRCAE conduit à se demander comment exprimer, en termes d'engagement ou de contrainte, une recommandation ou une orientation relative à des acteurs qui la mettront en œuvre ou la déclineront dans des plans opérationnels.

Pour ce faire, **deux écueils sont à éviter :**

- 1/ **que le SRCAE soit vécu comme un n<sup>ième</sup> document à élaborer, « en plus » des autres ;**
- 2/ **que le SRCAE soit « accaparé », soit par la collectivité régionale** avec une confusion entre SRCAE et PCET régional, **soit par l'Etat** qui se « défausserait » à l'échelon territorial de ses obligations nationales au titre du « paquet énergie climat ».

**A l'inverse, il conviendra de :**

- 1/ faire en sorte que les mêmes informations soient utilisées, qu'un diagnostic unique soit établi (méthodologie utilisée et analyse conduite...) et donc que les mêmes participants soient associés

- quel que soit l'échelon territorial étudié. Une démarche partenariale doit donc guider la préparation des SRCAE, toutes les parties prenantes ayant à partager des informations et des éléments d'analyse, de diagnostic et d'évaluation *ex ante* ;
- 2/ faire en sorte que les liens soient clairs et pertinents entre les orientations stratégiques du SRCAE et les mesures retenues dans les plans d'action des différents échelons territoriaux. Une construction transparente et en étroite collaboration est donc indispensable entre parties prenantes ;
  - 3/ faire en sorte que l'évaluation *ex post* et le suivi des SRCAE soit cohérents avec les termes de l'évaluation *ex ante* et avec les indicateurs des PCET des niveaux infra-régionaux ...etc.
  - 4/ d'une manière générale, présenter le SRCAE comme étant « LE » schéma dont la finalité est d'établir la cohérence entre tous les plans infra régionaux et régionaux.

**Cette analyse a donc conduit la mission à faire les observations suivantes :**

- **a) La portée prescriptive d'un SRCAE n'est pas très lisible** (il serait opportun de recueillir l'avis d'un conseiller d'Etat).

La mission a le sentiment que le document ne peut pas édicter des prescriptions, compte tenu de la diversité des collectivités et du nombre de documents d'urbanisme impactés par cette mise en cohérence : ceci est conforté par le fait qu'il n'est pas envisagé que les SRCAE soient soumis à enquête publique avant validation (une simple consultation publique est prévue) ; cette disposition serait peu compatible avec des documents d'urbanisme qui sont soumis à enquête publique ou même comme document imposé par une collectivité à d'autres collectivités locales, sans compter par ailleurs que leur association à l'élaboration du SRCAE peut varier et ne saurait valoir engagement de leur part.

**Recommandation :** les schémas régionaux doivent alerter les collectivités sur la nécessité de rendre cohérents les documents d'urbanisme (PLU, SCOT, ...) avec les objectifs « Climat-Air-Energie » nationaux et régionaux. La mission considère comme souhaitable d'aller jusqu'à leur mise en conformité avec le SRCAE.

- **b) La loi Grenelle 2 introduit une obligation faite aux collectivités de plus de 50.000 habitants de réaliser des PCET et des bilans GES.**

Chaque Plan va édicter des mesures afin qu'elles soient additionnelles entre elles et par rapport aux objectifs nationaux et régionaux. Il est notamment souhaitable de procéder à une mise en perspective de chaque PCET obligatoire (> 50 000 hab.), car ils seront les instruments opérationnels adossés aux SRCAE, et de s'assurer que les méthodologies suivies dans ces plans permettront l'agrégation des résultats obtenus.

**Recommandation :** les SRCAE doivent, à titre de cohérence, offrir aux collectivités élaborant un PCET les éléments (données et méthodes) permettant l'agrégation de proche en proche des informations issues des différents plans (par exemple avec un choix d'indicateurs communs).

- c) Les SRCAE vont fonder leurs orientations sur des bilans GES de la situation actuelle et **une cohérence devra être recherchée** entre les plans d'actions et tout projet nouveau (transports, bâtiment...) porté par ailleurs.

Ce qui apparaît comme un principe fort serait de permettre de préciser les conditions d'acceptation de ces nouveaux projets (avec possibilité de compensation d'émissions d'un projet par un autre) laissées cependant à la discrétion des différents acteurs.

**Recommandation :** Le SRCAE doit préconiser, au titre de l'évaluation environnementale, que tout projet important et significatif (régional ou infra régional) fasse l'objet d'une évaluation spécifique au regard des trois champs du triptyque climat (émissions de GES et contribution à l'adaptation au Changement climatique) / air et énergie et au regard de la cohérence préconisée par le SRCAE.

**Recommandation :** Les SRCAE pourraient recommander d'établir, pour tout projet nouveau important et dans le cadre de l'évaluation dudit projet, *a minima* un bilan GES sinon ils pourraient recommander de démontrer leur NEUTRALITE CARBONE (transports, bâtiment...), ce principe fort permettant de juger des conditions d'acceptabilité de ces nouveaux projets.

- d) constitution d'un **observatoire régional des données sur climat/air/énergie**

Lors de l'élaboration des schémas collectifs de service (1999), ont été créés des observatoires pour les GES et polluants locaux ; leur mission va déjà au delà d'une simple gestion matérielle de bases de données. Pour d'autres politiques (notamment en matière de recensement de la biodiversité, ou encore pour la gestion quantitative de l'eau...) des observatoires de l'environnement ont été mis en place en associant Région, Etat, ONG, Agences et parfois d'autres collectivités locales.

**La mission fait remarquer que :**

- i/ les AASQA, créés dans la mouvance de la loi sur l'air, ne sont pas positionnées sur les problématiques « énergie » et « climat » mais peuvent potentiellement constituer des acteurs pertinents du fait de l'origine de leur budget (financements Région, Etat, industriels) et du fait des partenaires présents (collectivités, experts, Etat, industriels, associations de consommateurs...). Plusieurs AASQA réalisent dès à présent un inventaire des émissions régionales de CO<sub>2</sub>.
- ii/ **d'autres dynamiques locales** peuvent exister : observatoires sur l'environnement, Agences départementales de l'énergie... ;
- iii/ **les EPCI** peuvent être, s'ils sont dotés de cette compétence, des lieux de rassemblement d'initiatives qu'il convient d'encourager en rassemblant tous les acteurs locaux sur un **projet de territoire** construit de façon partenariale ;
- iii i/ il peut être pertinent **d'établir une typologie des acteurs concernés** par ces démarches d'élaboration (les collectivités qui doivent établir des plans d'action, les ONG, les particuliers, les entreprises...), et une circulaire (DGEC/CGDD)

pourrait livrer des éléments de méthodologie permettant de détailler localement cet exercice ;

- iii ii/ d'autre part, parmi les multiples plans, schémas, acteurs publics et privés, les **SRCAE doivent jouer le rôle d'outils de communication, de sensibilisation et de vulgarisation vis-à-vis de l'ensemble des acteurs** ; un effort particulier devra notamment être fait pour une parfaite lisibilité des recommandations afin de permettre leur appropriation.

**Recommandation :** Les éléments d'information portant sur « l'état initial » d'un territoire régional dans les domaines du Climat, de l'Air et de l'Energie doivent être partagés entre tous les acteurs, afin de construire sur des bases identiques les éléments d'analyse et de diagnostic permettant de définir des objectifs stratégiques et des plans d'action cohérents entre eux. La constitution d'observatoires fonctionnant de façon partenariale et ouverte, s'ils ne sont pas déjà en place sur de telles bases, est un préalable indispensable à l'efficacité d'une telle démarche, pour réussir dans les ambitions que chacun aura affichées.

- e) Il peut arriver que **plusieurs régions** partagent les mêmes problématiques territoriales et prennent même des dispositions communes.

**Recommandation :** Pour se donner les moyens d'une bonne cohérence entre les SRCAE de régions voisines, certaines mesures pourront être utilement partagées et portées à un échelon interrégional.

### **13.3 ) En termes de calendrier, les SRCAE doivent être élaborés dans un délai très court**

**Le délai d'un an prescrit à partir de la promulgation de la loi est extrêmement contraint.** Certes les SRCAE doivent constituer des documents de cadrage vis à vis des PCET et il peut paraître légitime qu'ils soient rapidement finalisés. Néanmoins **la mission considère que les deux exercices SRCAE et PCET peuvent utilement être lancés conjointement et conduits en parallèle car ils interagissent** : ceci pourra être l'occasion de bien caler ce qui est de l'ordre de recommandations à inscrire dans les SRCAE et ce qui relève de mesures opérationnelles des différents PCET, ne serait-ce qu'au titre de l'articulation entre niveau local et niveau national. La réussite de ce type d'exercice passe par un bon travail en réseau avec échanges d'expériences d'une région à l'autre (par exemple en désignant le cas échéant des régions pilote qui ont déjà une certaine expérience dans ce genre d'exercice et qui pourraient alimenter un « guide des bonnes pratiques »). **Il serait alors envisageable d'aboutir à ce que 3 ou 4 SRCAE soient achevés fin 2010, comme ce fut le cas lors de l'élaboration des PPA ; la diffusion des premiers enseignements qui peuvent en être tirés permettra à la démarche de se parfaire « en avançant ».**

**Recommandation : La DGEC devra encourager et accompagner les initiatives régionales les plus avancées en termes de calendrier de SRCAE, et faire partager entre les DREAL ces premières expériences, afin de respecter l'échéance pour la réalisation des SRCAE.**

## **DEUXIEME PARTIE : ÉTAT DES LIEUX**

### **2.1 ) Mise au point d'un questionnaire**

Il était nécessaire de connaître la situation de préparation et les capacités de mobilisation des services déconcentrés du MEEDDM pour pouvoir documenter une réponse à l'interrogation de la DGEC.

**Plutôt que d'organiser un déplacement dans quelques services choisis comme échantillon représentatif, la mission a préféré travailler de façon plus exhaustive en mobilisant les MIGT, dont les membres et notamment leurs coordonnateurs ont une connaissance particulièrement affinée des services qu'ils sont chargés d'inspecter et qu'ils accompagnent dans leurs restructurations actuelles.** Ce choix de recourir à un échelon intermédiaire offrant « le juste recul » pour une telle enquête exigeait une préparation très soignée des questions à poser pour permettre leur dépouillement et leur exploitation. Ceci a conduit à privilégier une approche qualitative et non quantitative des capacités des services : la mission a été amenée ainsi à conseiller aux MIGT d'interroger les DREAL en leur demandant de ne pas documenter leur réponse (travailler « cahier fermé ») et en exprimant de préférence une appréciation d'ensemble et un pronostic pour la contribution qui leur sera demandée au titre des SRCAE.

**Les coordonnateurs des MIGT ont été associés à la conception du questionnaire <sup>16</sup> au niveau d'un premier test (le 22 septembre 2009).** Après ajustements du questionnaire, ils ont reçu une information complète pour conduire leur enquête avec efficacité : le message d'envoi du 29 septembre explicitait les objectifs confiés à la mission et était accompagné de la commande de la DGEC, d'une note de problématique et des références au texte de loi en projet.

Il était donc demandé aux MIGT de mener des entretiens avec des Directeurs, ou des futurs chefs de services de DREAL lorsqu'elles n'étaient pas encore en place, et de porter leur propre appréciation sur les réponses reçues. Ces entretiens se sont déroulés généralement par voie téléphonique (une heure environ) avec un retour possible des éléments recueillis auprès du service enquêté.

Les réponses ont été reçues dans un délai de 4 à 5 semaines (du 13 octobre à la mi-novembre 2009) et ont porté sur 18 Régions (soit une quasi exhaustivité, si l'on excepte les cas particuliers de la Corse, des DOM et de l'Ile-de-France).

**Le dépouillement et l'exploitation des réponses se sont déroulés jusqu'en décembre 2009.**

---

<sup>16</sup> voir annexe 6

## **22 ) Dépouillement des réponses obtenues**

### **A – ELEMENTS DE CONTEXTE A PRENDRE EN COMPTE**

#### **L'organisation des DREAL :**

Au regard de la thématique Climat-Air-Energie, les organigrammes des DREAL présentent une grande diversité d'une région à l'autre, diversité assumée lors de la démarche de construction de ces directions. Cette diversité recouvre cependant un certain nombre de traits communs.

La mission des DREAL en matière de Climat-Air-Energie apparaît partout comme éminemment transverse et donc fédératrice. Cette mission est portée au premier chef par un service qui a en charge également une ou plusieurs autres tâches avec lesquelles la thématique des SRCAE présente de fortes interactions : Milieux (eau) et ressources, Logement et/ou construction, Transports, Maîtrise des pollutions et des risques... notamment. Plus rarement, elle est portée par le service chargé de l'évaluation, de la gestion des connaissances et de la planification territoriale.

Partout également il est reconnu que des interfaces sont indispensables entre cette action en matière de Climat-Air-Energie et les interventions dans la plupart des domaines de compétence des DREAL ; ces interfaces sont déjà établies ou en cours de mise au point, et en règle générale il est prévu une fonction de pilotage-coordination d'ensemble au niveau de l'équipe de direction. **Il apparaît donc que la phase de préfiguration des DREAL a pris en compte le caractère transverse de cette thématique.**

Il faut cependant être conscient que ces interfaces devront se roder par la pratique et l'exercice de ces différentes missions.

**Recommandation : La mission recommande que soit dressé un bilan des organisations mises en place dans les DREAL au regard des thématiques transversales qui caractérisent aujourd'hui les attributions du MEEDDM, comme le sont les problématiques liées « Climat/Air/Énergie ». Un réseau est à constituer et à animer dédié à la démarche SRCAE entre les DREAL, le RST et la DGEC.**

Le matériel recueilli au cours de l'enquête donne les réponses suivantes aux questions posées<sup>17</sup>, leur analyse sera présentée ultérieurement (§23) au titre des conclusions partielles pouvant être tirées :

### **B – EXPERIENCES ET COMPETENCES DISPONIBLES EN DREAL**

**Question B1** – Il existe autant d'organigrammes que de DREAL ; ils ne semblent pas structurés autour de la problématique Climat/Air/Énergie, tout au plus une cellule spéciale est-elle rattachée au directeur. L'énergie est souvent associée au logement et/ou aux transports, l'air est dissocié de ces deux premiers aspects ( ? héritage de la partition DRE/DRIRE). L'enjeu est désormais perçu comme étant de veiller à bien faire fonctionner ce qui est prévu, notamment en termes de fluidité, de

<sup>17</sup> se référer au questionnaire en annexe 6

complémentarité entre services internes.

**Question B2** – Les services ont bien été amenés à collaborer aux documents actuels relatifs au thème « climat-air-énergie ». Le niveau des précisions apportées dans les réponses des DREAL est très variable. La mobilisation des DREAL ne devrait pas poser de difficultés par principe, néanmoins certains DREAL attendent des instructions.

**Question B3** – Le principal antécédent régional reste les PRQA (premières expériences de planification territoriale avec des objectifs concrets de terrain). L'air est toujours perçu comme une problématique distincte du reste : les GES et notamment le CO<sub>2</sub> ne sont pas perçus (à juste titre stricto sensu) comme polluants (Loi LAURE) ce qui laisse présager des difficultés pour relier la problématique qualité de l'air à celle du climat et de l'énergie. Le fonctionnement des AASQA reste à cet égard une excellente base pour conduire de la « gouvernance à cinq » du Grenelle.

Les matériaux disponibles en régions pour construire les SRCAE reposent principalement sur les démarches déjà conduites en matière d'énergie (surtout au titre des EnR avec l'éolien, la biomasse, le photovoltaïque), plus rarement en matière d'économies d'énergie, point faible en général. Deux ou trois régions semblent très avancées sur la question des transports dans un futur SRCAE . Le RST est plutôt peu sollicité (est-il en mesure de faire des propositions ? les services le sollicitent-ils spontanément ?).

**Question B4** - Les SCOT ne comportent des volets prescriptifs en matière de climat-air-énergie que s'ils sont très récents : cela se retrouve au niveau de leur PADD, document le plus souvent oublié une fois élaboré (par exemple en matière d'étalement urbain). Le sujet reste à ce niveau très « incantatoire ».

## C – **COMPETENCES MOBILISABLES AU SEIN DES DREAL**

**Question C1** – les réponses sont (prudemment) le plus souvent portées dans la colonne médiane « niveau expérimenté » (ci-dessous).

**Question C2** – Les réponses font rarement état de plus de 5 personnes mobilisables sur les SRCAE. Les ETP attribués au titre du fonds chaleur ont été affectés à l'ADEME. Une certaine fragilité est perceptible, du fait du départ des agents lors des réformes précédentes, ce qui incite à renforcer le recours aux réseaux de compétences.

**Question C3** – Les fonctionnalités restent marquées par les procédures, par l'instruction de dossiers administratifs, ce qui ne présage pas du tout d'une disponibilité pour les SRCAE à venir : les postes sont, en l'état actuel, perçus comme peu valorisants pour aspirer à une carrière personnelle qui soit dynamique. Lorsque les projets de service des DREAL mettent l'énergie en thème transversal à la structuration des services, l'équipe concernée reste proche de la direction : comment cette équipe pourra-t-elle mobiliser les autres services dans leur cœur de métier ?

**Question C4** - Lorsqu'on parle « compétence », les réponses parlent d' « ETP » ! Les capacités sont trop souvent appréciées en termes d'ETP plus qu'en termes de compétences techniques, individuelles ou collective, et rarement en termes de formation complémentaire des agents. Le domaine est de plus trop souvent réduit au volet « énergie ».

Les DREAL sont-ils excessivement confiants pour faire face à l'enjeu de l'élaboration des SRCAE ? **Avoir une maîtrise globale simultanée des trois domaines climat-air-énergie est une**

**compétence qui reste à construire et la réponse « ETP + formation complémentaire » est vraisemblablement insuffisante : il y a réellement une compétence collective nouvelle à construire et à pérenniser.**

Ici aussi l'excès de confiance existe à côté cependant d'une prise de conscience par certains DREAL que « tout reste à construire » encore...

Le Climat est parfois perçu comme un enjeu, mais les réponses sont encore « techniciennes » et n'abordent pas la problématique « Climat-air-énergie » de façon globalisée : cette vision sectorielle (en « tuyaux d'orgue ») n'est pas transversale ni intégrée. A ce titre, il serait significatif de faire le test suivant en DREAL : « résumez les conclusions des travaux du GIEC » ou bien « quels enjeux pour votre territoire au regard du changement climatique ? ».

**On peut à cet égard s'interroger sur la façon avec laquelle l'élaboration en cours du plan national d'adaptation aux effets du changement climatique associe les services déconcentrés : ce serait une excellente manière de les sensibiliser et les former aux enjeux.**

**Question C5** – Les SRCAE sont perçus comme des enjeux forts pour l'Etat en terme de présence et d'accompagnement partenarial vis-à-vis des collectivités locales et des territoires, ce qui reste très mobilisateur pour les DREAL.

## **D – COMPETENCES MOBILISABLES DANS LES AUTRES SERVICES**

Au delà de l'évaluation des compétences en interne, les DREAL étant de création récente ou en cours de constitution, la question se pose aussi d'identifier les partenaires mobilisables dans une démarche de co-construction des SRCAE entre l'Etat et la Région, voire d'autres collectivités locales. Trois aspects ont été enquêtés :

- les ressources identifiées au sein des autres services de l'Etat et des établissements publics : DRAAF, IFREMER, BRGM, Météo-France ...etc.,
- une attention particulière a été portée aux délégations régionales de l'ADEME,
- un levier éventuel a été notamment recherché au sein des CPER (Contrats de plan Etat-Région devenus Contrats de projets Etat-Région).

Dépouillement des retours régionaux :

**Question D1** - L'inventaire des ressources mobilisables au sein de l'Etat, tel qu'il apparaît au dépouillement des réponses faites, ne doit pas être lu pour son caractère exhaustif (les circonstances du questionnement ne le permettaient pas) mais pour les éléments les plus présents à l'esprit des interlocuteurs : **ainsi les DRAAF sont citées 10 fois, parfois le BRGM ou Météo-France, mais les CETE, DRASS/ARS ou DRAM le sont de façon plus exceptionnelle...**

Un aspect surprend : **les services départementaux ne sont jamais cités**, notamment sous leur nouvelle forme (DDI/DDT) auprès des préfets.

**Question D2** - L'ADEME est très naturellement le partenaire cité quasi-systématiquement, soit en faisant référence « par principe » à son expertise, soit en citant des études, des initiatives ou des travaux connus au plan régional. Les relations de travail, plus ou moins régulières entre DREAL et ADEME, sont davantage citées dans le cadre des anciennes activités des DRIRE (au titre de la qualité de l'air, bien sûr) ; par contre, sont plus rarement citées les relations que pouvaient avoir les DIREN (Agendas 21 ou Education à l'environnement). Aucun interlocuteur ne cite les PEDD (pôles environnement et développement durable) qui devaient se créer dans le cadre d'une précédente redéfinition du rôle des préfets de région et des services de l'Etat en 2004. Les réunions régulières,

prévues institutionnellement entre DREAL et ADEME, ne sont pas en place dans toutes les régions :

- l'arrivée d'un nouveau délégué régional est parfois mise à profit pour générer un nouveau rythme de collaboration (deux cas cités),
- le CPER est cité assez souvent comme ayant été propice à des rencontres entre services,
- la gestion des fonds structurels européens peut également offrir l'opportunité d'une rencontre...

L'ancienneté et la fréquence de ces occasions de réunions, tant au niveau des équipes (techniques) que des directions n'est donc pas chose rare ; cependant la multiplicité des situations (ADEME invitée à des CODIR, rencontre au sein de comités régionaux, voire lors de réunions avec les collectivités locales...) conduit nos interlocuteurs à exprimer un **besoin de formaliser et d'institutionnaliser davantage ces relations** (deux conventions de partenariat sont citées).

**Question D3** – La connaissance de la part des DREAL des volets « ADEME » des CPER est certaine, avec un degré de précision dans les réponses parfois superficiel (l'interlocuteur a retenu l'existence de postes d'animateurs pour un observatoire régional, ou bien l'importance de l'axe « énergie »...) mais un peu plus souvent très complet (6 réponses), dénotant dans ce cas des habitudes de travail en commun assez régulières. Il n'en reste pas moins que dix réponses sont très évasives, laissant supposer plutôt le contraire.

## **E – EVALUATION DE L'ETAT DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Question E1 - L'intérêt de la Région pour les futurs SRCAE, et les thèmes qu'ils aborderont, est unanimement ressenti par les DREAL**, parfois du fait d'un positionnement antérieur de la part de certains Conseils régionaux (Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, PACA...) ou encore pour des raisons de sensibilité « citoyenne » (la prise de conscience croissante de l'opinion publique en matière d'enjeux du changement climatique, ce que le Grenelle de l'environnement a pu souligner parfois).

Les DREAL se préparent à travailler avec les services des Régions, mais la lucidité oblige à considérer que les collectivités locales qui se sont investies depuis longtemps dans les thèmes « énergie » ou « qualité de l'air » sont assez peu enclines à partager un pilotage avec l'Etat, considéré comme trop absent jusqu'à présent au niveau territorial sur ces champs.

**Les services techniques des collectivités ont développé des compétences :**

- **en matière d'éolien**, énergie renouvelable qui a beaucoup mobilisé, ne serait-ce qu'au niveau communal, les populations et les collectivités au regard de l'importance des investissements proposés (par des opérateurs privés le plus souvent) ; des zones de développement de l'éolien (ZDE) ont vu le jour, voire quelques « chartes de développement de l'éolien » le plus souvent départementales ;
- **toujours en matière d'énergies renouvelables**, et le plus souvent sur la base d'un nombre limité d'exemples (solaire thermique, bois-énergie, photovoltaïque...) au niveau régional et en association avec la délégation régionale de l'ADEME ;
- **en matière de qualité de l'air** : les textes ont confié l'animation des PRQA aux Régions, et assez souvent les AASQA ont été peu à peu prises en charge par le Conseil régional, la contribution des industriels diminuant car calculée sur leurs émissions polluantes, et l'État se désengageant financièrement ;
- **plus rarement, au titre d'une démarche « Agenda 21 »**, même si parfois celui-ci se restreint vite à un projet au niveau des services ; les chartes de développement durable des « pays » (au sens de la LOADDT de 1999) ne se sont mises en place réellement qu'à des échelles

géographiques restreintes (agglomérations urbaines avec une déclinaison « transports collectifs » assez fréquente, ou territoires très ruraux).

**Les économies d'énergie, l'isolation des bâtiments et des logements, voire l'urbanisme** pour ses aspects liés aux modes de déplacement... **sont des thématiques dans lesquelles les collectivités (surtout de taille modeste) ne s'investissent pas d'entrée de jeu à travers l'urbanisme réglementaire (SCOT, PLU) mais plutôt à travers leurs responsabilités directes de gestionnaires (parc HLM, régies de transports...) ou leurs démarches transversales (PDU, Agendas 21...).** Le ré-échelonnement des valeurs n'est pas encore effectif partout...

**Question E2** – Quelques exemples cités portent sur les Plans climat énergie territoriaux que certaines régions ont lancé ; les agendas 21 régionaux sont cités deux fois ; les PRQA ne sont plus aussi présents à l'esprit...

## F – **OBSERVATOIRE(S)**

- Sans qu'il existe de modèle unique d'observatoire, il est possible d'en dénombrer huit seulement, et souvent créés depuis peu (2008 ou 2009). Des réflexions sont en cours pour en créer dans 6 régions. A l'horizon 2010, on peut tabler sur 10 à 12 régions qui auront un observatoire, plus ou moins complet.
- L'origine historique est l'observation de l'énergie. Les évolutions vont vers une extension aux GES, donc avec ouverture sur le climat.
- L'air fait l'objet, via les AASQA, de nombreuses observations, parfois (mais pas toujours) organisées en bases de données. Les AASQA sont soucieuses de préserver leur compétence, ce qui peut créer un obstacle à un observatoire intégré énergie, air, climat (un cas clairement identifié d'une telle difficulté).
- Les partenariats sont menés sous l'égide d'une part des Régions, dont certaines exercent un rôle moteur voire précurseur, d'autre part de l'Etat, représenté par la DRIRE (ce qui explique que les thèmes de l'énergie et du suivi de la qualité de l'air soient bien développés) et enfin de l'ADEME. Lorsque les observatoires fonctionnent bien, de nombreux partenaires sont associés à ce noyau précurseur.
- La question du calendrier n'a pratiquement pas été évoquée, sauf pour souligner le caractère tendu du délai d'un an, compte tenu :
  - des échéances électorales de mars 2010,
  - du temps nécessairement long (évalué à 6 mois) et indispensable pour les concertations et consultations sur un projet de schéma régional, pour lequel il ne resterait ensuite plus que 6 mois pour l'établir et le faire valider.

## **23 ) Analyse et conclusions**

### La place du thème « Climat-Air-Energie » dans la stratégie des DREAL :

Compte tenu du caractère transverse, et donc fédérateur, du **thème Climat-Air-Energie**, c'est sans surprise que l'on constate qu'il est **placé au rang des priorités** (et souvent de la première d'entre elles) du projet stratégique des DREAL.

De nombreuses réponses soulignent également que le thème de la lutte contre le changement climatique est également repris dans la stratégie de l'Etat en région, dans le cadre des documents de

stratégie régionale (DSR), en cours d'élaboration.

Il conviendra cependant de veiller à ce que les DREAL aient la vision la plus large de cette mission, certes modulée en fonction des caractéristiques et des enjeux propres à chaque région. Un examen rapide des réponses à l'enquête menée conduit par exemple à l'impression, peut-être trompeuse, que la promotion des énergies renouvelables occulte souvent le thème des économies ou de l'efficacité énergétique, ou encore que la lutte contre le changement climatique par réduction des émissions occulte l'adaptation au changement climatique.

### **L'acquis des expériences passées ou récentes :**

Il apparaît que chaque DREAL dispose d'un certain capital d'expérience issu des travaux menés auparavant, souvent conjointement, par les DRIRE, DIREN et DRE.

Parmi les travaux menés, sont fréquemment cités :

- . les Plans régionaux de la qualité de l'air (PRQA) et l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA) qui suivit ;
- . les plans de promotion de certaines énergies renouvelables, en particulier de l'éolien ;
- . l'appui apporté à l'élaboration d'un Plan Climat régional (PCR) et de Plans Climat territoriaux (PCT) ;
- . la contribution à des bilans Energie et/ou Emissions de gaz à effet de serre, dans le cadre des travaux d'observatoires régionaux.

**Par contre très rares sont les SCOT récents prenant en compte l'enjeu du Climat**, et semble-t-il jamais de manière prescriptive. Dans plusieurs régions une démarche volontariste se met en place et des réflexions soient en cours sur l'apport potentiel de ces documents d'urbanisme ou leur articulation avec les autres supports de planification territoriale (notamment les PCT).

Cette expérience issue des travaux passés semble toutefois très variable d'une région à l'autre. En outre, les agents qui se sont consacrés dans le passé à ces travaux ne sont plus toujours en place : certains ont changé de métier ou pris leur retraite ; dans quelques régions, l'équipe « CAE » est en voie de reconstruction, notamment grâce aux renforts « Grenelle » obtenus. La mission est préoccupée par la fragilité au plan collectif de ces équipes et le risque d'évaporation de la compétence collective du service.

Enfin les travaux menés jusqu'à présent dans les directions rassemblées au sein des DREAL portaient le plus souvent sur une seule des trois problématiques regroupées dans le thème Climat-Air-Energie. La nécessité d'une approche intégrée de ce triptyque ne semble faire l'objet en DREAL, pour le moment, que de réflexions préliminaires.

**Il faut également signaler que le recours au réseau scientifique et technique (RST) par les DREAL (ou par les directions qui les ont constituées) a été plutôt l'exception**, sans doute par méconnaissance des ressources disponibles en la matière au sein des CETE, CERTU et autres composantes du RST. Il n'est pas impossible que les éléments du RST aient des difficultés à présenter actuellement une offre d'ensemble, avec une démarche dépassant par exemple la somme des compétences unitaires requises (comme pour un simple schéma départemental éolien).

### **Les ressources humaines mobilisables en DREAL :**

L'analyse des réponses relatives aux moyens mobilisables en DREAL est délicate, car affectée de deux biais potentiels : d'une part une certaine dose de subjectivité dans la vision de ces moyens ; d'autre part le fait que les réponses peuvent porter sur l'ensemble des activités Energie, au-delà du champ circonscrit de la thématique Climat-Air-Energie.

### **Un certain nombre de tendances se dégagent cependant :**

- **Le niveau des compétences disponibles est majoritairement qualifié d' « expérimenté »** (niveau médian coché dans la grille du questionnaire). Certaines DREAL paraissent toutefois ne disposer que d'équipes seulement sensibilisées, sans pratique suffisante. Les compétences qualifiées d' « expertes » ont trait le plus souvent à des champs étroits, par exemple : promotion de l'éolien ou du photovoltaïque, appui à l'élaboration des agendas 21, plus rarement prise en compte dans les démarches de planification territoriale.
- **Ce potentiel est de manière unanime jugé fragile**, car reposant sur un petit nombre d'agents qui peuvent être soit proches de la retraite soit désireux de connaître de nouveaux métiers.
- En particulier se pose le **problème des nouvelles recrues**, dans le cadre des engagements du Grenelle de l'Environnement, qui sont en règle générale sans expérience et donc **peu opérationnelles à court terme**. Or la compétence nécessaire ici suppose également, par un fonctionnement en réseau performant, de pouvoir disposer d'opportunités, de prise de recul, d'échanges d'expériences, bref de « sortir » du cadre étroit régional. Ces renforts, aussi bien pour les DREAL que pour l'ADEME, sont progressivement mis en place ; mais les DREAL jugent que les besoins à satisfaire sont considérables et expriment des attentes fortes, autant dans les régions dotées de renforts dès 2009 que dans les autres.
- **Un point important est souligné par les DREAL** : les compétences disponibles qui sont recensées portent sur la qualité de l'air, sur la promotion des énergies renouvelables, sur les économies d'énergie, sur les transports et la mobilité, sur les performances de la construction...etc. Par contre l'approche intégrée que suppose **la prise en compte conjointe des enjeux climat-air-énergie, est totalement nouvelle et doit encore faire l'objet d'une acculturation au sein des DREAL** (et dans de nombreux autres services...). L'enjeu est d'arriver à un fonctionnement en équipe qui permette systématiquement de croiser les compétences de chacun. Il faut par exemple veiller à ce que le circuit d'instruction d'un dossier amène chaque expert (climat air ou énergie) à apporter sa contribution pour bâtir la compétence plurielle recherchée.
- S'agissant de la quantification de ces moyens, les réponses présentent une grande dispersion. Toutefois, on peut estimer très grossièrement que les DREAL pourront consacrer à ce noyau dur d'activité relatif à la thématique Climat-Air-Energie entre 2 et 5 ETP<sup>18</sup>. Ce potentiel serait bien entendu complété, en fonction des chantiers ouverts, par l'intervention de collègues œuvrant dans les « services métiers » (Transports, construction et logement, planification territoriale, pollutions et risques, ...etc.). Ce calibrage paraît pertinent, sous réserve d'une particulière vigilance pour pérenniser la compétence collective de l'équipe en cas de départ de l'un de ses membres.
- Plusieurs DREAL expriment la crainte que les activités de gestion dans le métier Energie,

---

<sup>18</sup> il serait souhaitable de diluer ce potentiel sur plusieurs agents pour constituer une équipe.

difficilement compressibles (instruction de lignes électriques ou de gazoduc, suivi des concessions hydroélectriques, instruction de ZDE, certificats d'économie d'énergie,...), ne viennent réduire ou comprimer les moyens disponibles pour cette activité, davantage tournée vers l'animation, de conduite d'une politique locale Climat-Air-Energie. Le souci de « sanctuariser » ces moyens apparaît en filigrane.

**En complément**, les DREAL se sont exprimées sur le contexte général dans lequel l'exercice d'élaboration de ces schémas régionaux devra être conduit :

- S'agissant de la capacité des services à s'investir au titre de leur « métier », il apparaît de manière très répandue un réel capital de bonne volonté, qu'il reste à canaliser par une **dynamique à créer**. Cette bonne volonté est souvent favorisée par une expérience préexistante dans certains domaines (efficacité énergétique du bâtiment, plans de déplacement, pilotage d'études à portée générale...). Cependant il est unanimement signalé un besoin de formation à la prise en compte de ces enjeux, notamment climatiques, et plus généralement d'élargir en amont ces formations à la coordination de la démarche auprès des agents des futures directions départementales des territoires, lesquels auront inévitablement une mission de relais au niveau des collectivités infra-régionales.  
En conclusion, le sentiment domine d'un important travail d'acquisition de savoirs et de savoir-faire (savoir coordonner) au sein des DREAL.
- S'agissant de la « **culture interne** » des DREAL sur la thématique **Climat-Air-Energie**, les DREAL la jugent **principalement limitée à la petite équipe qui coordonnera ce chantier**, et **très faible sinon inexistante au-delà**. En plus faut-il préciser que cette culture est souvent segmentée (Qualité de l'air, approvisionnement en énergie, impacts environnementaux des énergies renouvelables,...) en fonction de l'origine des agents. Un double effort est donc à soutenir : diffuser au-delà du cercle étroit des « initiés » la compréhension des enjeux liés à cette triple thématique ; et, plus encore, construire une véritable compréhension des enjeux, des phénomènes et des moyens d'action en matière de climat, notion qui reste encore très mal perçue au-delà de la culture de base de chacun.
- S'agissant enfin de leur perception des futurs schémas régionaux, les DREAL, sans grande surprise, les considèrent comme un facteur structurant et mobilisateur en interne, et comme un élément de cohésion de la nouvelle direction.  
Ils ont noté l'intérêt de ces schémas pour la mise en cohérence des multiples initiatives locales et la mise en perspective des nombreux outils de planification qui sont, directement ou non, en relation avec les enjeux climatiques.  
Ils sont également tentés d'y voir une **opportunité de se positionner de façon valorisante par rapport aux Régions**, voire aux autres collectivités territoriales. Ce sentiment est parfois tempéré par une certaine perplexité sur la possibilité de travailler dans un bon équilibre avec le Conseil régional, et plus encore sur la capacité à obtenir l'adhésion des collectivités infra-régionales au contenu du schéma.
- Enfin, et là également sans surprise, les DREAL manifestent une **réelle inquiétude à la perspective de délais trop contraints** pour l'élaboration de ces schémas, au motif que la matière est particulièrement complexe et que la concertation, le partage des orientations ou des prescriptions prennent du temps sous peine d'être inefficaces.

**Recommandation :** Il importe de donner suite à l'attente forte des DREAL qui, faisant référence aux travaux engagés par la DGEC, souhaitent non pas une description de procédures à engager, mais un accompagnement fort en méthodologie, conseils, outils et fourniture de données, de la part des services centraux du ministère.

**Remarque :** à cet égard, le projet de courrier de transmission de la circulaire du ministre aux préfets correspond plus à ce qui est attendu que le contenu proprement dit du projet de circulaire qui développe moins « le sens » que des aspects organisationnels et logistiques.

**La question se pose de la « compétence technique » réellement en place** actuellement auprès du préfet de région au niveau des services de l'Etat : en considérant les domaines de compétence issus du regroupement des DRE, DRIRE et DIREN, et des réformes récentes, un tel handicap pourrait freiner ou limiter les initiatives des services déconcentrés, soit par manque de personnel (en nombre suffisant et qui ait été formé ou qui reste suffisamment expérimenté dans les domaines « climat-air-énergie »), soit parce que l'approche simultanée de ces trois thématiques est totalement nouvelle ou vraiment peu familière aux agents en DREAL. La mobilisation des agences (ADEME) et des établissements publics demande également une coordination au niveau régional. De plus, le recours plus fréquent à des expertises externes (et pas seulement en se tournant vers l'ADEME) est à envisager de la part de l'Etat.

**Il conviendrait plutôt de poser différemment la posture de co-pilotage de l'Etat, en se recentrant sur « le sens » de ces schémas régionaux à élaborer et non sur les contenus (techniques, ou de procédure...) par exemple en posant les enjeux au moyen de questions à partager avec les partenaires locaux :**

- Quels sont les engagements nationaux et internationaux que l'État se doit de faire prendre en compte ?
- Quels sont les leviers d'action à disposition des acteurs locaux ?
- Quels objectifs se donner et quelle stratégie mettre en place ? A partir de quelle situation régionale ?
- Comment faire partager ces objectifs ? A quelle échelle de territoire ? Comment articuler SRCAE et Plans Climat-Énergie Territoriaux ?

**Par ailleurs une gouvernance appropriée, et le Grenelle de l'environnement l'a bien mis en évidence, représente une condition essentielle pour la réussite de ces programmations.** Se posent alors notamment les questions suivantes :

- Comment identifier puis associer les acteurs locaux ?
- Comment assurer leur information régulière, et celle des populations locales, à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des SRCAE et des PCET ?

Dans l'ensemble, il est difficile de se rendre compte de l'émergence ou de la mise en place de nouveaux partenariats ou de nouvelles modalités de coopération entre l'Etat et les Régions : lorsque cette coopération existe, bien souvent autour d'un pivot constitué autour de la délégation régionale de l'ADEME, elle fonctionne toujours en s'appuyant sur des ressources locales ou des initiatives de type « bottom-up ».

**La question d'une déclinaison d'objectifs nationaux à l'échelle régionale ou infra-régionale ne bénéficie pas d'expériences antérieures** : comment seraient ressenties par les collectivités locales des « injonctions » venant de l'Etat ? **Quelle méthode utiliser pour traduire à des niveaux infra-régionaux de tels objectifs ?**

**La mission a pu noter, en marge des réponses, que les DREAL percevaient leur légitimité de services de l'Etat non pas seulement en termes d'expertise et de compétence technique à mobiliser, mais bien davantage en termes de portage des objectifs nationaux, d'une part, et en termes de réussite dans démarche de consultation et de recueil des contributions des différents partenaires locaux, d'autre part.**

Il s'agira alors d'activer des réseaux au sein desquels se retrouveront l'ADEME et le RST, notamment.

Les aspects financiers des SRCAE nécessiteront de la même façon une identification exhaustive des ressources mobilisables, dans une situation où l'on constate l'absence d'indications de la part du niveau national.

**Recommandation : L'évaluation à mi-parcours des CPER peut opportunément inscrire dans leur révision en cours le financement d'objectifs inscrits dans les SRCAE.**

## **TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES**

**En complément des recommandations faites au fil de l'argumentaire** dans les premières (problématique posée) et deuxième parties (l'état des lieux tel qu'il ressort de l'enquête) parties, la mission, formuler les propositions complémentaires qui suivent, relatives aux questions posées par la DGEC dans son courrier au Vice-président du CGEDD.

Comme cela a été relevé précédemment, deux aspects n'ont pas été abordés par la DGEC, alors qu'ils ne peuvent être occultés pour pouvoir répondre aux questions précédentes :

1/ la mobilisation des crédits des CPER ou des programmes régionaux des fonds structurels européens ;

2/ les conditions par lesquelles les échelons régionaux (principes de subsidiarité et de décentralisation) associeront les collectivités infra régionales de plus de 50 000 hab. à l'élaboration des SRCAE.

La mission a donc été amenée à tenir compte de leur interférence dans la mobilisation des services de l'Etat placés auprès des préfets de région, en termes de rôle de ces services, de compétences, et de démarche de suivi/évaluation.

### **31 ) Rôle de l'État :**

**Les « destins » nationaux et locaux sont désormais de plus en plus liés dans la stratégie Climat-Air-Energie.**

**En matière de qualité de l'air**, il a été rappelé en première partie le transfert de la maîtrise d'ouvrage des PRQA de l'Etat vers les collectivités territoriales, en matière d'orientations stratégiques, l'Etat se recentrant (avec les PPA) sur les mesures correctives permettant le respect des concentrations réglementaires de polluants locaux dans l'atmosphère.

Ce faisant, l'Etat n'était néanmoins pas en mesure de coordonner les pouvoirs de police des maires en cas d'initiatives inadaptées (règlements de voirie ou limitations de circuler imposées aux PL non cohérentes d'une commune à l'autre).

Depuis le début des années 2000, plusieurs évènements d'ampleur nationale ont eu tendance à remettre en question ce dessaisissement de l'Etat de sa maîtrise d'ouvrage de documents prospectifs ou d'orientation tels que les PRQA : la canicule de l'été 2003, les ouragans de décembre 1999 et janvier 2009...etc. ont rappelé la pertinence de l'échelon national dans la gestion des phénomènes climatiques extrêmes. Ces évènements d'échelle continentale à tout le moins, ont eu aussi des répercussions sur le portage au niveau local des problématiques qualité de l'air : l'intensité de la canicule a conduit à des « effets de pic » assez longs (fortes concentrations d'ozone sur plusieurs jours sans baisse significative la nuit).

**S'agissant de l'énergie**, lors de la canicule de 2003 des interactions entre niveau local et national ont fragilisé la production nationale d'énergie de base du fait des rejets d'eaux tièdes par les

centrales nucléaires dans le milieu naturel. Les hivers derniers ont également pointé les défaillances possibles d'un système de production centralisé d'énergie électrique (coupures de courant en PACA, en Corse, menaces en Bretagne...). Or ce qui fut mis en avant cet hiver par les médias a été non pas la fragilité du réseau de distribution mais... l'autonomie insuffisante de la région touchée : on a ainsi davantage entendu parler des 8 % seulement des besoins bretons produits sur place que du dimensionnement des infrastructures d'amenée du courant électrique THT. Essaie-t-on ainsi d'inciter à des approches d'autosuffisance régionale (comme dans les DOM à l'horizon 2030) ? Enfin, depuis relativement peu d'années la production localisée d'énergie (éolien, biomasse, etc..) est passée à des niveaux du même ordre d'importance que l'énergie distribuée localement par un opérateur national.

Un véritable dialogue doit donc s'instaurer en continu entre les services centraux et les services déconcentrés. Ou plutôt : entre le niveau central et les instances locales ?

### **Deux autres aspects renforcent la nécessité de ce dialogue :**

- **L'élaboration d'une stratégie régionale dans les SRCAE requiert davantage des travaux de prospective que des expertises techniques à caractère ponctuel** ; les DREAL auront à mettre en place une appropriation en termes d'enjeux plutôt qu'en termes de réponses et de solutions locales, et ceci à tous les niveaux de leurs services.
- La préparation des SRCAE active les **nouvelles méthodes de gouvernance** : l'association de plusieurs parties prenantes et la « **gouvernance à cinq** » mise en avant lors du chantier Grenelle durant l'été 2007 modifient radicalement le mode de participation de l'État et demande un cadrage méthodologique. Par exemple :
  - **la démarche de « porter-à-connaissance »** sera dorénavant fondée sur les engagements nationaux et internationaux (et la vision stratégique de l'État en la matière), voire sur la répartition de l'effort entre entités territoriales constitutives de la Nation au nom de la solidarité nationale,
  - le souci d'équité conduit à se préoccuper d'une bonne mise en place des conditions de la « gouvernance » (**information, organisation du débat public, expression de l'avis des parties prenantes**),
  - l'exigence d'efficacité conduit à **définir des objectifs réellement déclinables dans des plans d'actions** portés par ceux qui les mettront réellement en œuvre, **puis à suivre régulièrement leur réalisation**, et à évaluer en retour l'atteinte des objectifs globaux du SRCAE en termes d'impacts réels.

Aux côtés du préfet de région et de sa mission de négociation (au sens noble du terme) avec le président du Conseil régional (et par delà cet interlocuteur, avec les « grands élus » locaux), **le DREAL et ses services auront à mobiliser davantage de compétences externes à leurs propres services : AASQA, ADEME, RST, ONG, services des collectivités... .**

**Recommandation : La mission considère que la mise en place des SRCAE devrait permettre de clarifier les enjeux entre le niveau local et le niveau national, elle recommande donc à la DGEC de construire sur ces bases le dialogue avec les services déconcentrés sur les enjeux nationaux et internationaux portés par l'Etat central (PPI, Paquet Climat-Air-Energie ...).**

Par ailleurs, un véritable dialogue doit également s'instaurer entre services centraux eux-même sur ces thèmes : en effet ces enjeux du niveau national et international, même s'ils ont vocation à être

portés par la DGEC, intéressent d'autres directions (DGALN pour le logement, DGITM pour les transports, DAEI pour l'Europe et l'international,..) voire d'autres ministères (Agriculture, Economie...). **Pour un portage optimal de la dynamique des SRCAE, ceci justifie un fonctionnement de l'administration centrale en mode projet.**

## **32 ) Les compétences locales des services déconcentrés :**

### **Les compétences techniques et méthodologiques à mobiliser pour l'élaboration des SRCAE :**

Pour l'État, au titre du co-pilotage de la démarche qui lui est demandé, la question peut se poser des moyens techniques et des compétences « expertes » à sa disposition au niveau de ses services régionaux (la mission fait remarquer que les services de la Région ne disposent pas nécessairement de possibilités bien supérieures, et que ces collectivités « externalisent » souvent ces appels à expertises techniques).

A différents titres, il sera nécessaire de mobiliser plusieurs ressources, aussi l'enjeu pour cet aspect du co-pilotage par l'Etat réside davantage dans l'animation, l'orientation des travaux préparatoires, la sollicitation des contributions et la synthèse de leurs contributions.

### **Compétences individuelles en place dans les DREAL :**

Dans les services regroupés au sein des DREAL, les problématiques climat-air-énergie ont été portées essentiellement par les DRIRE (et les DRE pour la partie transports et habitat) : la connaissance et la pratique des processus d'élaboration des PRQA et PPA sont restées entre les mains de très peu d'agents qui ont le plus souvent effectué entre temps une mobilité (au point de fragiliser certains processus d'actualisation des plans).

Il existe encore un potentiel de compétences sur la problématique « Air » mais très peu sur les thèmes Climat et Energie.

Le volet bâtiment en matière d'énergie était porté par les cellules « constructions publiques » mais l'expertise a partiellement disparu avec la fin de l'ingénierie publique : elle est encore disponible pour l'ensemble du bâti, mais l'évolution en la matière est très rapide et la compétence se dilue au fil des mouvements d'agents.

Néanmoins, les services ont l'atout de pouvoir activer efficacement leurs réseaux : la mission est convaincue que les DREAL, par un fonctionnement en réseaux, peuvent être garantes d'une certaine cohérence des travaux entre différents partenaires locaux et d'une région à l'autre : par contre, ces réseaux font des observations, gèrent des épisodes d'alerte, mais ne sont pas présents sur les actions proprement dites de réduction des émissions de GES qui ressortent de chaque opérateur. L'activation des réseaux ne dispense pas, bien au contraire, d'un travail conséquent (en management d'équipe, en formation, en tutorat ..) de mise à niveau interne.

### **Autre gisement de compétences : les Délégations régionales de l'ADEME :**

Les délégations régionales de l'ADEME, positionnées depuis plus longtemps sur les problématiques de maîtrise de l'énergie, ont noué depuis plusieurs années des liens privilégiés avec les collectivités (observatoire de l'énergie et des GES, Espaces Info-Energie...).

Comme les réponses faites au questionnaire des DREAL l'ont montré, les relations entre DREAL et DR ADEME sont le plus souvent exercées au niveau des chargés de mission sur un sujet technique

précis et beaucoup plus occasionnellement entre équipes de direction. Quelques DREAL sont en train de formaliser, souvent au travers de conventions, des conditions de travail en commun.

**La mission a acquis la conviction qu'il faut aller résolument au-delà de ces pratiques informelles très positives mais souvent assises sur la personnalité des responsables (il suffit alors d'un changement de directeur pour fragiliser certaines pratiques de travail en commun).**

**Recommandation :** L'élaboration des SRCAE doit être l'occasion d'aller résolument au delà des pratiques actuelles et de constituer, dans une logique de projet, une véritable équipe projet d'experts issus de manière indifférenciée des délégations régionales de l'ADEME et des DREAL pour assister les préfets de région. Le chef de projet sera désigné eu égard à sa compétence et sa capacité d'entraînement sans préjuger de sa structure de rattachement.

Au regard de l'enjeu, la mission est convaincue qu'il est temps d'expérimenter un rapprochement, certes temporaire, des compétences locales sur ce projet.

### **Quel potentiel de compétences mobiliser au sein de l'ensemble du RST ?**

Le RST crée actuellement dans le cadre de sa démarche stratégique, des pôles de compétences positionnés sur des thématiques précises dans les différents CETE avec l'appui du CERTU (méthodologie SRCAE au CETE de LYON, énergies renouvelables..). Ces pôles seront composés d'experts pour certains déjà en place et d'agents recrutés en 2010. On peut s'interroger sur la compétence collective qui pourra, dès l'été 2010, être effectivement opérationnelle, mobilisable et mise à disposition des services compte tenu du caractère assez innovant des SRCAE qui justifie un certain degré d'expertise sur les trois champs Climat-Air-Energie.

**Bien évidemment, des experts du RST ont vocation à être intégrés dans les équipes projets évoquées précédemment.**

### **Rôle des Ecoles :**

La réalité du changement climatique impose de manière urgente d'évoluer vers une société « plus sobre en carbone » et d'orienter ainsi toutes les formations. **Les promotions sortant des écoles constitueront les acteurs de cette évolution de notre société.**

**Recommandation :** La mission est convaincue qu'il y a matière dès à présent à revisiter la formation initiale des grandes écoles et y inclure des modules relatifs par exemple aux bilans GES, à « la comptabilisation carbone », à l'efficacité énergétique, aux conséquences de l'évolution du climat...

### **Formation :**

Comme en attestent les réponses au questionnaire, la thématique climat-air-énergie constitue un

objectif prioritaire aujourd'hui pour l'action de l'ensemble des DREAL.

**Recommandation :** La mission propose de réfléchir à un Cycle supérieur de formation à l'attention personnelle des Directeurs de DREAL (type CSME et d'une durée de 3 à 5 jours) en matière d'animation et de gouvernance sur les nouveaux enjeux qui entrent dans les attributions du MEEDDM, comme Climat/Air/Énergie par exemple. Une déclinaison de ce cycle pourra être opérée pour les équipes de direction.

### **Compétences au sein des collectivités :**

Les collectivités territoriales de plus de 50.000 habitants (régions, départements, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communes et communautés de communes) représentent en France 448 collectivités ou établissements de coopération intercommunaux (chiffres DGCL de 2007) :

- 26 régions,
- 100 départements,
- 14 communautés urbaines,
- 171 communautés d'agglomération,
- 32 communautés de communes,
- 105 communes.

Le projet de loi ENE (ou Grenelle 2) comporte de nombreuses dispositions innovantes pour les collectivités de plus de 50 000 hab. et pour les Etablissements publics de plus de 250 employés et entreprises de plus de 500 salariés (SRCAE, obligation PCET, obligation bilans émissions de GES). Ces outils et ces obligations vont être structurants ces prochaines années dans l'animation de la gouvernance locale.

Dans les SRCAE il peut y avoir utilement un volet formation professionnelle (compétence des Régions) et **la mission demande de considérer qu'un besoin identique de formation des services existe également au niveau des collectivités locales.**

## **33 ) Articulation des SRCAE avec les outils et les engagements nationaux**

Les SRCAE ont un rôle essentiel de mise en cohérence : ils se trouvent à la confluence entre l'échelon national et supra régional et les échelons régional et infra régional.

On affirme volontiers que l'échelon local constitue un levier essentiel pour contribuer à l'effort national et aux engagements pris à l'international. **Les SRCAE vont constituer la courroie de transmission permettant à l'ensemble des acteurs nationaux et locaux d'avancer dans la même direction : cela signifie à la fois cohérence des orientations et des mesures prises, et suivi continu de ces mesures permettant de vérifier la réalité d'efforts fournis.**

Il faut aussi que cette mobilisation de l'ensemble des acteurs permette d'éviter les doublonnages

(par exemple éviter que chaque collectivité « obligée » mène ses démarches en méconnaissance complète de ce qui existe et se réalise par ailleurs au sein du territoire régional, comme les inventaires,..).

### 33.1 ) **Les dispositions européennes prises conjointement sur climat/air/énergie**

**L'horizon des objectifs des schémas régionaux, notamment en matière de maîtrise de l'énergie, est 2020** ; il s'inscrit en parfaite cohérence avec l'horizon des engagements européens ; la mission n'a pas eu connaissance de directives européennes traitant conjointement des trois problématiques Climat-Air-énergie (le paquet Energie-Climat ne comporte aucune indication en matière de concentrations en polluants locaux, et les prescriptions imposées aux polluants réglementés sont souvent exprimées différemment à des fins de prévention de risques d'ordre sanitaire, de manière échelonnée dans le temps (durcissement progressif sur plusieurs années).

**Le paquet européen énergie-climat fixe également un engagement pour l'horizon 2020** avec des rendez-vous de suivi intermédiaires pour garantir le bon chemin ; le fait que la loi Grenelle prévoit une actualisation des SRCAE tous les 5 ans conduit à une échéance 2015-2016 tout à fait cohérente pour vérifier le respect de la trajectoire pour satisfaire aux engagements 2020 du paquet énergie-climat. Par contre ceci suppose que soit bien explicité dans les SRCAE qui est responsable de quoi s'il faut corriger le tir...

Ainsi en matière flux routiers, les régions ne peuvent être tenues pour responsables de l'importance et de la nature du parc circulant ; par contre en matière de conditions de circulation, les collectivités locales peuvent agir sur les réseaux dont elles sont maîtres d'ouvrage ou chargées de l'exploitation. De ce point de vue (additionnalité des mesures prises au niveau local) on se retrouve devant une interrogation voisine de celle de l'éligibilité des projets domestiques.

Il ne faut pas que les déclinaisons des engagements soient vécues comme un passage de relais de l'échelon national vers les échelons locaux mais comme la valorisation nationale et la mise en synergie des efforts faits localement (« chaque geste compte »).

### 33.2 ) **Articulation entre des actions locales et des orientations à caractère prospectif destinées à motiver et à mobiliser**

Ce point est crucial mais ressort directement de la DGEC (il a commencé à être traité dans les sous-groupes montés par la DGEC en janvier 2009) puisque d'une certaine manière il répartira les responsabilités en termes d'émissions et de leur évolution entre échelons local, régional et national. De multiples questions de principe sont sous-tendues : faut-il considérer que les mesures inscrites dans le plan climat national sont à mettre au titre du scénario tendanciel régional et ne considérer comme « effort additionnel » que les mesures spécifiques régionales qui ne sont pas la simple application du Plan climat national ? Comment traiter par exemple de l'instauration d'une politique courageuse en matière de circulation en centre ville <sup>19</sup>?

### 33.3 ) **Cas particulier des DOM :**

La mission n'a pas eu le temps ni la possibilité matérielle de traiter du cas particulier des DOM : ceux-ci ont affiché dans le Grenelle un objectif d'autosuffisance énergétique à l'horizon 2030 (un

---

<sup>19</sup> par exemple avec l'instauration de péages urbains

COMOP a été constitué sur ce sujet) ; par ailleurs les DOM sont ou seront directement touchés par les conséquences du changement climatique (intensité des cyclones ; fréquence des événements extrêmes). De ce fait la dimension « adaptation » aux effets du changement climatique revêt une particulière importance dans les cas des DOM.

Tous ces éléments attestent du caractère tout à fait spécifique de la démarche SRCAE dans les DOM qui devra faire l'objet d'un examen particulier que la mission n'a pu assurer dans le délai prescrit.

**Recommandation :** Un examen du cas particulier de l'élaboration des SRCAE dans les DOM est nécessaire, autant par le fait que leurs objectifs sont nécessairement ambitieux (tendre vers l'autonomie énergétique) que par leur exposition particulièrement élevée aux conséquences du changement climatique.

### **34 ) Evaluation et suivi des SRCAE**

Les mesures doivent avoir un impact lisible au niveau national pour pouvoir émarger et construire l'inventaire national qui permet à la France de rendre compte au secrétariat de la Convention Climat. L'évaluation et le suivi des SRCAE est donc un enjeu : comment et par qui sera assuré ce suivi, notamment en matière d'agrégation nationale ? Quelle articulation existe entre le respect de l'engagement de la France relativement au paquet Energie/Climat européen, les dispositions légales (Loi Grenelle 2) et le futur contenu des SRCAE (pas seulement au titre de l'inventaire des émissions) ? Dans cette optique, la DGEC assignera-t-elle des objectifs à chaque région ? Sera-t-elle amenée à décliner l'objectif national en fonction des potentiels de production d'EnR de chaque région ?

**Recommandation :** La mission a déjà considéré que la mise en place des SRCAE devrait permettre de clarifier les enjeux entre le niveau local et le niveau national, aussi la DGEC devra-t-elle afficher sa stratégie d'agrégation des données régionales après avoir clarifié la vision de l'Etat en matière de répartition de l'effort national.

**Recommandation :** L'élaboration des SRCAE sera l'occasion d'évaluer les conditions de mise en œuvre des différents plans prévus ou traités par la LAURE (PRQA, PPA, PDU).

## 35 ) Questions en suspens

Enfin, comme indiqué plus haut, deux questions restent en suspens :

**La mobilisation des crédits des CPER** ou des programmes régionaux des fonds structurels européens ne semble pas prévue dans la loi, ne serait-ce que par avenant, au titre de la dimension financière des orientations stratégiques des SRCAE. Il n'est nulle part fait état dans le Grenelle des contrats de projet État/Région (CPER) dont l'horizon est 2007-2013 (et qui font l'objet actuellement d'une évaluation à mi-parcours) ni de leur éventuelle articulation avec les futurs SRCAE : entend-on ne retenir des CPER que le volet financier relatif aux grands projets ? Quelle articulation entre SRCAE et CPER ? Outre la simple recherche de cohérence, c'est la crédibilité des SRCAE qui pourrait être ainsi mise en cause.

**Manager par le sens** : laissera-t-on aux échelons régionaux (principes de subsidiarité et de décentralisation) le soin d'associer les collectivités infra régionales de plus de 50.000 hab. à l'élaboration des SRCAE ?

**Recommandation** : la mission recommande à la DGEC de préparer un guide méthodologique pour les services déconcentrés contenant des suggestions stratégiques sur les points ci-dessus restant sans réponse à ce jour : CPER, évaluation et suivi, répartition de l'effort national en termes d'objectifs quantifiés, subsidiarité, formation continue.

**Recommandation** : la mission recommande également à la DGEC de préparer un « Guide des bonnes pratiques » pour les services déconcentrés sur la base des premières expérimentations qui seront conduites en région.

## **Liste des recommandations**

**R1**

**Recommandation** : La méthodologie d'élaboration des SRCAE doit être l'occasion de faire prendre conscience à tous les acteurs potentiels des enjeux en cause, afin de construire une stratégie partagée et commune à tous ces acteurs. Les SRCAE inciteront ainsi chacun de ces acteurs à concevoir et conduire les plans d'action qui les traduiront concrètement.

**R2**

**Recommandation** : La DGEC doit apporter aux services déconcentrés un appui méthodologique actuellement en phase de finalisation. Outre ces éléments de méthodes indispensables, des données, pour l'essentiel existantes, pourront être mises à leur disposition, telles que notamment les éléments de l'inventaire cadastral des émissions sur le territoire régional, à placer en annexe au SRCAE.

**R3**

**Recommandation** : Considérant l'articulation entre le pôle de coordination préconisé pour l'élaboration des bilans GES, le pôle relatif à l'élaboration des SRCAE, ainsi que le nécessaire relais régional pour une agrégation nationale, il est fortement recommandé que ces aspects soient gérés au niveau régional.

**R4**

**Recommandation** : Une discipline d'examen simultané des effets sur les trois champs du triptyque climat (émissions de GES et contribution à l'adaptation au changement climatique) / air et énergie s'impose à l'ensemble des acteurs locaux

**R5**

**Recommandation** : les SRCAE devront permettre de reformuler le contenu des PPA antérieurs et devront assumer l'héritage des PRQA. Ce travail de mise en cohérence et de reformulation sera très pédagogique et pourra influencer les conditions d'élaboration des PCET prévus dans le Grenelle.

**R6**

**Recommandation :** L'élaboration des SRCAE devra se faire en prenant en compte **simultanément** les aspects Climat/Air/Energie qui enrichissent mutuellement les approches stratégiques à construire au niveau régional, et s'intéresser également à l'adaptation aux effets du changement climatique, d'autant plus que l'horizon 2020 constitue un pas de temps pertinent pour traiter de l'adaptation.

**R7**

**Recommandation :** les schémas régionaux doivent alerter les collectivités sur la nécessité de rendre cohérents les documents d'urbanisme (PLU, SCOT, ...) avec les objectifs « Climat-Air-Energie » nationaux et régionaux. La mission considère comme souhaitable d'aller jusqu'à leur **mise en conformité** avec le SRCAE.

**R8**

**Recommandation :** les SRCAE doivent, à titre de cohérence, offrir aux collectivités élaborant un PCET les éléments (données et méthodes) permettant l'agrégation de proche en proche des informations issues des différents plans (par exemple avec un choix d'indicateurs communs).

**R9**

**Recommandation :** Le SRCAE doit préconiser, au titre de l'évaluation environnementale, que tout projet important et significatif (régional ou infra régional) fasse l'objet d'une évaluation spécifique au regard des trois champs du triptyque climat (émissions de GES et contribution à l'adaptation au Changement climatique) / air et énergie et au regard de la cohérence préconisée par le SRCAE.

**R10**

**Recommandation :** Les SRCAE pourraient recommander d'établir, pour tout projet nouveau important et dans le cadre de l'évaluation dudit projet, *a minima* un bilan GES sinon ils pourraient recommander de démontrer leur **NEUTRALITE CARBONE** (transports, bâtiment...), ce principe fort permettant de juger des conditions d'acceptabilité de ces nouveaux projets.

**R11**

**Recommandation :** Les éléments d'information portant sur « l'état initial » d'un territoire régional dans les domaines du Climat, de l'Air et de l'Energie doivent être partagés entre tous les acteurs, afin de construire sur des bases identiques les éléments d'analyse et de diagnostic permettant de définir des objectifs stratégiques et des plans d'action cohérents entre eux. La constitution d'observatoires fonctionnant de façon partenariale et ouverte, s'ils ne sont pas déjà en place sur de telles bases, est un préalable indispensable à l'efficacité d'une telle démarche, pour réussir dans les ambitions que chacun aura affichées.

**R12**

**Recommandation :** Pour se donner les moyens d'une bonne cohérence entre les SRCAE de régions voisines, certaines mesures pourront être utilement partagées et portées à un échelon interrégional.

**R13**

**Recommandation :** La DGEC devra encourager et accompagner les initiatives régionales les plus avancées en termes de calendrier de SRCAE, et faire partager entre les DREAL ces premières expériences, afin de respecter l'échéance pour la réalisation des SRCAE.

**R14**

**Recommandation :** La mission recommande que soit dressé un bilan des organisations mises en place dans les DREAL au regard des thématiques transversales qui caractérisent aujourd'hui les attributions du MEEDDM, comme le sont les problématiques liées « Climat/Air/Énergie ». Un réseau est à constituer et à animer dédié à la démarche SRCAE entre les DREAL, le RST et la DGEC.

**R15**

**Recommandation :** Il importe de donner suite à l'attente forte des DREAL qui, faisant référence aux travaux engagés par la DGEC, souhaitent non pas une description de procédures à engager, mais un accompagnement fort en méthodologie, conseils, outils et fourniture de données, de la part des services centraux du ministère.

**R16**

**Recommandation :** L'évaluation à mi-parcours des CPER peut opportunément inscrire dans leur révision en cours le financement d'objectifs inscrits dans les SRCAE.

R17

**Recommandation :** La mission considère que la mise en place des SRCAE devrait permettre de clarifier les enjeux entre le niveau local et le niveau national, elle recommande donc à la DGEC de construire sur ces bases le dialogue avec les services déconcentrés sur les enjeux nationaux et internationaux portés par l'Etat central (PPI, Paquet Climat-Air-Energie ...).

R18

**Recommandation :** L'élaboration des SRCAE doit être l'occasion d'aller résolument au delà des pratiques actuelles et de constituer, dans une logique de projet, une véritable équipe projet d'experts issus de manière indifférenciée des délégations régionales de l'ADEME et des DREAL pour assister les préfets de région. Le chef de projet sera désigné eu égard à sa compétence et sa capacité d'entraînement sans préjuger de sa structure de rattachement.

R19

**Recommandation :** La mission est convaincue qu'il y a matière dès à présent à revisiter la formation initiale des grandes écoles et y inclure des modules relatifs par exemple aux bilans GES, à « la comptabilisation carbone », à l'efficacité énergétique, aux conséquences de l'évolution du climat...

R20

**Recommandation :** La mission propose de réfléchir à un Cycle supérieur de formation à l'attention personnelle des Directeurs de DREAL (type CSME et d'une durée de 3 à 5 jours) en matière d'animation et de gouvernance sur les nouveaux enjeux qui entrent dans les attributions du MEEDDM, comme Climat/Air/Énergie par exemple. Une déclinaison de ce cycle pourra être opérée pour les équipes de direction.

R21

**Recommandation :** Un examen du cas particulier de l'élaboration des SRCAE dans les DOM est nécessaire, autant par le fait que leurs objectifs sont nécessairement ambitieux (tendre vers l'autonomie énergétique) que par leur exposition particulièrement élevée aux conséquences du changement climatique.

R22

**Recommandation :** La mission a déjà considéré que la mise en place des SRCAE devrait

permettre de clarifier les enjeux entre le niveau local et le niveau national, aussi la DGEC devra-t-elle afficher sa stratégie d'agrégation des données régionales après avoir clarifié la vision de l'Etat en matière de répartition de l'effort national.

#### **R23**

**Recommandation** : L'élaboration des SRCAE sera l'occasion d'évaluer les conditions de mise en œuvre des différents plans prévus ou traités par la LAURE (PRQA, PPA, PDU).

#### **R24**

**Recommandation** : la mission recommande à la DGEC de préparer un guide méthodologique pour les services déconcentrés contenant des suggestions stratégiques sur les points ci-dessus restant sans réponse à ce jour : CPER, évaluation et suivi, répartition de l'effort national en termes d'objectifs quantifiés, subsidiarité, formation continue.

#### **R25**

**Recommandation** : la mission recommande également à la DGEC de préparer un « Guide des bonnes pratiques » pour les services déconcentrés sur la base des premières expérimentations qui seront conduites en région.

## **CONCLUSION GENERALE**

Les SRCAE se situent dans le prolongement de plans existant depuis la loi sur l'Air du 30 décembre 1996. Ce sont des Schémas d'orientations stratégiques dont les enjeux dépassent largement le domaine de la seule qualité de l'air, ils laissent aux Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) des collectivités importantes (plus de 50.000 hab.) la mise en œuvre des actions qu'ils induisent.

La mission a conduit une analyse préalable des enjeux des SRCAE et s'est appuyée sur une enquête auprès des services régionaux concernés pour évaluer les conditions d'une mobilisation efficace des DREAL aux côtés des préfets de région.

L'élaboration conjointe des SRCAE est confiée au représentant de l'État et au président du Conseil régional, alors que la réalisation des PCET sollicitera des acteurs locaux à un niveau infra-régional. Cela signifie que leur association à l'élaboration des SRCAE est de fait indispensable, même si la loi ne le prévoit pas explicitement. De même, l'état des lieux initial (bilan des gaz à effet de serre) et l'évaluation des SRCAE demanderont un partenariat ouvert et très solide (notamment dans des observatoires) pour mettre en commun les données, leur analyse et les indicateurs de suivi nécessaires. Dès lors l'accompagnement méthodologique des DREAL par la DGEC est essentiel, notamment en matière de déclinaison territoriale des objectifs nationaux.

Le questionnement des DREAL a permis d'évaluer leur degré de préparation à l'élaboration des futurs SRCAE. Il apparaît que les compétences techniques « expertes » que l'on pourrait chercher à mobiliser sont morcelées et fragiles, même en mobilisant les délégations régionales de l'ADEME. La seule réponse sera de mettre en commun les expertises techniques de chaque acteur, tant au niveau régional qu'au niveau infra-régional et de mobiliser l'ensemble du RST voire d'autres structures nationales. Cette mobilisation partenariale sur le diagnostic de la situation locale sera également le levier de la motivation des opérateurs à travers les agglomérations, les autres structures intercommunales et les Conseils Généraux.

Pour respecter les délais prévus par la loi, la mission recommande à la DGEC d'animer les initiatives régionales les plus avancées en termes de calendrier, et de faire partager entre les DREAL ces premières expériences.

Pour assurer une architecture nationale cohérente et permettre une consolidation des démarches territoriales, la mission recommande à la DGEC un cadrage de cet exercice (comme pour les PPA) qui ne soit ni détaillé ni procédural : il faut dorénavant « manager par le sens » et proposer des outils de mise en œuvre à disposition des acteurs territoriaux, comme par exemple des indicateurs. Les SRCAE offrant une vision plutôt stratégique qu'opérationnelle, les services régionaux de l'État n'ont donc pas besoin de circulaire d'application détaillée leur prescrivant par le menu leur travail, les procédures, les modes opératoires, mais ils ont plutôt besoin de directives donnant « le sens » de leur mission et de leur participation, ainsi que la déclinaison des engagements et des objectifs de la Nation.

Les départements d’Outre-mer dont l’ambition est de tendre vers l’autonomie énergétique demandent un examen spécifique que la mission recommande fortement.

La prise en compte des objectifs affichés dans les SRCAE au niveau des documents d’urbanisme ne peut pas se régler de façon contraignante dans l’état actuel de la législation. L’État se doit (et pas seulement à travers les SRCAE) de sensibiliser tant les élus locaux que les acteurs économiques sur les liens et les conséquences de tout aménagement urbain sur les enjeux interdépendants de qualité de l’air, de politique énergétique et de changement climatique.

Les SRCAE représentent une opportunité pour l’État auprès des partenaires territoriaux. Garant des engagements nationaux et internationaux, l’Etat représente la solidarité nationale, partage sa vision stratégique pour un territoire, est le garant de la qualité de la démarche suivie et s’assure de la coordination et de la cohérence d’ensemble.

Pour de multiples raisons le triptyque climat-air-énergie constitue une des avancées majeures issues du Grenelle de l’environnement, et l’échelon territorial est le lieu pertinent pour mesurer, comprendre et agir efficacement. Ainsi l’échelon régional définit les orientations stratégiques et recueille les données permettant une agrégation nationale, et chacun des acteurs mobilisés au plan local peut mettre en œuvre les actions adaptées qui sont de son ressort.

L’Etat a pour rôle de faire partager cette vision afin de se donner les moyens de « mettre en mouvement » les grands acteurs publics du territoire pour faire évoluer notre société vers une société plus sobre en carbone.

-----

## **Annexes**

Annexe 1 : Le projet de Loi Grenelle 2 (article 23 et 26) :.....	49
Annexe 2 : Lettre de mission et note de cadrage.....	51
Annexe 3 : Lettre de commande de la DGEC.....	56
Annexe 4 : Sigles et acronymes.....	59
Annexe 5 : Questionnaire envoyé aux MIGT.....	61

## **Annexe 1 : Le projet de Loi Grenelle 2 (article 23 et 26) :**

Les Schémas régionaux sont une création de la Loi Grenelle I (article 17), que le projet de loi Grenelle 2 (article 23) étend à l'ensemble des domaines Climat-Air-Énergie pour les articuler ensemble :

### ***Extrait du Projet de Loi Grenelle 2 : « Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie »***

*Art. L.222-1. - I.- Le préfet de région et le président du conseil régional élaborent conjointement la projet de schémas régional du climat, de l'air et de l'énergie.*

*Ce schéma fixe, à l'échelon du territoire régional :*

*1° les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, conformément à l'engagement pris par la France, à l'article 2 de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. A ce titre, il définit, notamment, les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie ;*

*2° Les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L.221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. A ce titre, il définit des normes de qualité de l'air propres à certaines zones, lorsque les nécessités de leur protection le justifient ;*

*3° Par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération, conformément aux objectifs issus de la réglementation communautaire relative à l'énergie et au climat.*

*II.- A ces fins, le projet de schéma s'appuie sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et l'environnement, menés à l'échelon de la région et prenant en compte les aspects économiques ainsi que sociaux.*

*III.- En Corse, le projet de schéma est élaboré par le président du conseil exécutif. Les services de l'Etat sont associés à son élaboration.*

*Art. L. 222-2. – Après avoir été mis pendant une durée minimale de quinze jours à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional. Le schéma est ensuite arrêté par le préfet de région.*

*En Corse, le schéma est adopté par délibération de l'Assemblée de Corse sur proposition du président du conseil exécutif et après avis du représentant de l'État.*

*Les régions peuvent intégrer au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie le plan territorial pour le climat défini par l'article L.229-26. Dans ce cas, elles font état de ce schéma dans le rapport prévu par l'article L. 4310-1 du code des collectivités territoriales.*

*Au terme d'une période de cinq ans, le schéma fait l'objet d'une évaluation et peut être révisé, à l'initiative conjointe du préfet de région et du président du conseil régional, ou, en Corse, à l'initiative du président du conseil exécutif, en fonction des résultats obtenus dans l'atteinte des objectifs fixés et, en particulier, du respect des normes de qualité de l'air.*

*Art. L.222-3.- Chaque région se dote d'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi n°....du... portant engagement national pour l'environnement.*

*Un décret en Conseil d'État (...etc.) »*

Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie vont donc se substituer aux plans régionaux pour la qualité de l'air. Ils fixeront des orientations en matière d'énergie (valorisation du potentiel régional d'énergies renouvelables), d'adaptation aux conséquences des changements climatiques et de qualité de l'air.

Les collectivités de plus de 50.000 habitants devront établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et adopter des plans climat territoriaux. Ces plans définiront les actions à réaliser contre le réchauffement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**L'article 26 du Projet de Loi est ainsi rédigé (partiel) :**

*« Sont tenus d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre : 1° Les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes exerçant leur activité dans un secteur fortement émetteur dont la liste est fixée par voie réglementaire ; 2° L'État, les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes.*

*L'État et les personnes mentionnées aux 1° et 2° joignent à ce bilan une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce bilan est rendu public. Il est mis à jour au moins tous les cinq ans. Il doit avoir été établi pour le 1er janvier 2011. La méthode d'établissement de ce bilan est mise gratuitement à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ces bilans des émissions de gaz à effet de serre se font en cohérence méthodologique avec les bilans régionaux établis dans le cadre de l'article L. 222-1 (...) ».*

## Annexe 2 : Lettre de mission et note de cadrage



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
en charge des Technologies vertes  
et des Négociations sur le climat

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

Paris, le 10 JUIL. 2009

### Décision

relative à la mission n° 006963-01 d'audit  
thématique d'initiative nationale sur les schémas  
régionaux climat-air-énergie

Le Vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable,

Le Vice-Président du Conseil général de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies

Vu le décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu le décret n° 2009-64 du 16 janvier 2009 relatif au Conseil général de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies

Vu l'arrêté du 9 juillet 2008 relatif aux missions et à l'organisation du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu les décrets du 17 septembre 2008 et 10 février 2009 portant délégation de signature ;

Vu la note d'orientation du Conseil général de l'environnement et du développement durable relative à l'inspection générale des services pour l'année 2009 approuvée par décision du Vice-Président du 26 janvier 2009

Sur proposition du Président de la 5ème section du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

### DECIDENT

Article 1 : Sont désignés pour conduire un audit sur les schémas régionaux climat-air-énergie :

Au titre du CGEDD et sur proposition du président de la 5ème section :

- Jean-Claude GAZEAU, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, 5<sup>ème</sup> section, coordonnateur pour le CGEDD
- Jean DURAND, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, Mission d'Inspection Générale Territoriale (MIGT) n° 5
- Alain FEMENIAS, Ingénieur en Chef du génie rural des eaux et des forêts, 5<sup>ème</sup> section

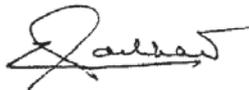
Au titre du CGIET :

- Marc CAFFET, Ingénieur général des Mines

Article 2 : La note de cadrage de l'audit jointe en annexe est approuvée ;

Article 3 : La 5ème section du CGEDD et le collège énergie et climat seront associés à l'établissement de la synthèse de l'audit.

Le vice-Président du Conseil général  
de l'Environnement et du Développement durable



Claude MARTINAND

Le vice-Président du Conseil général  
de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies



Pascal FAURE

## **Audit thématique d'initiative nationale sur les schémas régionaux Climat-air-énergie**

### **Note de cadrage**

#### **La commande**

Cet audit a été retenu par les vice-présidents du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) en réponse à une demande du directeur général de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (1996) considérant l'impact de la pollution atmosphérique sur la santé, a introduit, en complément des plans de déplacements urbains (PDU) de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI 1982) les plans régionaux de la qualité de l'air (PRQA) et les plans de protection de l'atmosphère (PPA). Le concept de Plans Climat territoriaux a été introduit par Plan Climat (2004), l'actualisation du Plan Climat (2006) élargissant le concept vers celui de Plans climat-énergie territoriaux.

Plusieurs Régions ont pris des initiatives, souvent en concertation avec l'État et dans le prolongement des schémas de services collectifs énergie (même s'ils sont devenus caducs), en matière d'énergie et de gaz à effet de serre (observatoires, programmes tournés vers les collectivités...etc.).

Les lois Grenelle I et 2 construisent une synthèse avec les schémas régionaux sur les énergies renouvelables étendus aux domaines « climat-air-énergie », cadres d'orientation pour les principaux autres plans à mettre en place dans l'année qui suivra la promulgation de la loi Grenelle 2. Ils seront élaborés par le préfet de région et le président du Conseil régional en concertation large avec l'ensemble des collectivités territoriales infra-régionales.

Pour la DGEC, il s'agit aujourd'hui de :

- contribuer à une mise en place rapide des schémas régionaux et de re-fonder les Plans Climat territoriaux,
- décliner les objectifs nationaux et internationaux et agréger de façon cohérente les résultats obtenus au niveau des territoires,
- décliner ces politiques à des échelles territoriales plus fines, comme par exemple dans les documents d'urbanisme.

La DGEC a mis en place dès janvier 2009 plusieurs groupes de travail associant l'expertise technique des services déconcentrés. Le présent audit peut, à partir d'une bonne connaissance de la situation dans les territoires, au travers de recommandations adaptées, contribuer à ce souci d'opérationnalité de cet outil majeur du Grenelle 2.

## **L'objet de l'audit**

L'audit portera sur les conditions d'efficience et d'opérationnalité des schémas régionaux, cadres d'orientation pour les plans climat territoriaux en matière d'atténuation, d'adaptation, de développement des énergies renouvelables, de maîtrise de l'énergie et de qualité de l'air.

1°) le délai d'un an après la promulgation de la loi Grenelle 2 demandera une implication forte des DREAL et des services départementaux de l'État dans un diagnostic partagé avec les partenaires territoriaux. Comment les DREAL pourront-elles répondre dès à présent, avec les compétences individuelles et collectives existantes, à cette mise en place ?

2°) les objectifs de déclinaison des objectifs français et de consolidation des résultats locaux demandent une coordination et un suivi. Comment l'administration centrale pourra-t-elle structurer au mieux une telle démarche ? Quelle sera la part des actions à court terme et à long terme, et quelle sera la responsabilité qui sera transférée (avec les contraintes d'obligation de résultats) selon la nature des enjeux et des réalités locales ?

3°) la mise en œuvre des schémas dans des documents de planification et les documents d'urbanisme sera désormais assignée aux collectivités territoriales. Quelle organisation (formes de gouvernance, contrôle juridique...) solliciter ou mettre en place pour un suivi des schémas régionaux ?

L'audit correspond à la fois à une analyse de contenu et une identification des caractéristiques territoriales de la mobilisation à effectuer :

- un regard sur le résultat des travaux lancés par la DGEC, associant l'expertise des services mais complétée aussi d'entretiens avec les membres du comité opérationnel (COMOP), permettra d'identifier les points forts de la démarche, notamment en termes de portage auprès des collectivités territoriales,
- une analyse de la problématique posée, conduite en propre par la mission, sera nécessaire pour identifier par une autre approche les enjeux et les démarches qui seront déterminants. La pertinence des territoires au regard des enjeux « Climat-Air-Énergie » est par exemple un enjeu fort en termes de pertinence pour l'action de l'État.
- une enquête conduite avec les Missions d'Inspections Générales Territoriales (MIGT), accompagnée d'échanges, cherchera à identifier les forces et faiblesses des services au regard de la mission qui leur reviendra.

## **La méthode de l'audit**

La constitution d'une équipe mixte CGEDD/CGIET permettra d'aborder tous les aspects de la problématique posée, de préparer l'ensemble de la conduite de l'audit, notamment pour mobiliser les relais nécessaires, et exploiter les diagnostics effectués.

La participation des membres de la mission à la réunion de bilan des groupes de travail mis en place par la DGEC, prévue fin juin/début juillet, permettra de lancer avec la DGEC une analyse générale des enjeux pour l'État.

Prolongeant le travail de la DGEC, l'équipe d'audit s'attachera à faire un « tour d'horizon » pour hiérarchiser les enjeux entre eux et dans les « pas de temps » nécessaires, mais aussi pour identifier les aspects situés à la marge du sujet qui pourraient interférer dans la réussite de la mise en place des schémas régionaux.

Un questionnaire d'enquête simple auprès des MIGT sera l'un des outils d'inventaire pour un état des lieux au niveau des services déconcentrés (DREAL principalement) et de leurs partenaires (services du Conseils régionaux, mais aussi autres collectivités...). Sa mise au point se fera en concertation avec les MIGT. Un cahier des charges servira de guide méthodologique, comprenant à la fois une analyse de la problématique construite avec la DGEC, et une démarche d'enquête préparée avec le CGEDD (5ème section) et le CGIET.

## **Le dispositif de l'audit**

Une équipe de pilotage sera composée de quatre personnes :

- au titre du CGEDD :

Jean-Claude GAZEAU, 5<sup>ème</sup> section, coordonnateur pour le CGEDD,

Jean DURAND, MIGT n° 5,

Alain FEMENIAS, 5<sup>ème</sup> section

- au titre du CGIET :

Marc CAFFET

Une équipe d'auditeurs sera constituée avec les MIGT principalement ; quelques déplacements sur site seront nécessaires pour mettre au point la démarche d'enquête et approfondir certains aspects originaux.

Une réflexion partagée au sein du collège « Énergie et Climat » permettra d'élargir et d'enrichir le champ des analyses et les propositions envisageables, en cours de mission.

## **Le calendrier**

Outre la réunion de bilan évoquée ci-dessus (fin juin/début juillet), la mission d'audit devra conduire des « points d'avancement » avec la DGEC à la demande des deux parties, probablement de façon brève (moins de 2 heures).

L'outil « questionnaire auprès des MIGT » devra être prêt pour le 1<sup>er</sup> septembre afin de conduire l'enquête sur deux/trois mois (automne 2009).

Une note d'étape est prévue pour le mois de septembre, alors que s'engageront les débats sur le Grenelle 2, destinée à susciter des réactions sur la première analyse de problématique qui pourra être faite à l'issue de la réunion de bilan de juin/juillet et avant l'enquête auprès des MIGT.

Dans la mesure où les travaux parlementaires ne devraient pas être achevés en 2009, le rapport d'audit se doit d'être disponible pour le 31 décembre 2009 afin de permettre au MEEDDAT de préparer son action dans les délais contraints de la loi Grenelle 2.

-----

# Annexe 3 : Lettre de commande de la DGEC



## MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Direction générale de l'énergie et du climat

Paris, le 08 JAN, 2009

Le directeur général de l'énergie et du climat  
à

Monsieur le vice-président du Conseil  
Général de l'Environnement et du  
Développement Durable

Monsieur le vice-président du Conseil  
Général des Mines

N° 01725

Affaire suivie par : Ludovic Armand  
[ludovic.armand@developpement-durable.gouv.fr](mailto:ludovic.armand@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 01 42 19 12 03 – Fax : 01 42 19 19 80

Objet : Audits thématiques

Par courrier en date du 22 septembre 2008, vous m'avez consulté sur les propositions d'audits thématiques que je souhaitais voir inscrire au programme du CGEDD pour 2009.

J'ai rencontré une délégation du CGEDD sur ce sujet le 1<sup>er</sup> décembre, puis, conjointement, à ma demande, une délégation du CGEDD et du CGM le 16 décembre.

Nous avons abordé plusieurs thèmes généraux qui pourraient donner lieu à des approfondissements par l'un ou l'autre des Conseils, ou par des missions conjointes. J'en retiens notamment les suivants :

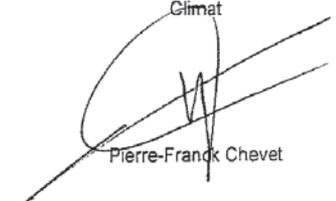
- Bilans complets en énergie et en carbone (ACV) : il s'agit là d'un champ sur lequel l'analyse est nécessaire (voir exemple des biocarburants et durabilité, ou débats en cours sur le solaire photovoltaïque et son bilan carbone). Les ambitions sont grandes (étiquetage « carbone » systématique de certains produits, mise en place de « bonus-malus », ...), alors même que le corpus méthodologique est au mieux peu partagé par les décideurs, au pire fait défaut sur certains sujets ;
- Prise en compte « intégrée » des différents aspects de la politique énergétique : quelle grille de comparaison et quels critères d'arbitrage entre les différentes composantes (prix, environnement, sécurité énergétique) ? Deux sujets d'application pratique sont actuellement en chantier : les PPI (programmations / projections des investissements dans le domaine de l'électricité, du gaz et de la chaleur) et les coûts de référence de la production électrique ;
- Qualité de l'air intérieur au regard de la réglementation thermique : le renouvellement de l'air intérieur devient un des postes prédominants de déperdition d'énergie au fil de la sévèrisation de la réglementation thermique. Si on s'en tient aux évolutions tendanciennes de la réglementation, la spécification des bâtiments à basse consommation pourrait conduire à limiter le renouvellement et au risque de dégradation de la qualité de l'air intérieur ;

- Modélisation climatique et robustesse des politiques de prévention : les modèles climatiques aujourd'hui divergent sur la prévision du climat auquel sera soumise la région Ile de France en 2050 (Bordeaux, Séville ou ... Oslo d'aujourd'hui). Les politiques de prévention des émissions qui sont conduites doivent présenter une certaine robustesse par rapport à cette incertitude. En particulier la réglementation thermique d'aujourd'hui (neuf et rénové) conditionne grandement les caractéristiques du parc de 2050 et il est souhaitable qu'elle ait la robustesse pour affronter toutes les hypothèses des modèles. Quelle attitude tenir ?

Nous sommes convenus de nous revoir à l'initiative des Conseils qui vont proposer une déclinaison de ces thèmes généraux en missions.

→ Par ailleurs, d'autres sujets, d'une portée plus immédiate, pourraient en 2009 faire l'objet à court terme d'audits de la part des Conseils. Il s'agit, par ordre de préférence, du Document de Politique Transversale Climatique, des Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie et du Bilan Carbone. Pour chacun d'eux une fiche détaillée est annexée. ←

Le Directeur Général de l'Energie et du  
Climat



Pierre-Franck Chevet

Copie à : SCEE Pascal Dupuis  
SD5 Hélène Le Du  
SD7 Béatrice Julien de Lavergne

## 2. Schémas régionaux climat air énergie :

Contexte : Les Schémas régionaux sont une création des lois Grenelle I et II. Grenelle I prévoit dans son article 17 la mise en place de schémas régionaux sur les énergies renouvelables. La prochaine loi Grenelle II les étendra à l'ensemble des domaines Climat Air et Energie qu'il articulera les uns avec les autres. Ces schémas servent de cadres d'orientations pour les plans climat territoriaux en matière d'atténuation, d'adaptation, de développement des énergies renouvelables, de maîtrise de l'énergie et de qualité de l'air. Ils sont coélaborés par le préfet de région et le président du Conseil régional en concertation large avec l'ensemble des collectivités territoriales infra-régionales.

Difficultés posées et points de recommandations possibles :

- Les schémas doivent être élaborés au plus tard un an après la promulgation de la loi Grenelle II. Ce délai court nécessite une implication forte des services déconcentrés et une capacité à mener la concertation avec les partenaires territoriaux et parvenir à un diagnostic commun sur l'ensemble des thèmes abordés par le schéma régional. Comment l'organisation des DREAL peut-elle répondre à la mise en place et au suivi de l'avancement des schémas régionaux, que ce soit en terme de définition d'objectifs et de suivi, qu'en termes d'observation territoriale et de prospective (scénarisation) ?

- Par ailleurs, cette nouvelle architecture pourrait notamment avoir pour avantage de permettre une consolidation nationale des résultats obtenus par les territoires. Elle nécessite à la fois une aide à la déclinaison nationale des objectifs français et la mise en place d'une coordination et d'un suivi de l'ensemble des démarches territoriales. Comment les administrations centrales concernées par la territorialisation du Grenelle dans le domaine climatique peuvent-elles en termes de démarche et de méthode mieux appuyer la déclinaison territoriale des objectifs internationaux et nationaux ?

- Enfin, le thème de la lutte contre le changement climatique est désormais inclut dans les objectifs assignés aux collectivités territoriales et traduits dans leur documents de planification. Une difficulté pourrait être la mise en œuvre et le suivi des orientations des schémas régionaux dans les plans climat territoriaux et les documents d'urbanisme. Quelle organisation (gouvernance, contrôle juridique des obligations en termes d'élaboration des plans climat territoriaux et de leur traduction dans les documents de planification) solliciter ou mettre en place pour le suivi des schémas régionaux au sein des plans climat territoriaux et documents d'urbanisme ?

## Annexe 4 : Sigles et acronymes

<b>Sigle</b>	<b>Signification</b>
AASQA	Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'Air
ADEME	Agence de l'environnement et pour la maîtrise de l'énergie
Agenda 21	<i>Pour</i> : projet de développement durable territorial pour le 21ème siècle
ARS	Agence régionale de santé
ATEnEE	Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique
BRGM	Bureau de recherche géologiques et minières
CAE	Climat air énergie
CC	Changement climatique
CERTU	Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGIET	Conseil général de l'énergie et des télécommunications
CIDD	Comité Interministériel pour le Développement Durable
CO	Monoxyde de carbone
CO2	Dioxyde de carbone, ou gaz carbonique
CODIR	Comité de direction
COMOP	Comité opérationnel
COS	Coefficient d'occupation du sol
COV	Composés organiques volatils
CPER	Contrat de projet Etat/Région
CSME	Cycle supérieur de management du ministère de l'équipement
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
DDI/DDT	Direction départementale interministérielle/ des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGTM	Direction générale des transports et de la mer
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DOM	Département d'Outre-mer
DPPR	Direction de la prévention des pollutions et des risques
DR (ADEME)	Délégation régionale (de l'ADEME)
DRAF/DRAAF	Direction régionale de l'agriculture/de l'alimentation et des forêts
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSR	Document de stratégie régionale
ENE (Loi)	Engagement national sur l'environnement
EnR	Énergie renouvelable
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
GES	Gaz à effet de serre
HLM	Habitation à loyer modéré
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFREMER	Institut français pour la recherche pour l'exploitation de la mer

INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LGV	Ligne à grande vitesse
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
MAAP	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
NOx	Oxydes nitreux
ONG	Organisation non gouvernementale
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
PACA	Provence Alpes Côte d'azur
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PCET	Plan climat énergie territorial
PCR/PCT	Plan climat régional / territorial
PDU	Plan de déplacements urbains
PEDD	Pôle environnement et développement durable
PL	Poids lourd
PLU	Plan local d'urbanisme
PM	<i>Particulate matter</i> en anglais, pour particules fines en suspension
POPE	(loi) programmation des orientations en matière de politiques énergétiques
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPI	Programmation pluriannuelle des investissements
PRQA	Plan régional d'amélioration de la qualité de l'air
RST	Réseau scientifique et technique (du MEEDDM)
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRCAE	Schéma régional Climat Air Energie
TER	Transport Express Régional
THT	Très haute tension
UIOM	Unité d'incinération d'ordures ménagères
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZDE	Zone de développement de l'éolien

## Annexe 5 : Questionnaire envoyé aux MIGT

### Audit sur les futurs Schémas régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE)

#### Questionnaire

Région concernée : ..... [renseigner 1 questionnaire pour chaque région]

**DREAL** : existante / en préfiguration [rayer mention inutile]

**A - HISTORIQUE** : [renseigner cette partie de manière succincte]

Eléments principaux sur ce qui a été enclenché dans chaque région avec historique (PRQA, PPA, SCOT, PCET, contrats ATENEE...).

**B – EXPERIENCE DES DREAL** : [renseigner cette partie de manière succincte]

**B1/** Lecture de l'organigramme des DREAL :

> l'approche Climat-Air-Energie ressort-elle a priori de plusieurs services au sein de la DREAL ou d'un seul ? quels sont les interfaçages qui sont ménagés ?

> Le thème Climat-Air-Energie est-il mis en avant dans le projet stratégique de la DREAL ?

**B2/** Les services de la DREAL (préciser lesquels) ont-ils été amenés à apporter un appui ou à coopérer à l'élaboration de documents ayant trait au thème Climat-Air-Energie ? Les personnels concernés sont-ils encore en place ? Sinon, à votre connaissance, où sont-ils partis ?

**B3/** La DREAL a-t-elle déjà eu l'occasion de prendre l'initiative de lancer des études sur le thème Climat-Air-Energie ?

Le RST a-t-il été sollicité à cette occasion ?

**B4/** Est-ce que des SCOT du territoire de la DREAL comportent des volets prescriptifs se rattachant au thème Climat-Air-Energie ? (OUI/NON, éventuellement : nombre relatif) .

Nota : il ne s'agit pas de mener une approche exhaustive du contenu actuel des SCOT en matière de Climat-Air-Energie, celle-ci pouvant le cas échéant être conduite par ailleurs (en dehors du présent questionnaire).

**C – COMPETENCES MOBILISABLES AU SEIN DES DREAL** :

**C1/** Compétences mobilisables au sein des DREAL sur les items suivants (les services ont pu être impliqués dans des problématiques y ayant trait) :

	> Compétence existante dans les domaines mentionnés		
	Niveau « simple sensibilisation »	Niveau « Expérimenté »	Niveau « Expert »
promotion de certaines énergies renouvelables			

maîtrise de l'énergie, économies d'énergies			
méthodologie pour élaboration Agendas 21, contrats ATENEE...			
gestion de l'espace (par exemple préconisations de densification à l'occasion de l'élaboration documents urbanisme, dont les SCOT,..)			
<b>&gt; Compétence ayant justifié participation DREAL</b>			
participations à des travaux nationaux (ou étrangers)			
<i>[cocher pour chaque item la case la plus appropriée]</i>			

**Commentaires** complémentaires **éventuels** relatifs aux évaluations figurant dans le tableau précédent :

C2/ De manière plus globale pouvez-vous indiquer le nombre de personnes (approximatif) mobilisées ou mobilisables sur le thème Climat-Air-Energie ?

Comment s'intègrent les renforts Grenelle du Fonds Chaleur (environ 40 ETP au niveau national) ?

C3/ Capacité des services (Etudes Générales, Constructions Publiques,..) à s'emparer du thème Climat-Air-Energie ?

C4/ Comment jugez-vous la culture interne de la DREAL sur le thème Climat-Air-Energie ?

C5/ Selon vous comment la DREAL perçoit l'outil SRCAE ?

#### **D – COMPETENCES MOBILISABLES DANS LES AUTRES SERVICES :**

Outre les DREAL, d'autres services sont mobilisables : DRAF, Délégation régionale de l'ADEME, ARS, IFREMER, BRGM, Météo France..

D1/ Disposez-vous d'éléments sur leurs ressources les concernant par rapport à la problématique des SRCAE et à l'appui qu'ils peuvent apporter à leur élaboration ?

D2/ S'agissant plus particulièrement de l'ADEME, y a-t-il des réunions régulières entre la DREAL et la délégation régionale de l'ADEME ?

D3/ Le volet des Contrats de Plan Etat-Région (puis du Contrat de Projet) consacré à

l'ADEME abordait-il le thème Climat-Air-Energie ?

**E – COLLECTIVITES TERRITORIALES** : *[renseigner cette partie de manière succincte]*

Que diriez vous du degré d'intérêt de la Région, d'une part, et des compétences des services de cette collectivité territoriale, d'autre part, sur ces mêmes domaines ?

Citez éventuellement une ou deux démarches à titre d'exemples.

**F – OBSERVATOIRE** : *[renseigner cette partie de manière succincte]*

Existe-t-il un observatoire régional de l'énergie et des pratiques en la matière ?

A-t-il la thématique de l'Air dans son portefeuille ? le Climat ?

Quels sont les partenaires qui s'y rencontrent ?

***MERCI DE VOTRE CONTRIBUTION***