



**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Ministère de l'économie
et
des finances**

Rapport n°008371-01

Rapport n°2012/24/CGEIET/CI

Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)

Rapport à

- Monsieur le ministre du redressement productif

- Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Alain Féménias
CGEDD/IGPEF

Jean-Claude GAZEAU
coordonnateur
CGEDD/IGPEF

Marc CAFFET
CGEIET/IGM

mars 2013

Fiche qualité

La mission conjointe qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du CGEDD⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008371-01
Rapport CGEIET n° 2012/24/CGEIET/CI

Date du rapport : mars 2013

Titre :

Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux « Climat – Air - Énergie » (SRCAE)

Commanditaire(s) : Pascal Faure / Christian Leyrit

Date de la commande :
12/06/2012

Auteur(e)s du rapport : Marc Caffet, Alain Féménias, Jean-Claude Gazeau

Coordonnateur : Jean-Claude Gazeau

Superviseur : Patrice Parisé

Relectrice : Françoise Giboteau

Membres du comité des pairs : *Patrice Parisé, Bernard Brillet, Alain Lecomte, Sabine Goetz, Henri Boyé, François Bellouard, Bruno Verdon.*

Nombre de pages du rapport : 87

Table des matières

1 METHODE pour mener l'audit : un questionnaire des DREAL.....	12
1.1 La problématique des SRCAE.....	12
1.2 Élaboration et envoi d'un questionnaire (DREAL / MIGT).....	14
1.3 Dépouillement	14
2 RESULTATS et DISCUSSION.....	14
2.1 Constats et enseignements tirés de cette première génération de SRCAE au plan des outils et des processus.....	15
2.1.1 Le calendrier prévu par la Loi pour l'élaboration des SRCAE :	15
2.1.1.1 Les différentes étapes d'élaboration des SRCAE.....	15
1.1 Commission départementale de la consommation de l'espace agricole.....	15
2.1.1.2 Le déroulement concret du processus.....	16
2.1.1.3 L'IMPORTANT DES RESSOURCES DOCUMENTAIRES DISPONIBLES, VOIRE DES OBSERVATOIRES EXISTANTS.....	19
2.1.2 Le contenu et la cohérence des SRCAE :	21
2.1.2.1 LA PERCEPTION DES ENJEUX : NECESSITE D'UNE SENSIBILISATION POUR OBTENIR UNE MOBILISATION.....	21
2.1.2.2 LE CONTENU DES SRCAE ET LEURS ORIENTATIONS	23
2.1.2.3 TYPOLOGIE DES ORIENTATIONS DEFINIES DANS LES SRCAE.....	30
2.1.3 LA MISE EN ŒUVRE DES SRCAE : le système des « poupées russes »	34
2.1.3.1 Articulation SRCAE / PCET.....	34
2.1.3.2 Articulation des SCoT et documents d'urbanisme avec le SRCAE.....	36
2.1.4 ELEMENTS D'EVALUATION DES SRCAE par la mission d'audit :.....	38
2.1.4.1 Premiers enseignements.....	38
2.1.4.2 Observer pour agir.....	40
2.1.4.3 Quelle est la valeur des engagements, notamment en lien avec d'autres politiques locales (urbanisation...) ?.....	40
2.1.4.4 L'évolution souhaitable des SRCAE et leur place dans le débat sur la transition énergétique.....	41
2.1.4.5 Le SRCAE, un outil de communication à destination du grand public ?.....	42
2.1.5 LE PARTENARIAT Etat/Région ; les autres acteurs concernés :	42
2.1.5.1 Chef de file unique ou co-élaboration ?	42
2.1.5.2 L'IMPLICATION DES ACTEURS CONCERNES PAR LE PROCESSUS.....	45
2.2 Les moyens humains mobilisés.....	46
2.2.1 LES RESSOURCES HUMAINES :	46
2.2.1.1 COMPETENCES collective et individuelles MOBILISEES.....	47
2.2.1.2 Participation de la délégation régionale de l'ADEME	51
2.2.1.3 Relations avec les DRAAF	51
2.2.1.4 Participation des DDT	51
2.2.1.5 Vision interrégionale.....	51
2.2.2 APPUIS et APPORTS DE LA CENTRALE : Relations avec l'administration centrale et les contributions de celle-ci.....	52
3 Récapitulation et mise en perspective des recommandations pour la seconde génération de SRCAE.....	53
3.1 Le calendrier, la méthode.....	53
3.2 Le contenu et la cohérence.....	55
3.3 Le système des « poupées russes ».....	57

3.4 Accompagner la mise en œuvre des SRCAE.....	58
3.5 Les modes d'évaluation retenus.....	59
3.6 Le partenariat Etat/Région.....	59
3.7 Synthèse des constats.....	62
3.8 Tableau des recommandations par ordre de priorité.....	64
3.8.1 Priorité 1.....	64
3.8.2 Priorité 2.....	65
3.8.3 Priorité 3.....	67

Liste des recommandations

Recommandation 1.(Méthodologie ***)

La mission recommande fortement :

1/ de prévoir pour des schémas stratégiques comme les SRCAE une période suffisamment longue de préparation (de deux ans comme pour les SDAGE) au titre de la participation du public et pour tenir compte des délais incompressibles des consultations institutionnelles.

2/ d'imposer comme étape préalable un état des lieux suffisamment documenté, aux conclusions partagées (mobilisation des niveaux régionaux et infra-régionaux, dialogue avec les acteurs locaux, débat public)

3/ de ménager un temps suffisant pour l'analyse des observations issues de la consultation, élément essentiel à la démarche pour éviter un exercice purement « technocratique ».....[18](#)

Recommandation 2.(Méthodologie **)

Les SRCAE doivent bien asseoir leurs finalités (les « règles du jeu ») avant de s'engager dans l'exercice de leur élaboration :

1/ sensibiliser et mobiliser des collectivités territoriales infra-régionales, des acteurs publics et privés (transports collectifs, logement...) des particuliers et des entreprises à la nécessité d'agir concrètement (harmoniser et renforcer l'implication des élus infra-régionaux),

2/ identifier et d'inventorier les initiatives et les engagements pris par tous les acteurs régionaux,

3/ tenir ensuite un tableau d'avancement de ces engagements et des résultats concrets obtenus,

4/ lors de la prochaine génération de SRCAE, harmoniser et renforcer l'implication des élus infra régionaux ; par exemple : créer un atelier « collectivités ou comité territorial », associant et sensibilisant les élus pendant la phase d'élaboration du document.....[19](#)

Recommandation 3.(Méthodologie ***)

Programmer dès à présent dans la loi sur l'énergie la prochaine génération de SRCAE avec échéance pour leur validation le 31/12/2015 en « dotant » celle-ci de tous les attributs apparus comme facteurs-clés de succès pour la première génération.....[19](#)

Recommandation 4.(Méthodologie *)

Une communication conséquente et différenciée sur les enjeux climat/air/énergie est nécessaire pour mobiliser les consciences et inciter ensuite les acteurs à des gestes concrets :

1/ au niveau du grand public en matière de gestes de la vie quotidienne (ce qui interpelle aussi les élus),

2/ au niveau des élus au titre de leurs projets,

3/au niveau des processus utilisés par les acteurs économiques.....[21](#)

Recommandation 5.(Méthodologie *)

Trouver des éléments pour susciter et intéresser la participation des industriels (à l'instar du monde agricole) suffisamment en amont et non uniquement en phase de consultation.....[22](#)

Recommandation 6.(Méthodologie *)

Pour la prochaine génération de SRCAE trouver les modalités pour susciter, à toutes

les étapes de l'élaboration, des mises en perspective entre régions limitrophes des travaux conduits et des recommandations entrevues	23
Recommandation 7.(Sens **)	
La déclinaison régionale de l'objectif EnR doit prendre en compte le potentiel économiquement exploitable de ressources locales et exclure de cette prise en compte les centrales de production d'énergie d'intérêt national.....	25
Recommandation 8.(Sens **)	
Les SRCAE doivent mettre en évidence que leur objectif premier est, par une approche cohérente et itérative, de ménager les meilleures synergies entre les thématiques CLIMAT/AIR/ENERGIE.....	28
Recommandation 9.(Méthodologie **)	
Il conviendrait d'inciter, pour la deuxième génération de SRCAE, à imposer de façon drastique un nombre limité (moins d'une vingtaine) d'orientations ayant une réelle identité régionale et en procédant à leur hiérarchisation.....	31
Recommandation 10.(Sens ***)	
Par référence aux engagements internationaux, les SRCAE doivent mettre en évidence les engagements des acteurs régionaux :	
- en matière d'énergie, en termes de programmes d'économies d'énergie et en termes de mobilisation des ressources énergétiques locales, les ENR notamment ;	
- en matière de qualité de l'air, en engageant une démarche sur le territoire de la région selon la logique des PPA ;	
- en matière de climat, en termes d'observatoire et de suivi des émissions de GES sur le territoire, et en termes d'incitations fortes à anticiper le changement climatique en prenant en compte les spécificités régionales (comme par exemple les modalités de construction, la gestion du trait de côte, les ressources en eau.....)	33
Recommandation 11.(Méthodologie *)	
Trouver les moyens lors de la seconde génération de PCET et SRCAE de mieux articuler les deux procédures. A l'instar d'une région il pourrait être proposé la construction d'une valise pédagogique facilement appropriable par le maître d'ouvrage du PCET dont les supports permettraient notamment d'expliquer la méthode de construction du SRCAE et de communiquer sur ses objectifs.....	35
Recommandation 12.(Sens ***)	
Toute détermination d'une politique relative aux thématiques liées climat/air/énergie doit expliciter les liens potentiels avec d'autres politiques relatives à l'aménagement du territoire (modes de transport, densification urbaine) et aux modes de vie (sobriété énergétique et confort thermique).....	35
Recommandation 13.(Sens **)	
Les SRCAE doivent pouvoir aboutir à des indications fortes de mise en cohérence en matière d'urbanisme (liens directs entre des orientations SRCAE et les SCoT), de compétence au titre de la décentralisation, et d'objectifs de réalisation pour les PCET :	
1/ ménager des « pontages » directs entre des orientations SRCAE et les SCoT ;	
2/ veiller à une cohérence d'ensemble sans se limiter à leur articulation avec PCET. .	36
Recommandation 14.(Sens *)	
Les pilotes du SRCAE se doivent de mobiliser les SCoT autour des objectifs de territorialisation du SRCAE et d'animer en conséquence la concertation nécessaire..	38
Recommandation 15.(Méthodologie *)	
La concertation avec les élus gagnerait à être prolongée dans la phase aval pour le suivi des indicateurs et la mise en œuvre du schéma.	

Les SRCAE doivent mettre en place un observatoire régional des indicateurs retenus, selon une logique partenariale et transparente (accessibilité des informations environnementales pour le public / Convention d'AARHUS).

Le caractère public des résultats d'évaluation des SRCAE est le garant à terme de la sincérité des engagements des acteurs qui ont accepté de se mobiliser, et donne toute la visibilité à l'interpellation des autres acteurs « obligés » à bâtir un plan d'action (PCET) tenant compte des orientations du SRCAE.....[39](#)

Recommandation 16.(Méthodologie **)

Reconnaître et pérenniser (notamment pour la phase suivante de suivi et de mise en œuvre) sous une forme à trouver le cœur d'expertise régional (services Région, DR ADEME et DREAL) ; pérenniser l'existence de liens entre les personnels (toutes origines confondues, a minima ceux des DREAL et de l'ADEME) en charge des politiques climat-air-énergie.....[43](#)

Recommandation 17.(Méthodologie ***)

Maintenir la responsabilité conjointe de l'Etat et de la Région dans l'animation et l'élaboration des SRCAE.....[43](#)

Recommandation 18.(Méthodologie **)

L'Etat (MEDDE/DGEC relayé par les préfets) doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction des SRCAE et le mettre en pratique:

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur au titre des engagements internationaux de la France,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant dans la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs, entre collectivités, entre régions voisines..., et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

La Région doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction et mise en pratique des SRCAE :

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur vis-à-vis des engagements affichés spécifiquement par la région,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant de la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs de la région, entre collectivités infra-régionales, et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).....[44](#)

Recommandation 19.(Méthodologie *)

Une mission inter-services climat-air-énergie sur le modèle des MISEN, associant en particulier les DRAAF, pourrait être intéressante en termes de synergies (observations, suivi, échanges de données et d'analyses) et pour clarifier les rôles et associer les services risques, urbanisme, transports. Comme pour les DREAL, il conviendrait que le RST tire le bilan de sa participation à la démarche des SRCAE, analyse les compétences et les références qu'il en a retirées et, en vue de la capitalisation de celles-ci, en tire les enseignements pour sa structuration interne sur ce champ climat-air-énergie.....[50](#)

Recommandation 20.(Méthodologie **)

Il serait indiqué que, lors du pilotage d'autres chantiers comparables dans l'avenir, les administrations centrales adoptent un modèle d'animation inspiré du « mode projet » déjà mis en œuvre dans les territoires.....[51](#)

INTRODUCTION

Les schémas régionaux « climat-air-énergie » (SRCAE) introduits par les lois Grenelle 1 et 2 constituent des documents essentiels d'orientation, de stratégie et de cohérence, à la fois à l'échelle d'un territoire, celui de chaque région, et pour conduire une approche conjointe de politiques souvent gérées jusqu'à présent de manière indépendante.

Au cours de l'année 2009, à la demande du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC) qui souhaitait examiner la façon dont les services déconcentrés de l'Etat seraient en mesure de conduire de concert avec leurs homologues de la Région l'élaboration des SRCAE, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) avait inscrit dans son programme un audit thématique national sur cette mise en place. Il s'agissait alors d'accompagner le déploiement rapide en région de ces outils de planification territoriale, en dressant un état des lieux des travaux à entreprendre et en contribuant à définir la méthodologie de leur élaboration. Le rapport de mission, conduit avec le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) avait été remis en février 2010.

Trois ans après, alors que la plupart des SRCAE sont soit adoptés soit en phase d'aboutissement de leur élaboration, une première évaluation se justifie, l'année 2012 étant une échéance obligée pour les schémas régionaux et pour un certain nombre d'outils d'application prévus par les lois de 2009 et 2010, tels les « plans climat-énergie territoriaux » (PCET) et les bilans d'émission des gaz à effet de serre (GES)¹. Le CGEDD et le CGEIET ont donc chargé MM. Marc Caffet (CGEIET), Alain Féménias et Jean-Claude Gazeau (CGEDD) de conduire ce nouvel audit thématique national d'évaluation des SRCAE.

La mission d'audit s'est déroulée de juin à janvier 2013, en procédant notamment, comme en 2009, à un questionnaire par écrit de toutes les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), opération conduite avec l'appui des missions d'inspection générale et territoriale (MIGT) du CGEDD.

Le dépouillement des réponses reçues, complété par des entretiens ciblés à l'échelon central, a permis de procéder à une analyse des principales dimensions (territoriale, temporelle et en termes de gouvernance) structurant l'élaboration des SRCAE et de mesurer l'appropriation réelle de cet objectif ambitieux qui est de coordonner et rechercher les synergies entre les politiques relatives au changement climatique (lutte contre l'augmentation de l'effet de serre et adaptation aux changements climatiques), à la qualité de l'air et à la maîtrise énergétique (traduite par des objectifs nationaux et européens en matière de réduction de consommation et de développement des énergies renouvelables).

Un tel diagnostic conduit à dresser des constats, à mettre en évidence des enseignements et à formuler des recommandations pour la mise en œuvre de ces schémas régionaux et pour préparer les modalités de leur renouvellement.

¹ Les PCET sont obligatoires pour les collectivités de plus de 50.000 hab., et les bilans GES pour les mêmes collectivités, pour les entreprises de plus de 500 salariés et pour les établissements publics de plus de 250 employés.

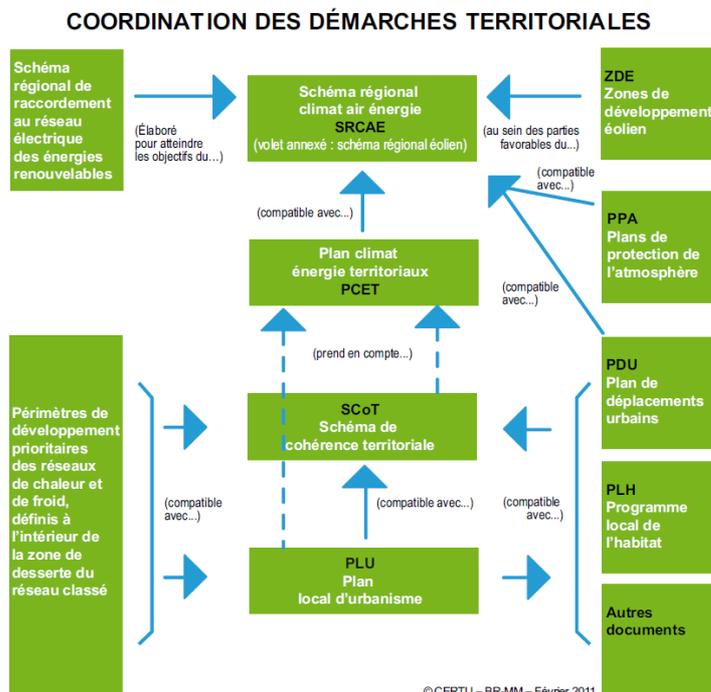
1 METHODE pour mener l'audit : un questionnement des DREAL

L'**audit thématique d'initiative nationale** est une démarche propre en termes d'organisation et de déroulement. Ses modalités sont en cours de refonte dans le cadre de la démarche « qualité » engagée par le CGEDD. Il ne s'apparente pas aux audits définis par la norme NF EN ISO 19011 de janvier 2012² ni aux audits d'établissement ou des services du ministère en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère en charge du Logement.

La **lettre de commande** du 12 juin 2012 (cf. annexe 1) a permis d'indiquer l'objet et les grandes lignes de la mission. Elle est complétée d'une note de cadrage³ présentant la méthode et le dispositif à utiliser.

1.1 La problématique des SRCAE

Les **SRCAE** sont des plans stratégiques co-élaborés par le Préfet de région, représentant de l'État, et le Président de la région. Ils définissent des orientations qui seront mises en œuvre dans différents plans d'action. Parmi ceux-ci, les **plans climat énergie territoriaux (PCET)** sont portés par d'autres acteurs intervenant à une échelle infra-régionale : les « obligés » sont les différentes collectivités de plus de 50 000 habitants.



© CERTU – BR-MM – Février 2011

Source : fiche technique février 2011 du CERTU

² Cette norme donne les définitions suivantes :

Audit : processus méthodique, indépendant et documenté permettant d'obtenir des **preuves d'audit** et de les évaluer de manière objective pour déterminer dans quelle mesure les **critères d'audit** sont satisfaits.

Critères d'audit : ensemble de politiques, procédures ou exigences utilisées comme références vis-à-vis de laquelle les preuves d'audit sont comparées.

Preuves d'audit : enregistrements, énoncés de faits ou d'autres informations pertinents pour les critères d'audit et vérifiables.

³ La lettre de mission et la note de cadrage sont reportées en annexe 1

Avec leur PCET, les collectivités « obligées » disposent ainsi de plans stratégiques pour inciter et accompagner les acteurs économiques implantés de leur territoire.

Les **bilans d'émissions de gaz à effet de serre (GES)** s'imposent pour ces mêmes collectivités, (ainsi qu'aux entreprises de plus de 500 salariés et aux établissements publics de plus de 250 employés) et ont vocation à alimenter de tels plans d'action.

Le propre des SRCAE est ainsi d'établir et de structurer les objectifs et les engagements attendus de **différents acteurs infra-régionaux**, ce qui suppose de **les associer** à l'élaboration des orientations régionales, puis de recueillir les résultats des remontées obtenues afin de construire un bilan pour le territoire régional.

Si des divergences sont possibles entre le SRCAE et les PCET obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, ces derniers ne devront pas remettre en cause les options fondamentales arrêtées à l'échelon régional. En d'autres termes, **les PCET seront compatibles avec le SRCAE** (Cf. fiche PCET).

En matière d'aménagement, seules les politiques de déplacements urbains devraient être directement concernées. À ce titre, **la relation antérieure, plans de déplacement urbain (PDU)/plan régional de la qualité de l'air (PRQA), est étendue à l'ensemble du SRCAE par l'article 70 :**

les PDU devront être compatibles avec le schéma régional.

La loi ne définit aucun lien juridique entre le SRCAE et les documents d'urbanisme. Néanmoins, ces derniers pourront être concernés à travers la détermination des conditions de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production des énergies renouvelables, la préservation de la qualité de l'air (L 121-1 du Code de l'urbanisme). En outre, les PCET, compatibles avec le SRCAE, doivent être pris en compte par les SCoT et les PLU.

Source : fiche CERTU février 2011

La co-élaboration des SRCAE par le Préfet de région et le Président du Conseil régional répond à une logique originale et a priori pertinente.

Il est donc apparu judicieux de reprendre auprès des DREAL une **démarche d'enquête** comparable à celle de l'audit de 2009 en les interrogeant (avec l'appui des MIGT) pour esquisser, dans un délai relativement bref, les éléments saillants de leur expérience d'élaboration des SRCAE.



Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) Etat des lieux au 23/09/12

	Consultation publique non démarrée
	Consultation publique en cours
	Consultation publique terminée
	Approuvé par le Conseil Régional et arrêté par le Préfet de Région Etat du Schéma Régional Eolien, si différent du SRCAE (le code couleur est le même)



1.2 Élaboration et envoi d'un questionnaire (DREAL / MIGT)

Un **questionnaire, construit comme un guide d'entretien** avec des questions ouvertes, a été mis au point en juillet/août 2012 et envoyé aux DREAL via les coordonnateurs de MIGT fin septembre 2012.

Il avait pour but de servir de guide d'entretien pour recueillir non pas des informations très précises, cadrées et factuelles, mais plutôt des éléments de « vécu », des retours d'expérience. La contrepartie était bien évidemment un engagement de respecter un certain anonymat pour éviter des réponses de caractère trop général.

Le questionnaire (présenté en annexe 2) était composé de sept groupes de questions portant sur :

- le contexte général régional,
- les compétences mobilisées en interne,
- les relations de la DREAL avec l'administration centrale,
- la mobilisation de toutes les compétences régionales (en réseau le plus souvent),
- la participation des collectivités territoriales,
- le contenu des orientations retenues pour le SRCAE,
- les conditions de leur élaboration.

En pratique, les DREAL ont répondu directement, sans avoir besoin d'un entretien préalable, leurs correspondants en MIGT veillant plutôt à faciliter leur compréhension du questionnaire, si nécessaire, et à s'assurer des réponses en retour.

1.3 Dépouillement

Les **réponses au questionnaire** envoyé ont été reçues sous une forme numérique **du 15 novembre au 15 décembre 2012**. Elles ont été reportées dans un **volumineux tableau** permettant à la fois une lecture en ligne (réponses des DREAL à une même question) ou en colonne (réponse d'une DREAL) de toutes les contributions.

Un « retour terrain » est prévu en adressant aux DREAL une compilation des « verbatim » les plus fréquents et les plus significatifs ; ce travail a servi de matériau de base pour la rédaction du présent rapport.

2 RESULTATS et DISCUSSION

Le dépouillement des questionnaires n'avait pas pour but de dresser un tableau de bord par trop factuel de l'état des SRCAE (avancement, contenu..), mais de se référer aux attentes du Grenelle en les confrontant aux « résultats sur le terrain », portant sur :

- les conditions d'élaboration d'un véritable document stratégique, qui ne soit pas vécu comme un « énième » plan d'action en matière d'énergie, ou de qualité de l'air, par exemple ;
- **l'exercice, sans précédent en la matière** (y compris à notre connaissance au plan européen), qui a consisté à confronter trois thématiques jusque-là traitées séparément ;
- la construction conjointe entre l'État et la Région de ce document stratégique.

2.1 Constats et enseignements tirés de cette première génération de SRCAE au plan des outils et des processus

2.1.1 Le calendrier prévu par la Loi pour l'élaboration des SRCAE :

La loi a imposé des **délais très resserrés**⁴, sauf raisons majeures (cf. le précédent rapport d'audit de 2009/2010).

De ce fait, la mobilisation effective des deux co-pilotes (le Préfet de région et le Président de la région), de leurs services et des partenaires régionaux, est apparue partout comme une caractéristique forte et indispensable pour réussir une telle démarche.

2.1.1.1 Les différentes étapes d'élaboration des SRCAE

Adopter un SRCAE suppose pour une région de le mettre en cohérence avec le Schéma Régional Éolien et le SRADDT⁵, tous deux en chantier à cette époque. Ce fut au plan local un des préliminaires incontournables à expliciter et à gérer (en gérant l'aspect parfois polémique des enjeux de développement de l'éolien terrestre).

La démarche la plus fréquemment rencontrée était la suivante :

1. une première phase de sensibilisation des services et d'un nombre limité d'élus de la Région a été engagée,
2. un comité de pilotage (COFIL) restreint a ensuite été constitué (État, Région, ADEME, DREAL), parfois « élargi à 5 »⁶ afin de suivre les étapes (méthodologie adoptée : 1/diagnostic, 2/scénarios, 3/orientations et objectifs...) et la rédaction du SRCAE et le cas échéant de rendre des arbitrages. On note parfois le recours à des instances formelles ou consultatives (CRCAE = comité régional du climat, de l'air et de l'énergie, CoDERST⁷, CDCEA⁸, CDNPS⁹ ... etc.) ou le recours à un bureau d'études pour assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en matière d'organisation (modalités de conception et organisation des réunions, surtout faute de ressources internes disponibles en DREAL) ;
3. puis des ateliers « remue-méninges »¹⁰, aussi fournis et « partenariaux » que possible, disposant ou non d'un diagnostic régional préalable, ont été mobilisés sur une durée de l'ordre de 4 à 6 mois. On soulignera le gros travail d'animation des ateliers techniques, certaines régions ont parfois veillé à « mélanger » les acteurs qui se côtoient peu (agriculture, bâtiments, transports, industries, consommation...etc.). Avec une trentaine de participants par atelier, ce sont parfois jusqu'à 150 à 200 participants qui ont été actifs par région ;
4. une consultation publique se déroulant pendant ou après une consultation institutionnelle (avec parfois des ateliers de sensibilisation des élus), a eu à se prononcer sur un avant-projet¹¹,

⁴ L'article L.222-3 de la loi Grenelle 1 (article 17) fixait un délai de un an à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

⁵ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (*anciennement SRADT*)

⁶ En intégrant les « parties prenantes » au sens du Grenelle de l'environnement

⁷ Conseil de l'Environnement et des Risques sanitaires et technologiques

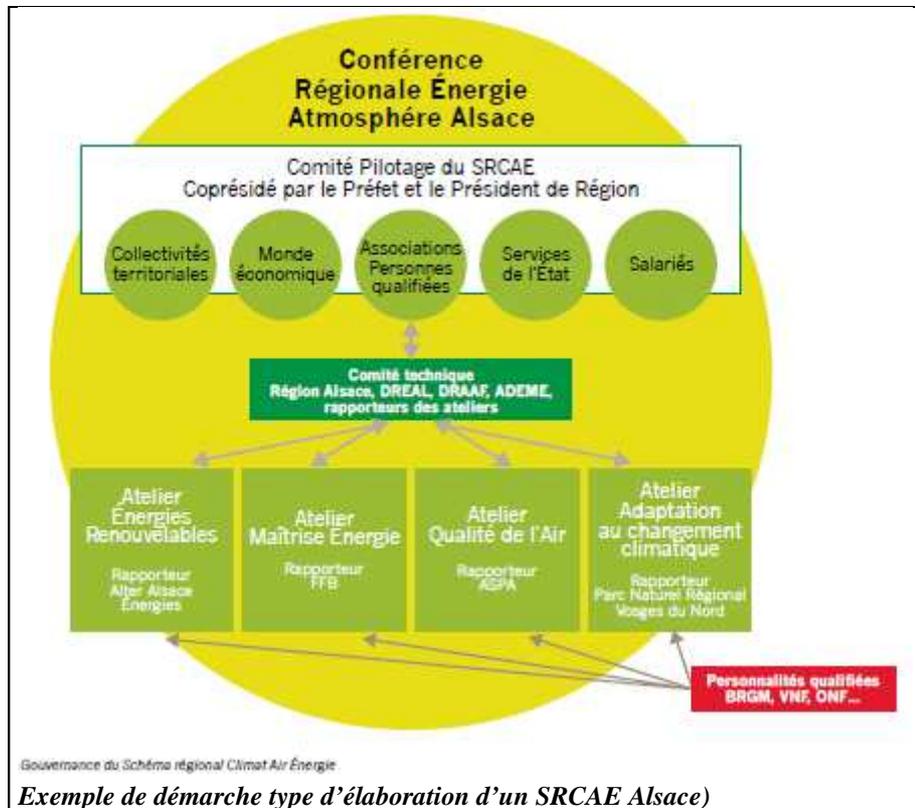
⁸ Commission départementale de la consommation de l'espace agricole

⁹ Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites

¹⁰ Terme québécois pour éviter l'emploi de l'anglicisme « brainstorming »

¹¹ des difficultés matérielles ont été rencontrées : les bases de données d'adresses des élus et collectivités locales nécessaires pour diffuser une sensibilisation n'ont pas été mises à disposition...

5. les réactions recueillies ont été exploitées en vue de l'adoption d'un projet final (délibération du Conseil régional et arrêté préfectoral).



La procédure très formelle de validation de chaque SRCAE (commissions et/ou assemblée plénière, voire commissions départementales) a généré des délais incompressibles, surtout si une validation intermédiaire (avant consultation publique) a été organisée.

Quelques enseignements méthodologiques peuvent être tirés de cette première expérience :

- il est du plus grand intérêt de disposer d'une plate-forme collaborative de travail et d'échanges entre rédacteurs (équipe restreinte) ;
- il faut un pilotage fort et notamment borner dans le temps le travail des ateliers (environ 6 mois de mobilisation) ;
- il est nécessaire de partager les éléments d'un diagnostic préalable, entre les participants, sur l'état des lieux (par exemple avec le recours aux sites Internet de bases de données qui soient facilement accessibles) ;
- enfin il est indispensable de valider chacun des jalons intermédiaires (dialogue entre COPIL et groupes de travail).

2.1.1.2 Le déroulement concret du processus

Quelques points principaux peuvent être mis en évidence au niveau des étapes d'élaboration :

Pour une loi votée en 2009, le **démarrage** des travaux d'élaboration s'est situé entre 2010 et 2012 selon les régions (les dernières approbations finales seront achevées en 2013).

L'expérience acquise avec d'autres démarches similaires (ADEME/Régions) a été un « terreau » favorable (dynamique partenariale, perception des enjeux climat/air/énergie).

- **l'amorçage, le lancement :**

Les démarrages ont été parfois « laborieux » attestant d'un certain climat de scepticisme, souvent levé devant l'intérêt manifesté par les autres partenaires (ONG, collectivités infra-régionales, acteurs économiques...). La DREAL a souvent pleinement assumé la transversalité du projet à mener, suscitant une forte motivation des agents dans une véritable démarche d'équipe-projet.

Le lancement de la procédure d'élaboration n'a pas toujours été immédiat, parfois par manque d'intérêt de quelques-uns au départ, ou encore pour se coordonner avec des procédures d'élaboration en cours (cas des schémas éoliens régionaux ou départementaux, occasionnant souvent des débats très vifs). Des choix ont dû être faits sur la façon de sensibiliser (gouvernance, articulation avec politiques déjà en place), les Conseils généraux, les collectivités infra-territoriales et les acteurs des PCET pour les intégrer dans la démarche.

- **les nœuds d'engorgement :**

Ils sont multiples : doubles signatures, période de réserve du printemps 2012 ; absence de marge de manœuvre en cas de divergences pour se donner le temps de les régler ; parfois trop d'ateliers sur une période resserrée (20 ateliers concomitants parfois), échéance globale de 6 mois très courte pour la tenue des ateliers, des délais trop tendus entre élaboration des documents et leur envoi en consultation, le passage par une phase d'approbation (préfet et président de Région) étant souvent source de retards. Le rythme général a connu des arrêts en fin de parcours, dues à des réactions tardives de certains partenaires (industrie, agriculture...). Certaines procédures supplémentaires ont encore alourdi cette gestion des délais (passages en CODERST dans chaque département, CDNPS, CDCEA...)

Le calendrier réglementaire imposé (que seules de rares régions sont parvenues à respecter) et les « joies » de la gouvernance locale ont eu pour effet de fortement comprimer les phases techniques, parfois au détriment de la qualité des schémas produits.

Des phases très tendues ont été celles de la mise au point rédactionnelle de documents soumis à des consultations (accords à trouver sur les points sensibles et sur les ambitions des engagements).

On reprendra la citation d'une DREAL qualifiant le parcours d'« alternance entre des sprints et des hibernations » en l'absence à chaque étape de délai imposé pour délibérer.

- **l'exploitation des consultations :**

On constate un foisonnement de contributions à exploiter avec un calendrier toujours trop court au regard des délais imposés pour les validations ; plusieurs cas de retards sont imputables à des oppositions sur les objectifs en matière d'éolien, qu'il a fallu gérer pour poursuivre l'élaboration du SRCAE.

- **la programmation claire des phases d'approbation du SRCAE et des phases intermédiaires :**

Des difficultés dans la gestion des délais sont liées à l'approbation par deux pilotes ; fallait-il se donner (ou imposer ?) des délais maximum à certains moments-clé (ex. : pour délibérer après exploitation de consultations) ?

En prenant du recul, **le délai imposé par la loi Grenelle I n'a pas le plus souvent permis de prendre la pleine dimension de l'interconnexion des trois enjeux majeurs (Climat/Air/Énergie)**. Les délais par trop contraints ont affecté chaque étape :

- l'élaboration d'une réelle stratégie politique à l'échelle régionale,
- la pleine mobilisation des acteurs régionaux et infra-régionaux,
- la mise en mouvement des différents niveaux territoriaux de collectivités locales,
- la mise en place d'un réel dialogue avec les acteurs locaux.

Le choix du « juste » délai est donc sensible. Il ne s'agit pas, par un délai trop long, de casser la dynamique d'une démarche de projet et sa logique de travail « commando ». D'autre part, le séquençage imposé est tel que ce sont les dernières séquences, souvent les plus essentielles (analyse des observations) qui sont pénalisées. D'une certaine manière, il serait pertinent d'introduire des délais incompressibles pour toutes les phases, qu'elles soient formelles (phase de consultation par exemple), mais aussi informelles (phases d'analyse). L'obligation de procéder à une enquête publique (procédure certes lourde) au titre de l'adoption d'un programme d'action publique aurait pu conduire à mieux respecter ces séquences dans l'élaboration.

Le « pas de temps » nécessaire pour un bon déroulement paraît devoir être revu. Le délai nécessaire de « maturation » s'avère en fait être proche de deux années, dont 6 mois pour l'étape finale de la consultation / approbation. **La mission recommande de calibrer dès maintenant le calendrier des travaux d'élaboration de la seconde génération de SRCAE et de l'inscrire dans la prochaine loi sur l'énergie.**

Recommandation 1. (Méthodologie *)**

La mission recommande fortement :

1/ de prévoir pour des schémas stratégiques comme les SRCAE une période suffisamment longue de préparation (de deux ans comme pour les SDAGE) au titre de la participation du public et pour tenir compte des délais incompressibles des consultations institutionnelles.

2/ d'imposer comme étape préalable un état des lieux suffisamment documenté, aux conclusions partagées (mobilisation des niveaux régionaux et infra-régionaux, dialogue avec les acteurs locaux, débat public)

3/ de ménager un temps suffisant pour l'analyse des observations issues de la consultation, élément essentiel à la démarche pour éviter un exercice purement « technocratique ».

Recommandation 2. (Méthodologie **)

Les SRCAE doivent bien asseoir leurs finalités (les « règles du jeu ») avant de s'engager dans l'exercice de leur élaboration :

1/ sensibiliser et mobiliser des collectivités territoriales infra-régionales, des acteurs publics et privés (transports collectifs, logement...) des particuliers et des entreprises à la nécessité d'agir concrètement (harmoniser et renforcer l'implication des élus infra-régionaux),

2/ identifier et d'inventorier les initiatives et les engagements pris par tous les acteurs régionaux,

3/ tenir ensuite un tableau d'avancement de ces engagements et des résultats concrets obtenus,

4/ lors de la prochaine génération de SRCAE, harmoniser et renforcer l'implication des élus infra régionaux ; par exemple : créer un atelier « collectivités ou comité territorial », associant et sensibilisant les élus pendant la phase d'élaboration du document.

Recommandation 3. (Méthodologie *)**

Programmer dès à présent dans la loi sur l'énergie la prochaine génération de SRCAE avec échéance pour leur validation le 31/12/2015 en « dotant » celle-ci de tous les attributs apparus comme facteurs-clés de succès pour la première génération.

2.1.1.3 L'IMPORTANCE DES RESSOURCES DOCUMENTAIRES DISPONIBLES, VOIRE DES OBSERVATOIRES EXISTANTS

Un document de référence (état initial¹²) s'est avéré être souvent un outil utile et nécessaire.

Les régions disposaient de peu de sources d'information sur ces sujets souvent nouveaux (par exemple la production diffuse des énergies renouvelables (EnR), les réseaux de chaleur, etc.) ; il n'était pas toujours facile d'obtenir une harmonisation des modes de comptabilisation des émissions de GES ou un consensus sur la notion de consommation en énergie « finale » ; des difficultés sont apparues pour une déclinaison « équilibrée » des objectifs nationaux par rapport aux ressources locales (gisements EnR, transports...)...

Toutes les données disponibles à l'avance (y compris les diagnostics, les études...ou mieux, l'existence d'observatoires régionaux) ont permis de gagner du temps ; l'exploitation par un bureau d'études a pu pallier les cas de carence (à condition que le bureau d'études soit « à la hauteur »). Lorsque des études préliminaires ont été lancées, elles ont demandé au moins 18 mois. Certaines DREAL ont par contre préféré choisir un travail en régie, gage d'enrichissement de la compétence collective du service. Même si ceci était parfois dicté par des moyens financiers limités, cette option a la préférence de la mission.

¹² Dans le cadre d'initiatives déjà lancées antérieurement

Des démarches de PCET préexistaient parfois (sous l'impulsion des délégations régionales de l'ADEME), dont il était facile de reprendre les données.

Les données rassemblées par les DREAL sont en règle générale issues du SOeS¹³, de l'ORE¹⁴, du CEREN, de quelques bureaux d'études (Énergies Demain, etc.), enfin des CERC (qui financent parfois les études). Le fait parfois d'associer l'Université est une initiative tout à fait intéressante.

Des études lourdes ont pu être conduites en amont (sur des crédits mobilisables comme les fonds ADEME abondés par la Région), la conséquence, faute d'anticipation suffisante, étant de grever le calendrier. Elles ont pu porter sur des diagnostics et des aspects prospectifs (CETE Sud-Ouest), sur les gisements régionaux en EnR (hors éolien : biomasse par exemple), et sur les économies d'énergie.

Des diagnostics régionaux étaient parfois déjà disponibles (étude DATAR sur le Grand Ouest, études de consommations d'énergie, d'émissions de GES, les PRQA, les gisements EnR...). Les besoins d'études complémentaires ont porté aussi sur l'adaptation au changement climatique, ou sur les scénarios de réduction des GES (consommations et émissions).

Ce bilan des connaissances (état des lieux) s'avère être un préalable incontournable à la préparation de la démarche (orientation des débats, scénarisation, potentiels de gain envisageables et donc appréciation des futurs objectifs).

Les actions de communication ont souvent été du ressort des experts rédacteurs (appoint des bureaux d'études, mais avec parfois des insuffisances de leur part) dans lesquelles la DREAL a été souvent le seul moteur, sinon avec l'ADEME. Lors des ateliers de sensibilisation pour les élus cette communication a été souvent nécessaire.

Il s'est avéré utile de publier des communiqués de presse à chaque étape-clé (lancement, réunions du COPIL...) mais la communication a pris un tour plus institutionnel parfois : conférences de presse de lancement, document de sensibilisation à grand tirage. Certaines démarches ont parfois choisi de ne pas faire de communication d'envergure (pour le « grand public ») « tant que le document n'est pas adopté », sinon : *« on réfléchit à un « quatre pages » après adoption du SRCAE »...*

Certaines régions ont, de fait, opéré une distinction nette entre actions de communication et actions de sensibilisation/formation, ces dernières étant indispensables en matière de « porter à connaissance » pour les données régionales, mais aussi pour s'approprier dans les mêmes termes les différents éléments techniques et offrir à tous les participants le bagage minimum de connaissances pour mener un débat constructif :

- au niveau des acteurs institutionnels : soit lors de réunions institutionnelles, ou par les réseaux et les formations existantes climat-air-énergie en place, soit lors d'entretiens bilatéraux dans le cas particulier des élus peu présents mais réactifs a posteriori (éolien, rénovation thermique) ;

¹³ Service de l'observation et des statistiques (au sein du Commissariat général au développement durable)

¹⁴ Observatoire régional de l'énergie

- au niveau des services de l'État (en CAR¹⁵, auprès des DDT, en interne à la DREAL) et des participants aux ateliers : rappel du contenu et de la portée du SRCAE ;
- au niveau des acteurs infra-régionaux et des collectivités locales : un grand nombre « est passé à côté de la démarche »

Recommandation 4. (Méthodologie *)

Une communication conséquente et différenciée sur les enjeux climat/air/énergie est nécessaire pour mobiliser les consciences et inciter ensuite les acteurs à des gestes concrets :

1/ au niveau du grand public en matière de gestes de la vie quotidienne (ce qui interpelle aussi les élus),

2/ au niveau des élus au titre de leurs projets,

3/ au niveau des processus utilisés par les acteurs économiques.

Le bilan de la concertation fait ressortir qu'elle a toujours été enrichissante en matière d'hypothèses et de scénarios.

Il faut en définitive distinguer la concertation de la consultation institutionnelle (ex. : chambres consulaires) comme de la consultation « grand public ». La gouvernance à 5 dans le COPIL, a pu souffrir d'une participation moindre (disponibilité limitée des syndicats, parfois des ONG) dans les ateliers techniques. Il a parfois été organisé des réunions d'information en fin de journée pour les acteurs difficilement disponibles en journée y compris pour des élus. Mobilisation et disponibilité des acteurs sont des ingrédients difficiles à obtenir pour des démarches nouvelles comme les SRCAE.

En termes de cible, les SRCAE se prêtent mal à une très large diffusion et nécessitent une information et communication adaptée vers le grand public (c'est-à-dire indirectement chaque citoyen/acteur), dont les modes de vie influent directement sur le niveau actuel des consommations énergétiques (chauffage des logements, recours aux transports pour les trajets domicile - travail, étalement urbain...)

Les échanges par courriel ont des limites, même si la DGEC a toujours répondu à toutes les questions posées. Davantage de réunions auraient permis de mutualiser les réflexions. Par ailleurs, les moyens financiers alloués par la centrale aux DREAL pour financer des études étaient très disparates. Des réunions nationales d'échange sur les SRCAE ont semble-t-il manqué.

2.1.2 Le contenu et la cohérence des SRCAE :

2.1.2.1 LA PERCEPTION DES ENJEUX : NECESSITE D'UNE SENSIBILISATION POUR OBTENIR UNE MOBILISATION

Si la réflexion « en gouvernance à 5 » (État, Collectivités, employeurs/acteurs économiques, syndicats, associations) a incité les grands acteurs locaux (les élus le plus souvent) à se motiver et se mobiliser, la sensibilisation mise en œuvre n'a pas atteint le grand public (on peut au demeurant considérer que les SRCAE en tant que tels n'ont pas pour cible le grand public et doivent être relayés par les PCET et les SCoT notamment). Les travaux de préparation des SRCAE se sont ainsi déroulés avec la légitimité implicite des représentants des partenaires sollicités.

Mobilisation et appropriation

¹⁵ Comité de l'administration régionale

La prise de conscience de l'interconnexion des enjeux climat/air/énergie et son appropriation par tous les acteurs sont très progressives et supposent un pilotage fin et méthodique de la démarche.

La mission considère que, pour la prochaine génération de SRCAE, il conviendra :

- **d'identifier les enjeux les plus importants à traiter à l'échelle régionale et locale, pour aboutir à un diagnostic partagé par tous,**
- **d'élaborer les modalités d'application de chaque SRCAE, dans une démarche répartissant les engagements entre chaque acteur.**

Les industriels se sont relativement peu associés à la phase d'élaboration et ont souvent été présents uniquement à la phase de consultation.

Recommandation 5. (Méthodologie *)

Trouver des éléments pour susciter et intéresser la participation des industriels (à l'instar du monde agricole) suffisamment en amont et non uniquement en phase de consultation.

LA SENSIBILISATION EST PLUS FACILE PAR UNE APPROCHE SECTORIELLE

Souvent lors des ateliers de préparation, la réflexion est partie en raisonnant par grand domaine (transports, bâtiment, industrie, agriculture..) sans transversalité entre domaines, avec pour chacun un questionnement thématique : la qualité de l'air, la consommation énergétique, les EnR voire l'éolien pour lui-même, le changement climatique...etc.

Si l'approche par grand domaine reste mobilisatrice, cela résulte du fait que peu d'acteurs maîtrisent simultanément plusieurs domaines techniques. Lorsqu'une approche transversale est ébauchée, on constate que les formulations techniques les plus fréquentes de ces approches ne témoignent pas d'une prise de recul souhaitable, par exemple :

- l'efficacité énergétique dans les bâtiments et l'industrie (mais pas l'étalement urbain ou la densification urbaine),
- l'efficacité énergétique dans les transports (mais pas le report modal en faveur des transports en commun),
- les énergies renouvelables (mais pas la réduction des consommations d'énergies carbonées, ou le contenu du « mix » énergétique),
- la qualité de l'air (sous réserve de prendre en compte toutes les sources de pollution en jeu au niveau local),
- l'adaptation aux conséquences du changement climatique (mais pas sur les émissions locales de GES...).

Le domaine des transports routiers notamment reste sensible car perçu comme une nécessité indispensable pour le développement et la croissance (surtout en zone enclavée)... quand ne resurgit pas une vision purement corporatiste portée par tel ou tel acteur économique (agriculture, industrie, urbanisme, transports...).

Interrégionalité

Il n'y a pas eu là aussi, compte tenu du délai (même si celui-ci a été prolongé par rapport aux premiers agendas), de mise en perspective des travaux et recommandations entre régions voisines, ce qui, compte tenu du rayonnement des thèmes climat/air/énergie en débat peut générer des incohérences.

Il n'y a pas eu non plus a priori de travail de supervision en ce sens de la part de la DGEC pour recadrer certaines orientations.

Recommandation 6. (Méthodologie *)

Pour la prochaine génération de SRCAE trouver les modalités pour susciter, à toutes les étapes de l'élaboration, des mises en perspective entre régions limitrophes des travaux conduits et des recommandations entrevues

Répartition de l'effort

Lors de l'appropriation des données, s'il a été fait référence aux engagements internationaux de la France (par exemple pour la déclinaison des 3 x 20 %) il n'a pas été fourni les clefs nécessaires pour une juste déclinaison adaptée à chaque territoire (outils statistiques notamment...).

La Loi Grenelle I n'a pas prévu comme étape préalable d'explicitier en quels termes les engagements de la Nation peuvent être partagés entre les territoires et les acteurs. Or la réelle prise de conscience des enjeux climat/air/énergie passe par une pédagogie très fouillée, documentée et adaptée.

En matière de climat, on « attend » plus l'échelon régional sur ses spécificités et non sur les problématiques « onusiennes » très générales qui n'offrent à l'échelle de chaque région que peu d'initiatives originales.

Peu de mesures visant à réduire les émissions de GES sont réellement spécifiques ; par contre, on peut imaginer des mesures d'adaptation aux effets du changement climatique répondant à des problématiques régionales très spécifiques : évolution de certaines cultures, activités touristiques (ski, etc.), évolution du trait de côte à prendre en compte en matière d'urbanisation... Or l'adaptation n'a souvent donné lieu dans les SRCAE qu'à des orientations très générales...

La déclinaison au niveau régional de l'objectif européen des 3 x 20 % atteste d'une certaine incompréhension des pourcentages affichés, notamment en matière d'EnR : par exemple on a le plus souvent plaqué l'objectif européen de 20 % et non les 23 % français !

En termes d'expertise nationale sur l'adaptation au changement climatique, l'ONERC¹⁶ (au sein de la DGEC) est a priori le point focal mais, jamais cité, il ne paraît pas avoir été sollicité.

2.1.2.2 LE CONTENU DES SRCAE ET LEURS ORIENTATIONS

Le présent audit n'avait pas vocation à expertiser de manière exhaustive les contenus de tous les SRCAE (adoptés ou en cours de finalisation).

¹⁶ Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique

Le champ imposé a un peu déçu certains participants, devant un schéma stratégique sans portée juridique, excluant une discussion de la stratégie énergétique nationale¹⁷, n'évoquant pas le trafic aérien ni les émissions indirectes, déception aussi de ne pas participer à l'élaboration d'un plan d'action type PRSE ou d'articuler SRCAE, énergies renouvelables et PRSE...

Les thématiques fréquemment citées dans les orientations ont été : Planification de la mobilité, Aménagement urbain, Organisation des transports, Plan de déplacement employeur, Comportement du citoyen, Recherche et développement (technologies nouvelles), Urbanisme, Exigence de performance du bâti, Gestion forestière et agricole, Relocalisation/circuits courts, Evolution des processus.

Les ruptures sont acceptées si des technologies nouvelles existent.

➔ PERCEPTION DU THEME ENERGIE

La perception des enjeux « Énergie » semble de prime abord assez accessible (en fait en s'en tenant aux grandes lignes) et « facilement partageable » : ses piliers en sont la réduction des consommations, le chauffage adapté des bâtiments (avec une prise de conscience faible de l'importance d'éléments de « confort » tels la température de chauffage des locaux, le mode d'habillement...), la consommation dans les transports...

Toutefois, eu égard au montant des investissements à prévoir, il y a débat entre rénovation BBC¹⁸ (obligatoire dans le résidentiel depuis le 1/1/2013) et traitement de la précarité énergétique. Comment affecter les priorités budgétaires entre rénovation thermique des logements sociaux et aides individuelles aux propriétaires ? Quelle part de l'objectif « Facteur 4 » doit être portée par la puissance publique (lutte contre la précarité énergétique) et par les ménages les plus aisés (capables d'optimiser leur mix énergétique et la performance thermique de leur logement sans être bridés par le retour sur investissement) ?

Signalons la difficulté de s'approprier le « Facteur 4 » et son horizon lointain ; est en cause ici l'absence d'un potentiel régional suffisant (EnR) pour atteindre une réduction d'émissions de GES satisfaisante, ainsi que l'incompatibilité ressentie entre une société faiblement carbonée et un besoin de croissance (surtout si l'on veut réduire le chômage).

Les énergies renouvelables (EnR)

Les EnR ont été la première (parfois la principale) approche du volet ENERGIE des SRCAE, avec des termes de réflexion contraints pour plusieurs EnR :

- le peu de marge sur l'hydroélectricité (relèvement des débits réservés à partir de 2014, impact des installations sur la continuité écologique, difficulté à prévoir l'effet du renouvellement des concessions),
- des puissances installées en photovoltaïque encore faibles,

¹⁷ Du fait de divergences fortes sur les énergies renouvelables avec le niveau national (éolien et photovoltaïque, notamment) du fait des réticences de la population et donc des élus (enjeux paysagers et environnementaux), ou à l'opposé du fait d'une ambition plus forte allant jusqu'au scénario « Négawatt »

¹⁸ Bâtiments à basse consommation...voire bâtiments à énergie positive

- un développement de la méthanisation très faible (498 installations de biogaz en France en 2011 contre 8400 en Allemagne), même s'il a sensiblement progressé ces dernières années,
- de fait, le bois énergie et l'éolien se sont affirmés comme les deux leviers majeurs au regard des objectifs en matière d'EnR.

Les objectifs de production de bois-énergie ont, raisonnablement, souvent été recadrés à la baisse (« on ne mobilisera pas davantage que le potentiel forestier réellement accessible »).

L'éolien a été un motif puissant de participation et a généré une large proportion des avis émis lors de la consultation et a souvent suscité des débats intenses et longs au sein de chaque région, au risque d'accaparer le temps laissé aux débats alors que l'enjeu des SRCAE était plus large.

Remarque : l'offshore n'est pas inclus dans le périmètre d'étude des SRCAE

Une part importante des contributions et des avis recueillis (souvent plus de la moitié en nombre) portait donc sur le sujet de l'énergie éolienne, qui fait toujours débat au niveau local :

- d'une part, certains élus, associations ou particuliers utilisent le canal des débats SRCAE pour faire entendre leur opposition,
- d'autre part, aucune évaluation de l'impact des éoliennes sur l'attractivité touristique ou l'activité économique régionale n'est disponible.

Les énergies renouvelables attirent naturellement un capital « de sympathie » ; cependant l'éolien est souvent « porteur d'émotion » (pour les riverains, en termes d'image touristique..).

Le nucléaire et le « Manifeste Négawatt » (dont un des éléments forts du raisonnement est de partir de la demande d'énergie et non de l'offre) n'ont pas été écartés et ont pu donner lieu à des débats intenses. Là aussi la question se pose, sans les exclure par principe du débat, de préciser en amont les termes du débat régional afin d'éviter que la concertation ne s'engluie sur des arguments très généraux de faible valeur ajoutée régionale.

Le volet « production locale » est souvent perçu comme l'opportunité de revente au réseau national (hydroélectricité, EnR...) mais rarement comme une production décentralisée minimisant des investissements lourds d'infrastructures de transport d'énergie, contribuant à une certaine autonomie régionale ou incitant à l'échelle individuelle à l'autoconsommation. Certaines régions plus difficilement interconnectables (Bretagne, PACA) affichent certes une sensibilité particulière ... mais sans plus. Ceci est d'autant plus dommageable que c'est sur ces sujets qu'une sensibilisation par voie de communication locale serait le plus efficace.

Les territoires ne sont pas égaux dans leur potentiel en EnR. Le solaire est naturellement développé dans le sud de la France mais non exclusivement lorsque l'on observe le niveau d'équipement des Pays du nord. Ceci pointe la question de la solidarité des régions pour garantir et financer la disponibilité en tout point du territoire de l'électricité. En outre nombreux sont ceux qui plaquent sans discernement comme objectif régional l'objectif européen de 20 % (alors que la déclinaison pour la France de ces 20 % est de 23 % de renouvelable) sans tenir compte du potentiel régional afin de répartir équitablement l'effort entre régions pour satisfaire l'engagement national.

Recommandation 7. (Sens **)

La déclinaison régionale de l'objectif EnR doit prendre en compte le potentiel

économiquement exploitable de ressources locales et exclure de cette prise en compte les centrales de production d'énergie d'intérêt national.

La précarité énergétique

La précarité énergétique a souvent fait l'objet d'une orientation spécifique, mais la principale difficulté consiste à repérer les ménages en situation de précarité énergétique, celle-ci ne touchant pas uniquement les revenus les plus modestes.

→ PERCEPTION DU THEME AIR

Les acquis des PRQA

Bien souvent le volet « air » avait déjà été traité de façon approfondie dans le cadre des PRQA, des PPA, voire des PRSE (où la qualité de l'air est parfois retenue comme un enjeu majeur).

Le thème « AIR » a donc déjà été traité dans les PRQA et les PPA, il est ainsi a priori mieux cerné. La sensibilité est naturellement marquée dans les zones urbanisées et industrialisées, avec la crainte de l'image négative d'un classement en « zone polluée ».

La qualité de l'air plutôt que les émissions de GES

On perçoit parfois une difficulté à disposer d'un diagnostic régional des émissions polluantes (NOx¹⁹ et PM10).

Les niveaux de pollution atmosphérique dans certaines zones ou agglomérations sont pointés par le contentieux européen engagé en 2011 par la Commission envers la France pour non respect des normes relatives à la qualité de l'air pour les particules PM10.

La réflexion sur les émissions de GES a le plus souvent été renvoyée aux bilans GES des « obligés » publics et privés.

→ PERCEPTION DU THEME CLIMAT

L'approche GES hors consommation d'énergie fossile n'est pas immédiate, souvent elle consiste à revenir aux aspects liés aux économies d'énergie.

Les « climato-sceptiques » existent encore, plus souvent sur fond de lobbying que d'approche scientifique (représentants des stations de ski, par exemple).

L'adaptation aux changements climatiques en premier lieu

¹⁹ Oxydes d'azote

L'approche « vulnérabilité au changement climatique et atténuation des risques » reste la plus mobilisatrice, car plus concrète (eau, littoral, tempêtes côtières, préservation des AOC, peuplements sylvicoles...) : des prolongements ont déjà été recherchés dans les SDAGE et les PRAD²⁰ en cours de rédaction. La problématique de l'adaptation aux effets du changement climatique recoupe souvent celle des risques naturels auxquels certaines régions sont sensibles (submersion marine du littoral, crues et inondations torrentielles, sécheresse, recul des glaciers et de l'enneigement, fréquence des tempêtes et des coups de vent...etc.).

Néanmoins cette approche « adaptation au changement climatique », avec tout le recul et l'approche globale souhaitables, est assez peu maîtrisée, souvent assimilée à une stratégie portant sur un horizon trop lointain pour mériter l'attention.

La prise en compte du « paquet Energie – Climat » européen

La préparation du SRCAE a parfois intégré un scénario de réduction des émissions de GES à – 30 % (dit « Durban » où l'UE a affiché l'éventualité de cette ambition accrue) en terme de conséquences pour illustrer l'effort à consentir. Il en a été de même pour le scénario à -20% (dit « Grenelle + »). Ces scénarios n'ont finalement pas été intégrés dans les SRCAE.

En matière de climat, comme pour l'énergie, on « attend » plus l'échelon régional sur ses spécificités et non sur les problématiques « onusiennes » très générales, c'est-à-dire sur les effets attendus localement du réchauffement (volet adaptation).

Les spécificités régionales en matière de réduction des émissions (volet mitigation) sont davantage perçues au niveau des stratégies par domaine (transport, politique urbaine, politique agricole...)

En termes d'expertise nationale sur le volet « adaptation », l'ONERC (au sein de la DGEC) représente a priori un point focal, mais il n'a pas été sollicité.



²⁰ Plan régional de l'agriculture durable

→ TRANSVERSALITE : PERCEPTION CONJOINTE DES THEMES CLIMAT / AIR / ENERGIE

Le fait d'aborder transversalement ces trois domaines au sein des SRCAE reste une démarche totalement nouvelle qui ne facilite pas la mobilisation, même parfois des spécialistes.

De ce fait, les contenus des SRCAE mettent davantage en évidence une juxtaposition des déclinaisons régionales propres à chacun des trois thèmes (climat, air, énergie) qu'ils ne s'attachent à montrer qu'ils sont interconnectés : par exemple il est rarement souligné que l'étalement urbain a des conséquences sur l'énergie nécessaire pour le chauffage et pour les transports, lesquelles se traduisent par une détérioration de la qualité de l'air.

Construire une approche réellement transversale qui ne soit pas un simple empilement d'orientations thématiques (Climat, Air, Énergie, transports, bâtiments, agriculture,... etc.) reste donc un exercice peu familier.

Or cet apprentissage constitue un atout décisif pour porter dans la durée les problématiques de développement durable. Un réel apprentissage est donc nécessaire pour acquérir des réflexes de « regards croisés », dont les modalités restent à imaginer, l'une d'entre elles étant de veiller à ne pas repartir dans une deuxième génération de SRCAE avec une équipe-projet entièrement nouvelle. Il faut donc pérenniser la compétence collective bâtie à l'occasion de l'élaboration du premier SRCAE.

Recommandation 8. (Sens **)

Les SRCAE doivent mettre en évidence que leur objectif premier est, par une approche cohérente et itérative, de ménager les meilleures synergies entre les thématiques CLIMAT/AIR/ENERGIE.

Une perception de ce que peuvent être des objectifs stratégiques en matière de croisement de ces thèmes n'a reposé principalement que sur la « culture générale » en place dans les régions (rôle ancien de l'ADEME, présence d'« Espaces Info Énergie »...)

La réelle prise de conscience (qui puisse se traduire par des gestes concrets) simultanée sur les enjeux Climat/Air/Énergie passe donc par une communication très fouillée, documentée et adaptée.

Ce constat ne doit pas cependant générer un quelconque pessimisme mais plutôt interpellier les modes de questionnement des territoires : en effet, dans chaque région et chaque administration locale, on trouve rarement un organigramme qui permette d'accueillir et de gérer ensemble les trois blocs « climat/air/énergie ».

De même, certaines considérations a priori d'intérêt national (éolien offshore, présence ou projet d'une centrale thermique, grands champs d'éoliennes ou centrales solaires, CSPE²¹, etc.) ne peuvent être d'autant moins évacuées du débat en région que leur

²¹ Contribution au service public de l'électricité

traduction sur le territoire se fera dans les documents réglementaires d'urbanisme (SCoT, PLU, etc.).

On peut reprendre le tableau synoptique du CERTU du début du rapport et qualifier la nature des liens souhaitables entre chaque item :

- 1) **engagements nationaux** $\leftarrow \rightarrow$ **SRCAE** : les SRCAE doivent décliner et porter au niveau du territoire régional l'ensemble des engagements de la France. D'une certaine manière, un SRCAE bien fait doit être « autoportant » pour son territoire et engranger l'ensemble des engagements nécessaires sans qu'il soit nécessaire de les compléter par les engagements nationaux ;
- 2) **SRCAE** \leftrightarrow **PCET** : les PCET sont les intermédiaires, la table de correspondance entre l'outil technique SRCAE et les outils réglementaires à l'attention du public à qui ils confèrent sens et légitimité (on sait par exemple toute la difficulté de faire comprendre à tout un chacun que « chaque geste compte » pour éviter le réchauffement de la température moyenne de la Terre !) ;
- 3) **PCET** $\leftarrow \rightarrow$ **SCoT & PLU** : les SRCAE ne sont pas prescriptifs vis-à-vis des documents d'urbanisme. Il importe que les PCET contiennent toute la pédagogie nécessaire pour générer les traductions adaptées dans les documents d'urbanisme (zonage, zones constructibles..).

Remarque : on pourrait faire des observations de même nature au niveau des administrations centrales où certes les experts existent dans chaque domaine mais où le portage simultané des trois enjeux repose essentiellement sur un service de la DGEC.

On trouvera ci-après le tableau synoptique des orientations du SRCAE Nord Pas-de-Calais dont on se doit de souligner la particulière bonne lisibilité des fiches descriptive de chaque orientation.

Orientations		GES (Kteq CO ₂ /an)	EE (GWh/an)	ENR (GWh/an)
AGRI1	Réduire les apports minéraux azotés en lien avec les évolutions des pratiques agricoles (linéaires techniques, évolution technologiques et variétales)	100		
AGRI2	Prendre en compte les enjeux de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de particules dans les pratiques agricoles relatives à l'élevage	50	30	
AGRI3	Accompagner l'amélioration de l'efficacité énergétique et la maîtrise des rejets polluants des exploitations agricoles	20	30	
AGRI4	Encourager le développement d'une agriculture durable, locale et productive			
RT1	Favoriser le développement local des réseaux de chaleur et de froid privilégiant les énergies renouvelables et de récupération	600		2000
RT2	Freiner l'étalement urbain, en favorisant l'aménagement de la ville sur elle-même			
RT3	Augmenter quantitativement et qualitativement la surface des espaces boisés et forestiers, pérenniser les surfaces de prairies et préserver les sols agricoles			
RT4	Densifier les centralités urbaines bien desservies par les transports en commun	10	30	
RT5	Faire progresser la mixité fonctionnelle dans les tissus urbains existants et dans les projets	100	400	
BAT1	Achever la réhabilitation thermique des logements antérieurs à 1975 d'ici 20 ans	1200	5400	
BAT2	Réhabiliter le parc tertiaire	600	1900	
BAT3	Informier et former les acteurs du bâtiment pour accompagner une mise en œuvre rapide des futures réglementations thermiques sur les logements neufs	200	1000	
BAT4	Favoriser l'indépendance aux énergies fossiles en adoptant des technologies performantes (hors bois)	400	1100	2600
BAT5	Encourager l'amélioration de la performance et de la qualité des appareils de chauffage au bois et du bois utilisés	400		350
BAT6	Diffuser les systèmes de production d'eau chaude sanitaire (ECS) les plus performants : solaires et thermodynamiques	150	400	850
BAT7	Limiter les consommations d'électricité spécifiques par l'amélioration des équipements et l'adoption de comportements de consommation sobres	50	1000	
BAT8	Développer l'usage du bois et des éco-matériaux			
ENR1	Atteindre les objectifs les plus ambitieux inscrits dans le Schéma Régional Éolien	600		1900
ENR2	Développer le solaire photovoltaïque, en priorité sur toiture	150		500
ENR3	Développer la méthanisation	500		1000
ENR4	Favoriser le développement du bois énergie et des filières associées à sa valorisation			
INDUS1	Mobiliser les gisements d'efficacité énergétique et amplifier la maîtrise des rejets atmosphériques dans l'industrie	2200	9400	
INDUS2	Encourager et accompagner la valorisation des énergies fatales mobilisables			
INDUS3	Accompagner les ruptures technologiques dans le secteur de l'industrie, notamment dans le choix des matières premières			
TM1	Favoriser les alternatives au transport routier, en développant les capacités de multimodalités et les chaînes multimodales sur le territoire régional	150	600	
TM2	Poursuivre et diffuser les démarches d'amélioration de l'efficacité énergétique et de sobriété carbone engagées par les transporteurs routiers	1200	4500	300
TM3	Favoriser des formes de logistique urbaine plus efficaces énergétiquement			
TV1	Créer les conditions favorables à l'intermodalité et à un développement ambitieux de la marche à pied, et de l'usage du vélo	200	800	
TV2	Optimiser et développer l'offre de transports en commun et leur usage par le plus grand nombre	200	800	
TV3	Encourager l'usage des véhicules les moins émetteurs de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques	800	2400	600
TV4	Limiter l'usage de la voiture et ses impacts en promouvant de nouvelles pratiques de mobilité	150	600	

Figure 106 : Tableau de synthèse des principales orientations du SRCAE avec leurs effets en termes de réduction de GES, d'économies d'énergie, et de développement des énergies renouvelables.

Source : SRCAE Nord Pas-de-Calais

2.1.2.3 TYPOLOGIE DES ORIENTATIONS DEFINIES DANS LES SRCAE

La lecture des schémas régionaux adoptés (11 SRCAE à la date du dépouillement du questionnaire) fournit une première impression de foisonnement, offrant rarement une vision globale et intégrée de la problématique croisée des enjeux du climat, de la qualité de l'air et de la politique locale en matière d'énergie.

Rappelons que certaines régions ont souhaité achever l'élaboration et l'adoption de leur plan régional « éolien » avant de lancer le SRCAE. L'implantation des éoliennes

est en effet un enjeu de territoire fortement marqué par des réactions vives des populations et des élus, où s'affrontent des logiques d'aménagement du territoire, de préservation des milieux naturels et de l'avifaune, enfin d'insertion paysagère et de conséquences sur la valeur du patrimoine immobilier (allant jusqu'au syndrome du « NIMBY »²²).

De ce fait, la réflexion stratégique qui aurait dû préparer en amont des orientations partant des potentialités et des volontés régionales, s'est trouvée prédéterminée :

- d'une part par des choix déjà opérés sur lesquels il n'était pas possible de revenir,
- d'autre part par un vécu en place fortement marqué par une approche thématique²³.

De très nombreuses régions ont formulé un nombre élevé d'orientations (plus d'une cinquantaine), souvent résultat d'une accumulation non hiérarchisée couvrant les différents domaines. Ceci ne peut qu'handicaper la mise en œuvre des SRCAE en leur retirant toute possibilité de donner des clés de structuration des plans subséquents, notamment les PCET.

Recommandation 9. (Méthodologie **)

Il conviendrait d'inciter, pour la deuxième génération de SRCAE, à imposer de façon drastique un nombre limité (moins d'une vingtaine) d'orientations ayant une réelle identité régionale et en procédant à leur hiérarchisation.

On aurait souhaité voir la qualité primer sur une recherche d'exhaustivité générant des orientations par trop générales : ces dernières auraient au demeurant pu être rédigées par la DGEC à disposition des régions, des exemples d'actions concrètes venant en appui des orientations pouvant être cités en guise de conseil pour les PCET.

On peut à cet égard illustrer ceci par des exemples de fiches (« best practices ») d'orientations²⁴ assez illustratives de la démarche souhaitable : dans l'exemple reproduit ci-après, un même formatage est adopté pour chaque recommandation.

²² « not in my back yard » c'est-à-dire : « pas dans mon jardin », attitude qui consiste à faire passer ses intérêts personnels avant toute autre considération.

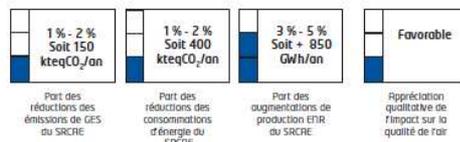
²³ qu'il aurait fallu surmonter par un changement de paradigme, nécessitant un temps de sensibilisation et de réflexion suffisant, ce qui sera développé plus loin.

²⁴ de la Région Nord Pas-de-Calais

ORIENTATION N°BAT6.

Diffuser les systèmes de production d'eau chaude sanitaire (ECS) les plus performants : solaires et thermodynamiques

Participation de l'orientation à l'atteinte des objectifs 2020 du SRCAE



Situation actuelle et enjeux

Les grands consommateurs d'eau chaude sanitaire (ECS) dans le secteur tertiaire sont les cafés, les hôtels, les restaurants, les bâtiments de santé et les centres aquatiques. Cette dernière cible est particulièrement intéressante car elle peut souvent faire l'objet d'une

action directe des collectivités territoriales.

Ces productions d'eau chaude sanitaire sont aujourd'hui assurées dans le secteur tertiaire à 30% par l'utilisation du gaz et à 25% par l'électricité Joule, et dans le secteur résidentiel à 55% par l'utilisation du gaz et à 30% par l'électricité Joule.

Contenu de l'orientation

Objectifs à l'horizon 2020

Développer les systèmes de production solaire et thermodynamique pour alimenter en ECS 15 % des logements et 8 % des locaux tertiaires (soit 550 GWh pour les systèmes solaires thermiques et 300 GWh pour les systèmes thermodynamiques)

Après 2020 : vers le Facteur 4

Tendre vers une généralisation de ces systèmes de production performants d'ECS ou d'autres systèmes innovants

Le développement des systèmes de production les plus performants pour alimenter en ECS les logements et les locaux tertiaires nécessite :

- une installation d'équipements solaires ou thermodynamiques dans 20 000 logements et un ensemble de bâtiments tertiaires par an, correspondant à 400 milliers de m² tertiaire/an,
- cette installation est à associer systématiquement avec un autre système d'appoint d'énergie (électricité, gaz...) afin de respecter les consignes de chauffage (sécurité sanitaire). Par ailleurs, l'entretien et le suivi doivent être réguliers.

Le développement de ces nouveaux équipements dans le secteur tertiaire peut être porté par les branches Santé, Café-Hôtel-Restaurant et, pour la production d'eau chaude, par les complexes aquatiques.

Il peut être préfiguré par des mesures d'optimisation énergétique, à travers notamment la récupération de chaleur sur les groupes froids dans les hôtels et les établissements de santé.

Par ailleurs, dans un premier temps, il s'agit de cibler les grands équipements où les investissements sont plus rentables.

Acteurs concernés en priorité	Conditions de réussite de l'orientation
<p>ADEME</p> <p>Installateurs d'équipements de production d'eau chaude sanitaire</p> <p>Bailleurs sociaux</p> <p>Conseil régional</p> <p>Collectivités territoriales infrarégionales</p> <p>Hôpitaux</p> <p>Industries</p> <p>Cafés-hôtels-restaurants</p> <p>Piscines</p>	<p>Pistes d'actions pour les acteurs régionaux</p> <p>Informar avec pédagogie les acteurs concernés, notamment via les Espaces Info Energie</p> <p>Développer l'éco-conditionnalité des aides</p> <p>Mettre en place des aides pour l'équipement en appareils de production d'eau chaude sanitaire solaires ou thermodynamiques</p> <p>Suggestions de mesures nationales complémentaires</p> <p>Rendre obligatoire l'utilisation de l'ECG produite à partir d'énergie solaire dans les bâtiments tertiaires</p>
<p>Indicateur de suivi</p> <p>• Puissance des systèmes solaires thermiques et systèmes thermodynamiques (PHT) installés pour la production d'eau chaude sanitaire (kW)</p>	

source SRCAE Nord Pas de Calais

On éprouve souvent de la difficulté à opérer une analyse des orientations d'une région donnée compte tenu de leur foisonnement²⁵.

L'absence fréquente d'effort pour limiter le nombre d'orientations stratégiques permet d'éviter une démarche de hiérarchisation ; la déclinaison des orientations retenues montre le plus souvent un foisonnement d'objectifs thématiques et sectoriels

²⁵ (il aurait en effet été intéressant de réaliser une matrice avec en ligne les orientations et en colonnes C, A, E et les domaines transports, bâtiment, etc. afin de « qualifier » les différentes orientations et voir celles qui sont réellement transversales ou celles qui sont mono domaine)

(bâtiments, transports et urbanisme, agriculture et forêts, industries/services et énergies renouvelables...).

Les orientations sont en général classées en enjeux stratégiques pour le territoire (conditions de vie, système productif, ressources naturelles et patrimoniales...) ou selon le thème technique (atténuation des effets du climat, qualité de l'air...)

Recommandation 10. (Sens *)**

Par référence aux engagements internationaux, les SRCAE doivent mettre en évidence les engagements des acteurs régionaux :

- en matière d'énergie, en termes de programmes d'économies d'énergie et en termes de mobilisation des ressources énergétiques locales, les ENR notamment ;

- en matière de qualité de l'air, en engageant une démarche sur le territoire de la région selon la logique des PPA ;

- en matière de climat, en termes d'observatoire et de suivi des émissions de GES sur le territoire, et en termes d'incitations fortes à anticiper le changement climatique en prenant en compte les spécificités régionales (comme les modalités de construction, la gestion du trait de côte, les ressources en eau...).

2.1.3 LA MISE EN ŒUVRE DES SRCAE : le système des « poupées russes »

Les SRCAE définissent des orientations stratégiques qui ne peuvent être mises en œuvre qu'à travers des plans d'action, ce qui pose à la fois des questions de problématique et de méthodologie :

- Quelle est la **prise en compte des spécificités territoriales** (potentialités de gisements ENR, mais aussi handicaps...) ?
- Quelles sont les conditions **d'articulation** entre les plans d'action déjà en place ou en cours d'élaboration (PCET, PRE, PPA/PRQA...) avec le SRCAE ? seront-ils refondus à cet effet ?
- La prise en compte d'**autres plans d'action non spécifiques** (PRSE, SDAGE et SAGE, Trame Verte et Bleue / futurs Schémas de cohérence écologique, SCoT, PLU) sont-ils (ou seront-ils) relus ou refondus en fonction des orientations du SRCAE, et plus généralement entre SRCAE et documents de planification élaborés par d'autres niveaux que le niveau régional (plans départementaux des déchets, SAR d'outre-mer approuvés par décret en Conseil d'État...) ?
- Quelle est l'articulation et la cohérence des SRCAE entre régions voisines ?

2.1.3.1 Articulation SRCAE / PCET

L'avis donné sur un projet de PCET vérifiera la compatibilité du PCET avec le SRCAE, que les objectifs du PCET ne sont pas en contradiction avec les options fondamentales du SRCAE adopté et que le PCET exprime bien la contribution de la collectivité à l'atteinte des objectifs régionaux et disposent d'objectifs chiffrés. Il pourra vérifier, plus précisément et s'agissant du développement des énergies renouvelables, que les objectifs du PCET sont compatibles avec ceux des zones favorables identifiées par le SRCAE, que l'horizon de ces objectifs et leurs unités sont identiques ou comparables avec les objectifs et les unités du SRCAE.

Application (1)

L'articulation imaginée SRCAE / PCET n'a pas en général bien fonctionné compte tenu des délais, les deux exercices se déroulant quasiment en parallèle parfois avec des pilotes différents. La mise en compatibilité SRCAE/PCET a donc été handicapée par l'agenda. Plusieurs DREAL ont construit des outils à cette occasion qui leur permettront d'instruire les agréments des PCET au regard de leur « conformité » ou de leur « prise en compte » des orientations du SRCAE. Certaines initiatives vont même jusqu'à préparer des supports explicatifs du SRCAE pour communiquer sur son contenu, sa méthode, ses objectifs... pouvant parfois servir à assister le maître d'ouvrage d'un PCET.

Les grilles de lecture peuvent même s'inspirer d'autres référentiels (agendas 21 locaux...) lorsque cela apparaît pertinent.

Recommandation 11. (Méthodologie *)

Trouver les moyens lors de la seconde génération de PCET et SRCAE de mieux articuler les deux procédures. A l'instar d'une région il pourrait être proposé la construction d'une valise pédagogique facilement appropriable par le maître d'ouvrage du PCET dont les supports permettraient notamment d'expliquer la méthode de construction du SRCAE et de communiquer sur ses objectifs.

Application (2)

Au-delà des seules procédures d'instruction (à venir) des PCET, des initiatives se mettent en place pour animer des cercles d'échanges ou des réseaux de métiers, au moins entre services de l'État (DREAL, DDT...) et services de la Région.

Les difficultés pourront survenir lorsque les orientations du SRCAE n'auront pas été déclinées à une échelle infra-régionale, et surtout du fait que, sur un territoire donné, un PCET se limite au strict patrimoine de la collectivité maître d'ouvrage sans prendre en compte les autres objectifs du territoire (ledit territoire pouvant en outre faire partie du territoire plus vaste couvert par un autre PCET !).

Apparaît donc de façon implicite un rôle que la DREAL aura à jouer, celui de porter les orientations du SRCAE à toutes les échelles de territoire : par exemple, une difficulté peut naître entre les communautés d'agglomération et les villes lorsque ces deux territoires sont tenus d'élaborer chacun un PCET. Le SRCAE peut éclairer cette articulation avec des déclinaisons territorialisées de ses orientations.

Interdépendances

Ne pas chercher à établir de relation directe entre les politiques d'urbanisme, de santé, de préservation de la biodiversité, d'une part, et les conséquences énergétiques des modes de logement, de déplacement, de consommation et de production, d'autre part, sera cause prévisible d'inefficacité.

Recommandation 12. (Sens *)**

Toute détermination d'une politique relative aux thématiques liées climat/air/énergie doit expliciter les liens potentiels avec d'autres politiques relatives à l'aménagement du territoire (modes de transport, densification urbaine) et aux modes de vie (sobriété énergétique et confort thermique).

Les enjeux climat/air/énergie pour bâtir une stratégie globale territoriale bouleversent le mode de raisonnement des services territoriaux (aussi bien les collectivités que les services de l'État) dont l'organigramme ne répond pas à cette logique : la seule manière de bien appréhender une démarche SRCAE est de travailler en mode-projet (la célèbre organisation matricielle qui se plaque sur l'organisation traditionnelle en râteau). Les SRCAE peuvent même aller au-delà de la seule démarche projet dont la durée est limitée dans le temps : ils peuvent inciter les organisations à repenser de manière plus durable leur architecture pour coller au mieux à ces nouvelles approches globales et raisonner moins en clusters.

Recommandation 13. (Sens **)

Les SRCAE doivent pouvoir aboutir à des indications fortes de mise en cohérence en matière d'urbanisme (liens directs entre des orientations SRCAE et les SCoT), de compétence au titre de la décentralisation, et d'objectifs de réalisation pour les PCET :

1/ ménager des « pontages » directs entre des orientations SRCAE et les SCoT ;

2/ veiller à une cohérence d'ensemble sans se limiter à leur articulation avec PCET

2.1.3.2 Articulation des SCoT et documents d'urbanisme avec le SRCAE

Bon nombre de SCoT en vigueur n'ont pas abordé les thématiques « Climat Air Énergie ». Pourtant l'article L121.1 du code de l'urbanisme stipule que « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer [...] la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, [...] et la prévention des risques naturels prévisibles* ». Les services de l'État disposent là d'un levier pour améliorer la portée « Climat Air Énergie » des documents d'urbanisme. Or les SRCAE peuvent permettre d'édicter des orientations suffisamment directives pour appuyer cette exigence de façon plus précise.

Par ailleurs rares sont pour l'instant les PCET qui investissent le champ de l'urbanisme, et le lien juridique est plutôt lâche (la notion de « prise en compte » est trop faible).

Le renvoi à l'urbanisme est un des rendez-vous manqués des SRCAE. En effet, l'urbanisme est géré au niveau communal (malgré les outils d'intercommunalité, des SCoT, SDAGE et autres OIT²⁶, SAR²⁷ et DTADD²⁸...); aucune politique d'urbanisme n'arrive à établir en premier lieu une solidarité économique entre :

- communes rurales et urbaines,
- communes desservies et communes enclavées,
- communes « de résidence », et communes accueillant des services (y compris le logement social) ou communes accueillant des activités économiques,

De ce fait, comment pourrait-on « juger » d'un bon PLU ou d'un bon SCoT en matière de climat/air/énergie, si les conséquences par exemple en matière de transport ne sont pas quantifiées et rattachées aux orientations des SRCAE ou des PCET ?

Les périmètres des SCoT et des PCET ne convergent pas de façon évidente : territoires différents même si des regroupements de PCET peuvent approcher les périmètres des SCoT, à l'inverse, il y aura des SCoT sans PCET...

La convergence entre SRCAE et un ensemble de SCoT semble la plus évidente mais aucun outil juridique n'est en place : comment formuler et articuler par exemple des objectifs de consommation d'espace ? Autant il n'a pas été possible de décliner les objectifs nationaux dans les SRCAE, autant il est inabordable de le faire entre SRCAE

²⁶ Office de l'information sur le territoire

²⁷ Schéma d'aménagement régional

²⁸ directive territoriale d'aménagement et de développement durable

(même via les PCET) et SCoT et PLU. Un maire peut-il déroger à son PLU pour des raisons de SRCAE ou de PCET ?

Les SRCAE doivent pouvoir déboucher sur des contraintes en matière d'urbanisme, de décentralisation, de réalisation au sein des PCET.

On voit bien que la démarche suivie et les mesures actuelles sont encourageantes mais encore insuffisantes :

- par rapport à l'éolien et au photovoltaïque, les régions ont pu déterminer les modalités de leur engagement en cohérence avec leurs territoires (potentiels mobilisables, mais aussi vulnérabilités) ;
- c'est plutôt l'acte final qui définit l'engagement des régions (délibération du Conseil Régional), passant sous silence la mobilisation des acteurs ;
- en rendant opposable le SRCAE sa démarche en aurait été d'autant plus légitime, mais sa validation serait devenue beaucoup plus délicate ;
- le dispositif de participation et de consultation a donné plus de lisibilité pour les acteurs qui y sont accoutumés, mais ne dispense pas de devoir renouveler les efforts de pédagogie et de communication vers le public ;
- la difficulté sera liée à l'absence d'identification des leviers utilisés pour la mise en œuvre de chaque orientation (avec une absence de portage, le risque sera de transformer le SRCAE en simple document de « bonnes intentions »).

L'un des enjeux du SRCAE est de décliner ses orientations en termes de consommation d'espace et de densification urbaine ; réciproquement, les SCoT auront besoin de définir et de porter des objectifs d'urbanisme dans le SRCAE. Cette convergence sur l'aménagement du territoire ne peut être fondée uniquement sur la portée juridique du schéma régional, elle doit être portée par une animation conjointe des co-pilotes du SRCAE auprès des maîtres d'ouvrage des SCoT (voire des PLU, au niveau des élus communaux). Ainsi une DREAL a conduit au cours de l'année 2010 une démarche de réflexion et de production intitulée "SCoT et Énergie". Les différents acteurs publics qui interviennent dans l'élaboration des SCoT ou dans la mise en œuvre de politiques énergétiques ont été associés à cette démarche qui visait notamment à identifier les leviers d'action utilisables dans les SCoT pour conduire des politiques de l'énergie. Certains SCoT cherchent à mobiliser ces leviers et devraient contenir des volets prescriptifs climat-énergie en mobilisant les nouvelles dispositions introduites par la loi Grenelle II en la matière.

Le niveau des PCET semble compliquer la donne. La territorialisation du SRCAE par les PCET qui ne couvrent pas tout le territoire et qui ne sont pas sur le même contour que les SCoT, ne se prête pas à agir directement sur les SCoT, l'inter-SCoT, les PDU, les intercommunalités, les agences d'urbanisme...

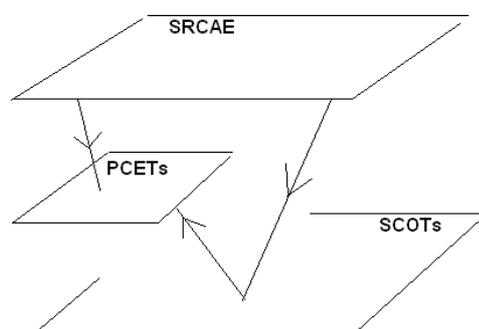
Se pose donc la question de l'articulation directe des SRCAE avec les documents d'urbanisme, c'est-à-dire sans passer par l'intermédiaire des PCET : ce serait une évolution tout à fait pertinente, certaines orientations de SRCAE expriment déjà un certain nombre d'attentes vis-à-vis des documents d'urbanisme qui seront repris dans les « porter à connaissance » de l'État, avec l'appui des DDT.

Construire de la cohérence demandera de préférence des messages mobilisateurs plutôt que se traduire par des obligations (même si la portée juridique des textes a son importance).

Force est de constater que la déclinaison en cascade (SRCAE/PCET/SCoT ou PLU) présente des risques de « perte en ligne ». À contrario, les SRCAE restent très « macro » et constituent des orientations que les « filtres » des PCET permettent de préciser en termes d'actions adaptées aux territoires de leurs maîtres d'œuvre seulement.

Recommandation 14. (Sens *)

Les pilotes du SRCAE se doivent de mobiliser les SCoT autour des objectifs de territorialisation du SRCAE et d'animer en conséquence la concertation nécessaire.



2.1.4 ELEMENTS D'EVALUATION DES SRCAE par la mission d'audit :

Le regard porté par la mission sur les SRCAE n'avait pas pour finalité d'en juger la qualité mais de déceler dans chaque région ce qui était « exemplaire » et à promouvoir (les « bonnes pratiques »/« best practices »).

La confection (et le partage) du bilan des modalités d'élaboration des SRCAE de première génération doit ainsi permettre, pour les schémas de seconde génération, de poser correctement les termes de la répartition des engagements de la Nation entre les territoires et les acteurs.

2.1.4.1 PREMIERS ENSEIGNEMENTS

a) **L'effort** : en matière de niveau d'engagement exprimé dans les orientations il a été fait en administration centrale le pari, implicite il faut le dire, de ne pas répartir l'effort national entre les régions, en postulant que l'agrégation des efforts régionaux s'inscrirait en cohérence avec la contribution nationale aux objectifs et aux engagements internationaux, un suivi régulier pouvant permettre de s'en assurer.

Les indicateurs nationaux en la matière sont renseignés avec des moyens statistiques dont on ne retrouve au niveau régional que des transpositions très hétérogènes ne permettant pas la comparaison (consommation d'énergie dans les transports nationaux et internationaux œuvrant dans la région, par exemple). A titre d'exemple l'outil OPEN de l'ADEME de suivi de la performance énergétique du parc national de bâtiments n'est pas transposé au niveau des régions (ni même son cahier des charges).

Mais de ce fait, en l'absence de tels repères, sur quelles bases objectives une région pouvait-elle et devait-elle se déclarer plus ambitieuse dans certains domaines (en matière d'EnR, par exemple)²⁹ ?

b) **La lisibilité** : la difficulté pour un schéma stratégique, qui renvoie à des plans d'action pour toute mise en œuvre, est de choisir des indicateurs pertinents pour les orientations qui auront été retenues. Pour attribuer un indicateur à une orientation stratégique, il faut que cette orientation soit définie de façon suffisamment claire et précise : les indicateurs doivent notamment s'attacher à une logique de résultats et non de moyens.

Les objectifs des SRCAE sont d'ordre stratégique, à la différence des PCET régionaux qui sont plus opérationnels, mais ils nécessitent d'être rédigés sous forme d'engagements établissant les acteurs qui se mobilisent et les indicateurs mesurables des actions qu'ils retiennent.

c) **SRCAE <-> PCET <-> SCoT <-> grand public**

Les SRCAE, qui supposent une maîtrise minimum et concomitante des trois thèmes, restent des outils non destinés à une diffusion grand public lequel se focaliserait plus volontiers sur tel ou tel thème ou se réfugierait dans un réflexe NIMBY³⁰ souvent stérile ou sclérosant. Les PCET peuvent constituer des intermédiaires offrant à la fois pédagogie, opérationnalité et proximité. Cela suppose néanmoins que les logiques en présence portées par SRCAE et PCET ne soient pas confondues : un PCET n'est pas là pour permettre à une collectivité de chercher à refaire (mais en mieux) le même exercice que l'échelon régional mais, en supposant que l'élaboration du SRCAE ait fait l'objet de toute la concertation souhaitable, le PCET doit traduire en termes pleinement opérationnels certaines des orientations du SRCAE. L'exercice est donc très différent et d'une certaine manière ce sont les PCET qui doivent porter la concertation avec le grand public. On peut noter d'ailleurs que tout à fait à l'aval, les documents d'urbanisme de type SCoT sont l'apanage des communautés de communes et d'agglomération et non des communes...

Le mode de concertation et d'intéressement des élus infra-régionaux n'est pas stabilisé, il est souvent imparfait (réalisé simplement pour le respect des procédures). Au sein des collectivités, les collectivités « obligées » ont été en général plus présentes, mais souvent représentées par leur service technique et non par un élu.

Recommandation 15. (Méthodologie *)

La concertation avec les élus gagnerait à être prolongée dans la phase aval pour le suivi des indicateurs et la mise en œuvre du schéma.
Les SRCAE doivent mettre en place un observatoire régional des indicateurs retenus, selon une logique partenariale et transparente (accessibilité des informations environnementales pour le public / Convention d'AARHUS).
Le caractère public des résultats d'évaluation des SRCAE est le garant à terme de la sincérité des engagements des acteurs qui ont accepté de se mobiliser, et donne toute la visibilité à l'interpellation des autres acteurs « obligés » à bâtir un plan d'action (PCET) tenant compte des orientations du SRCAE.

²⁹ Et a fortiori une région peut-elle être moins ambitieuse du fait de ses handicaps, et faire ainsi appel à la solidarité nationale (compensation entre régions) ?

³⁰ Voir note N°1

La mission recommande fortement de maintenir une information régulière portant sur le contenu, les résultats et la méthode de construction des SRCAE, puis sur les plans d'action qui se réclament des orientations du SCAE (PCET, bilans GES...) en direction des différents contributeurs.

Les objectifs des SRCAE doivent agréger les initiatives des différents acteurs de la région et mettre en évidence l'écart qui subsiste avec les objectifs nationaux à court, moyen et long terme (notamment « le facteur 4 »). La déclinaison infra-territoriale doit être aussi développée que possible.

2.1.4.2 Observer pour agir

La production de valeurs statistiques destinées à renseigner des indicateurs est souvent de la compétence de services de l'État ou de ses établissements publics. D'autres données ne peuvent être recueillies qu'auprès des acteurs concernés, sous le régime de la simple déclaration (enquête auprès d'industriels par exemple). Des partenaires, associatifs par exemple comme le sont les ONG agréées ou les AASQA, tiennent à jour des inventaires et des observations de l'état de l'environnement. Certains domaines ne sont cependant pas couverts.

Il apparaît de plus en plus difficile pour l'État de maîtriser seul et totalement la production des informations permettant de renseigner des indicateurs pour les SRCAE : en associant les producteurs de données, se constitue de fait un réseau partenarial dont il reste à établir la validation des informations livrées. Bon nombre de régions disposent d'observatoires relatifs à des données environnementales, pour des champs limités (la qualité de l'air, les transports...) ou pour des champs plus étendus, c'est à ce niveau que se forge la validation et la légitimité des informations environnementales régionales.

La publication des SRCAE a pour corollaire la publication des indicateurs retenus et ultérieurement la publication des valeurs des résultats obtenus.

2.1.4.3 Quelle est la valeur des engagements, notamment en lien avec d'autres politiques locales (urbanisation...)?

Sans vouloir revenir sur l'imbrication des SRCAE avec les autres documents de planification, il faut considérer que les SRCAE doivent constituer un nœud de passage entre :

- 1) les obligations nationales en matière de CAE qu'ils doivent « digérer » c'est-à-dire en avoir pris et formaté toute la « substantifique moelle » (on ne doit plus avoir besoin de revenir à l'expression nationale des engagements)
- 2) leur traduction en plans d'action à l'échelle des différents territoires régionaux « obligés ».

Cette considération est essentielle pour éclairer les critères qui permettent d'évaluer un bon SRCAE. Une bonne orientation dans un SRCAE doit être le bon compromis, la bonne interface entre niveau national et local : ni trop générale, l'échelon national pouvant alors la proposer comme orientation « générique » applicable à toutes les régions (au moins de métropole), ni trop opérationnelle au point de paraître dicter aux territoires infra-régionaux leurs PCET et autres plans d'action.

L'exercice est donc délicat surtout s'agissant du premier exercice du genre, mais « le jeu en vaut la chandelle » : il constitue une réponse intelligente aux critiques si souvent formulées sur le foisonnement d'outils de planification présents sur la place et qui ne dialoguent pas entre eux.

Il ne s'agit pas de faire d'affirmer la prééminence des approches « CAE »³¹ sur d'autres tout aussi essentielles (SDAGE, SRADT...). **La mission recommande fortement de commencer par intégrer ces trois concepts, ces trois clés, ces trois enjeux en un unique schéma pour ensuite, et ensuite seulement, élargir le spectre à d'autres enjeux.** La rationalisation sensée est à ce prix et ne peut être opérée qu'à partir d'une appropriation suffisante des concepts et non juste après la toute première génération de SRCAE.

Or le réflexe classique devant tout constat de foisonnement est de raisonner sur la forme (« supprimons la moitié des plans ») et non sur le fond en recherchant ce que devrait incarner chaque plan incriminé et en cherchant à rapprocher, confronter et fusionner intelligemment les concepts en présence (climat-air-énergie).

En travaillant en gouvernance à 5, les niveaux de perception et de prise de conscience des grands acteurs locaux ont certainement un peu évolué, et certaines réticences ont pu être levées. Mais la prégnance du court terme pour les élus et surtout l'absence du grand public (certes représenté par les associations) peut affecter une appropriation large des orientations du SRCAE, qui pourtant a à jouer un rôle structurant sur les plans d'action (de type PCET notamment).

L'impossibilité constitutionnelle pour une collectivité territoriale de pouvoir prendre le pas sur une autre et la multiplicité des collectivités disposant de compétences générales n'est pas un gage de rationalisation, toute démarche pouvant dans ce contexte apparaître suspecte et dictée par un jeu de pouvoir.

2.1.4.4 L'évolution souhaitable des SRCAE et leur place dans le débat sur la transition énergétique

La mission d'audit a souhaité resituer sa démarche dans le contexte récent de la conférence gouvernementale sur la transition écologique de septembre 2012, et au titre notamment du débat national sur la transition énergétique qui sera lancé prochainement.

Nous avons souligné l'importance d'une approche globale à opérer par les SRCAE, de rechercher toute la cohérence possible sur les questions énergétiques en relation avec les questions de changement climatique et de santé (qualité de l'air).

Ceci permettra :

- de ne pas séparer les aspects de sobriété et d'efficacité énergétique de ceux du développement de toutes les énergies renouvelables,
- et de considérer l'ensemble du « mix énergétique » de préférence à toute restriction à la seule énergie électrique (nucléaire ou pas...).

Les SRCAE voient à peine le jour, leur mise en œuvre est sur le point de débiter par un cadrage des PCET et des bilans GES qui vont être élaborés, mettant à profit la mobilisation qui a été réussie au niveau infra régional des acteurs locaux. Cette mobilisation va pouvoir être réinvestie dans le débat sur la transition énergétique en permettant de réactiver les initiatives locales et les choix régionaux qui ont été validés.

³¹ Climat Air Energie

2.1.4.5 Le SRCAE, un outil de communication à destination du grand public ?

Le public n'a pas (peut-être à juste titre, un tel document, en l'état, étant assez peu adapté à une diffusion grand public) été sensibilisé, et la phase de consultation du projet de SRCAE (en ligne ou en complétant les registres en préfecture générant un nombre de contributions écrites insignifiant) n'y a pas davantage contribué.

Mais là aussi, on doit se faire à l'idée que le SRCAE ne doit pas être un « couteau suisse » : il initie une démarche de mise en cohérence d'un réel foisonnement d'initiatives locales qui s'expriment de manière incontrôlée au point d'être parfois illisibles.

Il n'était au demeurant pas prévu d'engager une communication de masse (comme l'ADEME dans les campagnes nationales sur les gestes au quotidien). Néanmoins on aurait pu imaginer une réflexion en amont pour cibler par exemple des outils Internet (avec des questions fermées de type « j'aime/j'aime pas » pour faciliter le traitement ultérieur) ou un support concis et pédagogique.

L'association du public est pourtant une occasion de le sensibiliser. Même si le grand public n'est pas la cible directe des SRCAE, les conditions d'association du public posent la question de savoir quelles sont les « respirations » à ménager en cours d'élaboration (actions de communication, de concertation...) avec les acteurs de la société civile et avec quelle « granulométrie » (par exemple : un relais doit-il être assuré par telle ou telle collectivité territoriale et à quel niveau (communes) ?)

L'absence de lien direct entre la démarche et le grand public est néanmoins à relativiser : on pourrait de manière un peu ironique pointer le niveau national où le concept de SRCAE a encore peu migré en dehors des services directement en charge de le porter...

2.1.5 LE PARTENARIAT Etat/Région ; les autres acteurs concernés :

Alors que s'engage « l'acte III de la décentralisation », il est apparu utile de donner quelques clés d'appréciation de la double maîtrise d'ouvrage Etat/Région.

2.1.5.1 Chef de file unique ou co-élaboration ?

Fallait-il un chef de file unique ? : La réponse est sans surprise unanimement négative, mais avec des développements très riches qui montrent qu'il ne s'agit pas de la classique frilosité par rapport à ce type de question.

L'affichage d'un co-pilotage renforce la crédibilité et la légitimité vis-à-vis des autres acteurs régionaux et donc la mobilisation : l'exercice est « ouvert » à la concertation la plus large. Cela s'apparente à la dynamique des CPER, y compris pour la mobilisation des moyens nécessaires.

La co-élaboration est très fructueuse car complémentaire (sur l'approche liée des questions de climat/air/énergie), elle impose notamment que, pour chaque phase de validation, chaque partie définisse un point d'entrée unique au niveau de sa structure, incitant ainsi chaque structure à mobiliser en interne plusieurs services dans cette approche globale.

Les contributions de la Région et de l'Etat diffèrent : l'Etat par ses moyens humains ; la Région plutôt par ses moyens financiers. Institutionnellement parlant il ne paraît pas judicieux d'écarter un partenaire car chacun doit passer par une étape de prise de

conscience des difficultés à surmonter qui, seule, permet de se mobiliser en interne. Ainsi, choisir de se fixer des objectifs plus ambitieux que ceux définis au niveau national est devenu une approche strictement régionale voire locale.

Alors qu'est engagé par le gouvernement l'acte III de la décentralisation, il apparaît important de ne pas se méprendre : il faut que cette réponse assez unanime des équipes-projet (celles qui « ont les mains dans le cambouis ») soit comprise par les partenaires régionaux sur le fond et non en l'assimilant à un rapport de force. Un copartenance génère une saine émulation ; une asymétrie des rôles pour l'élaboration peut polluer les arbitrages techniques pour des raisons tenant au simple rapport de force.

Au demeurant, il vaut mieux laisser le rapport de force s'exprimer au moment du passage à l'acte : par exemple lorsque l'Etat et la Région auront à conventionner le cas échéant pour voir dans quels termes financiers l'Etat peut venir soutenir telle démarche résolument volontariste d'une région au regard des enjeux nationaux. C'est là vraiment que le « franc dialogue » doit se loger et non dans le travail amont entre experts. A ce stade, la mission insiste fortement pour que la priorité absolue soit de disposer d'un réel cœur d'expertise, d'une compétence collective toutes origines confondues pour s'emparer proprement de la complexité technique du concept global.

L'option d'un chef de file unique suscite donc très peu d'adhésion car il faut obtenir une implication responsable des deux parties qui est essentielle pour maintenir et démultiplier la motivation.

Le co-pilotage Etat/Région a ainsi été précieux pour asseoir la légitimité des SRCAE vis-à-vis des autres partenaires, qui de ce fait sont nombreux à être associés à cette élaboration ; il a aussi permis une réelle appropriation des enjeux complexes qu'ils représentent, garante de la pertinence des orientations définies et de leur efficacité future.

Recommandation 16. (Méthodologie **)

Reconnaître et pérenniser (notamment pour la phase suivante de suivi et de mise en œuvre) sous une forme à trouver le cœur d'expertise régional (services Région, DR ADEME et DREAL) ; pérenniser l'existence de liens entre les personnels (toutes origines confondues, a minima ceux des DREAL et de l'ADEME) en charge des politiques climat-air-énergie.

Recommandation 17. (Méthodologie *)**

Maintenir la responsabilité conjointe de l'Etat et de la Région dans l'animation et l'élaboration des SRCAE.

La qualité des relations entre services de la Région et services de l'Etat, tout comme entre le préfet et le président est un facteur de réussite.

Un projet piloté en phase d'élaboration par une seule des parties prenantes, en l'occurrence la Région, avec des choix se démarquant parfois de ceux de la Nation, s'imposerait-il à l'Etat, chargé d'appliquer une politique nationale et de veiller à la cohérence générale, comme par exemple avec les PPA³² (où le pilotage État était dicté par le caractère systématiquement prescriptif des mesures de santé publique) ?

³² Plan de protection de l'atmosphère

Dans le cas d'espèce, l'Etat local ne peut qu'incarner la « politique nationale » de l'énergie dans l'élaboration de ce genre de documents.

On ne peut opposer à ce raisonnement le cas des PRQA issus de la loi sur l'Air de 1996 et dont le pilotage est désormais régional : ils n'ont jamais eu un caractère prescriptif mais sont toujours restés des documents d'orientation qui ne s'imposaient pas à d'autres documents.

Un document d'entrée de jeu unilatéral ne pourra que rester de portée plus faible qu'un document co-élaboré. Si un Conseil régional devient pilote de la qualité de l'air et ses polluants locaux, est-il par exemple prêt à prendre sa part de responsabilité dans les pénalités liées au contentieux européen ? Le pilotage unique comprend à la fois des droits et des devoirs.

Certes le calendrier aurait globalement été plus rapide (la démarche ayant été alourdie par la double validation), mais la portée du document aurait été plus faible la Région ne peut en l'état actuel s'imposer auprès des autres collectivités locales et la prise en compte des politiques nationales ne serait pas garantie. Inversement l'État ne dispose que de l'outil réglementaire des arrêtés préfectoraux qui ne garantit pas une réelle mobilisation locale surtout si le jeu politique régional complique ces relations.

L'expérience de travail conjoint est, au moins dans cette phase de maturation de l'outil, une bonne base pour les chantiers à venir : transition énergétique... L'engagement des deux copilotes et de leurs services est un préalable, fort et indispensable, pour réussir.

La mission recommande de laisser l'outil atteindre sa pleine maturité avant de modifier les termes de la gouvernance. La mission préconise notamment de laisser la deuxième génération de SRCAE se dérouler sans changement au niveau du copilotage.

Un des aspects très positifs de l'élaboration des SRCAE est que, traitant de domaines relativement nouveaux et transversaux au niveau des services, des administrations ont de ce fait appris à se connaître et à s'apprécier.

En DREAL, l'absence de renfort en personnel a rendu l'exercice d'élaboration des SRCAE 2012 extrêmement pénalisant pour les autres missions du service qui ont dû parfois être suspendues voire délaissées. L'élaboration de certaines parties, ou de certains objectifs, ainsi que l'organisation de mise en œuvre nécessiteraient des connaissances et des compétences renforcées. En effet les DREAL ont eu à :

- apporter une expertise technique, parfois aux côtés de l'ADEME,
- organiser toute l'architecture de préparation et de conception des SRCAE,
- animer les ateliers de travail et de concertation,
- contribuer à la négociation...

Aucun moyen d'études n'a pu être accordé aux DREAL en deuxième année d'élaboration. Celle-ci a dû reposer sur la seule contribution financière des Régions pour poursuivre le travail engagé en 2011. Le prochain exercice nécessitera donc de définir les conditions matérielles mobilisables par les DREAL.

Recommandation 18. (Méthodologie **)

L'Etat (MEDDE/DGEC relayé par les préfets) doit affirmer la spécificité de son

rôle dans la rédaction des SRCAE et le mettre en pratique:

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur au titre des engagements internationaux de la France,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant dans la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs, entre collectivités, entre régions voisines..., et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

La Région doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction et mise en pratique des SRCAE :

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur vis-à-vis des engagements affichés spécifiquement par la région,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant de la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs de la région, entre collectivités infra-régionales, et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

2.1.5.2 L'IMPLICATION DES ACTEURS CONCERNES PAR LE PROCESSUS

Il existe plusieurs types de contributeurs à l'élaboration des SRCAE : les collectivités régionale et locales en tant que « stratèges », les acteurs en matière de réalisation effective (dans les transports collectifs, le logement, les entreprises), ...et le public de façon indirecte (somme de micro acteurs mais aussi expression d'une opinion publique à laquelle les élus sont sensibles).

> *Le point d'appui : la synergie entre les co-chefs de file (Etat/Région)*

La portée des SRCAE vis-à-vis des autres parties prenantes ne se résume pas aux seuls liens institutionnels et fonctionnels entre SRCAE et PCET ; elle s'appuie aussi sur la légitimité que les SRCAE ont pu acquérir à l'occasion de leur élaboration, et sur la qualité de la sensibilisation et de la mobilisation des acteurs « obligés » de PCET.

> *L'association et la concertation avec les élus des collectivités infra-régionales*

La sensibilisation des acteurs infra-régionaux a été inégale : faible au départ (présence seulement des services et des techniciens), elle s'est accrue pendant les ateliers de rédaction et lors de la consultation (du fait de l'intérêt manifesté par les ONG et les acteurs économiques) avec une implication plus nette dans la perspective des PCET « obligés » à construire.

> Le positionnement du monde industriel et du monde agricole lors de l'élaboration

Le monde agricole, classiquement méfiant vis-à-vis de ce type de démarche, a davantage participé du fait de son impact sur la consommation d'espaces agricoles et au stockage du carbone induit par les fertilisants organiques et les prairies. Les collectivités engagées dans un PCET se sont plutôt bien investies, parfois jusque dans les groupes de travail. Les industriels se sont mobilisés seulement lors de la consultation et plutôt dans une posture défensive (parler de « *l'intensité énergétique* » mais pas de réduction de la consommation d'énergie, souligner les efforts déjà faits, prendre en compte les aspects économiques comme la conjoncture qui ne favorise pas les investissements à moyen et long terme) : mieux que le SRCAE, la démarche SRADT leur ménage pourtant des ouvertures sur les nouvelles technologies.

> Le grand public

L'avenir est-il dans des messages mobilisateurs plutôt que dans des obligations juridiques ? L'évaluation/suivi sera un outil de sensibilisation, de pédagogie (bons exemples, guides, points info énergie...) et surtout de traduction des engagements. Les SRCAE doivent mettre en place un observatoire régional des indicateurs retenus, fonctionnant de manière partenariale et transparente (accessibilité des informations environnementales pour le public / Convention d'AARHUS).

L'opinion publique, consultée pour les SRCAE sera-t-elle en mesure de rendre légitime des restrictions à l'urbanisation individuelle ? Pourra-t-elle prendre en compte :

- un « pas de temps » adapté, d'où la mise en perspective d'échéances supérieures à la durée des mandats des élus en cours (idem que pour les SDAGE) ?,
- les interférences entre modes de vie, politiques générales d'urbanisation (mitage, étalement urbain...) et de transport...sur les objectifs d'un SRCAE ?,
- la réalité des recoupements entre SRCAE et SDAGE, PRSE...etc ?

Le caractère public des résultats d'évaluation des SRCAE est le garant à terme de la sincérité des engagements des acteurs qui ont accepté de se mobiliser, et l'instrument d'interpellation des autres acteurs sur leur contribution en la matière.

2.2 Les moyens humains mobilisés

L'élaboration des SRCAE dans chaque région a mobilisé des moyens financiers et humains notables de la part des différents acteurs : Région, DREAL et ADEME.

2.2.1 LES RESSOURCES HUMAINES :

En termes de méthode de préparation, les DREAL ont « travaillé pour l'avenir » : elles se sont organisées en équipe-projet : une phase de sensibilisation/formation, les compétences/experts unitaires « se parlent », une acquisition de compétence

transversale aux thématiques unitaires, le chef de projet construit une synthèse... Il y a même eu intégration des acquis de cette démarche dans les DSR des DREAL/DDT.

Mais les services de la région, répartis entre des vice-présidences, n'ont pas toujours permis de telles souplesses.

2.2.1.1 *COMPETENCES collective et individuelles MOBILISEES*

Les compétences mobilisées pour l'élaboration des SRCAE relèvent de plusieurs domaines :

- En premier lieu, la nature et l'intensité des collaborations préétablies entre les trois principaux acteurs : la DREAL, la Région et la délégation régionale de l'ADEME, notamment si ces collaborations ont permis de mener auparavant des travaux communs ou encore de mettre en place un observatoire régional de l'énergie et/ou des gaz à effet de serre (GES). Une tradition de forte coopération n'existait visiblement que dans un petit nombre de régions, pour lesquelles le facteur énergétique jouait un rôle important pour l'économie et la société régionales : dans les autres régions l'exercice d'élaboration des SRCAE a par contre permis aux équipes d'apprendre à mieux travailler ensemble.

C'est un capital à entretenir pour la mise en œuvre opérationnelle des SRCAE.

- En second lieu l'organisation même de la DREAL, qui a mobilisé des compétences d'agents des trois directions qui y furent fédérées, dans leurs différents métiers : énergie, qualité de l'air, transports et mobilité, construction et logement, urbanisme et aménagement du territoire, milieux et ressources naturelles.
- En troisième lieu, la capacité de ces trois entités à agréger autour d'eux les compétences particulières nécessaires aux différents volets du schéma.

L'examen des modalités d'élaboration des SRCAE dans les différentes régions met en évidence quelques constantes qui sont autant d'enseignements pour de tels exercices de planification, et peut être plus encore pour le déploiement de ces schémas sur l'ensemble du territoire.

L'organisation interne des DREAL issue de leur création en 2008 ne répond pas à un modèle uniforme. Les métiers « énergie, construction et logement » sont fréquemment regroupés au sein d'un même service, parfois dans des divisions séparées ; les métiers « Qualité de l'air » sont le plus souvent placés au sein soit du service en charge de la connaissance et des milieux, soit de celui de la prévention des risques ; les métiers infrastructures-transport-mobilité sont le plus souvent dans un service dédié ; les métiers urbanisme-aménagement du territoire sont assez souvent regroupés avec les métiers énergie ou transports.

Les DREAL considèrent de manière quasi unanime que cet éclatement des compétences à mobiliser pour les SRCAE, même s'il a pu parfois créer de la viscosité dans les relations de travail entre services, n'a pas vraiment été handicapant ; ces directions avaient pour la plupart déjà mis en place des procédures et mécanismes d'échanges inter-services, qui ont naturellement été intensifiés pour l'élaboration des schémas par la pratique d'un mode projet et la désignation de référents dans les différents métiers.

Certaines DREAL considèrent d'ailleurs que l'expérience tirée de ce mode projet sera à approfondir pour se mettre « en bon ordre de bataille » pour l'étape à venir, celle de la mise en œuvre concrète des SRCAE dans les territoires de la région.

A titre d'illustration, **le chantier du Plan Bâtiment Grenelle**, porté généralement par le service en charge de la construction et relayé par celui en charge du logement, a été intégré à travers des ateliers thématiques des SRCAE dédiés à la gestion de l'énergie dans le bâtiment. En termes de priorités de la DREAL, ce chantier ne figure pas en général explicitement dans les documents de stratégie régionale (DSR), mais les DREAL considèrent que le thème « énergie durable » qui, lui, y figure systématiquement parmi leurs principales priorités, l'englobe. Plusieurs DREAL signalent qu'elles avaient déjà créé avec les DDT des « clubs métier » Construction consacré à ce chantier, dans le cadre de la territorialisation du Grenelle de l'environnement.

L'élaboration concrète du SRCAE semble s'être réalisée dans toutes les régions dans **un dispositif en trois cercles concentriques** :

- Le premier cercle est constitué par trois acteurs principaux : DREAL, Région et ADEME.

Le mode dominant en DREAL est la désignation d'un chef de projet (parfois d'un second pour le schéma éolien) issu le plus souvent du service en charge de l'énergie et du bâtiment. Ce chef de projet est secondé par des chargés de mission qui consacrent une part très notable de leur activité au SRCAE ; des référents thématiques jouent par ailleurs le rôle de correspondants ou points d'entrée dans les autres services associés (en charge des transports, de l'air, de l'urbanisme, de la connaissance...). Ces référents participent ainsi à l'animation des ateliers thématiques qui réunissent les acteurs et parties prenantes dans la région ; leur nombre varie sensiblement de 4 à 8.

La participation des délégations régionales de l'ADEME paraît avoir été inégale selon les régions : rarement très en retrait, parfois très active dans la construction même du schéma, le plus souvent contributrice par des apports dans des champs techniques bien délimités (certaines énergies renouvelables, certains enjeux d'économie).

La mission n'a pu examiner comment s'est réalisée l'animation de ces délégations par le siège de l'ADEME pour la conduite de cette démarche.

Les Conseils régionaux ont le plus souvent adopté pour les SRCAE la même organisation que la DREAL : un chef de projet et des référents thématiques pour les différents volets ou enjeux du schéma. Dans certaines régions, la répartition des compétences entre plusieurs services ou vice présidences a pu rendre plus compliqué la mise en place de l'équipe. Certaines régions ont été très présentes et ont marqué fortement le contenu du schéma ; dans d'autres au contraire, elles ont joué un rôle plus passif, tout en finançant des études ou expertises nécessaires à sa mise au point.

Globalement il est malaisé de déterminer la charge de travail induite par les SRCAE pour ces trois acteurs. **Toutefois on peut avancer que le « noyau dur » de ces équipes a représenté sur une période de un à deux ans, la mobilisation de 1 à 3 ETP pour la DREAL, de 1 ETP pour l'ADEME et de 1 à 2 ETP pour la Région** ; mais ce ne sont là que des ordres de grandeur très approximatifs, très variables d'une région à l'autre, et auxquels il conviendrait d'ajouter la mobilisation des collaborateurs référents sur les diverses thématiques.

- Le second cercle est constitué de partenaires qui apportent à la démarche leurs compétences sur des composantes particulières du schéma. Les DRAAF ont ainsi fréquemment été associées aux travaux du SRCAE, au titre de leurs compétences en matière de bois-énergie ou de biomasse, ou en matière d'analyse des impacts du changement climatique sur l'équilibre de l'économie

agricole. Les ARS, auparavant engagées dans les PRQA et PPA, également. Les associations de mesure de la qualité de l'air, du réseau Atmo France, ont également été sollicitées, ainsi que, lorsqu'ils existent, les observatoires régionaux de l'énergie et/ou des GES. Autre acteur également très représenté, le réseau scientifique et technique (RST), essentiellement les CETE.

Ce second cercle a permis de mieux couvrir le champ des problématiques propres à chaque région, et également de contribuer à l'animation des ateliers thématiques organisés pour la définition des orientations du schéma.

- Troisième cercle : celui des ateliers thématiques, cadres des débats menés dans la logique de la « gouvernance à 5 », qui ont conduit à alimenter l'équipe de rédaction en propositions de priorités et d'orientations.

Ce troisième cercle a joué un rôle important puisque c'est essentiellement à travers lui que les acteurs et institutions infra-régionaux ont été associés à la démarche, ont pu commencer à s'appropriier les enjeux et les orientations du SRCAE, et donc ont pu se préparer à le décliner à la maille de leurs territoires respectifs.

Deux catégories d'acteurs sont à signaler à ce titre : d'une part les DDT, qui auront un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du schéma, en particulier en raison de leurs compétences en matière de construction, de logement et de gestion de l'espace, et d'autre part les chargés de mission des PCET des collectivités territoriales, en liaison avec leurs élus.

La place des DDT dans la mise en œuvre des SRCAE est à affirmer ainsi que les moyens mis en place, y compris en formation, pour les y préparer.

Les modalités concrètes d'organisation et de mobilisation des compétences sont bien entendu variables d'une région à l'autre ; toutefois ce modèle, plus ou moins nettement formalisé, de structuration en trois cercles, s'est visiblement imposé naturellement.

Le profil des compétences mobilisées par les acteurs de ce premier cercle mérite attention, notamment **en DREAL**. Les chefs de projet sont le plus souvent issus des métiers « énergie, air ou bâtiment », sans forcément avoir une expérience antérieure de la conduite d'exercices de planification, tels celui des PRQA par exemple. Au surplus une telle expérience ne constitue pas nécessairement un atout significatif pour la démarche de planification des SRCAE, dont la particularité est qu'elle exige d'assurer la convergence de trois champs thématiques distincts et auparavant traités séparément. Les chefs de projet ont une particulière aptitude à adopter une approche interdisciplinaire et celle d'animer une équipe ; dans certaines régions, ces chefs de projet n'avaient d'ailleurs aucune référence significative dans le champ des SRCAE, mais en sont devenus par la pratique des experts. Le profil des chargés de mission placés auprès de ces chefs de projet est davantage technique : ce sont de bons généralistes aptes à s'investir techniquement sur chacun des domaines, plutôt que des spécialistes pointus ou des experts. Les référents techniques qui ont apporté les savoirs des différentes composantes concernées de la DREAL étaient au départ des généralistes de ces métiers.

Il semble que la nature de ces profils soit également partagée par les équipes mises en place par les Conseils régionaux.

Lorsqu'une thématique supposait un travail d'approfondissement ou un apport de réelle expertise, le recours à des bureaux d'études ou des CETE a été privilégié. Cette « sous-traitance » a notamment été le cas pour les travaux préliminaires dits « d'état des lieux », tels que les inventaires de potentiel des filières d'énergie renouvelable, d'économies d'énergie ou d'émissions de GES.

Pour l'avenir, il est important que les DREAL capitalisent l'expérience constituée dans leurs équipes à l'occasion de l'élaboration des SRCAE et maintiennent leurs équipes projet en état d'agir pour l'appui aux acteurs qui auront à les mettre en œuvre.

Avec l'élaboration en mode projet des SRCAE, s'est constituée pendant le temps du projet une véritable compétence collective interservices (DREAL, Région, DR ADEME). Cette compétence collective est le fruit de compétences individuelles, d'une volonté collective et d'une organisation adaptée (savoir (faire) + vouloir (faire) + pouvoir (faire) = les trois ingrédients de la compétence). Il faut savoir pérenniser toutes les composantes de cette compétence collective pour réussir la mise en œuvre des SRCAE. C'est aussi par ce type de gestion des ressources humaines que l'on peut donner du liant à l'organisation des services.

Une mention particulière doit être faite pour **la place des CETE** dans la démarche. La plupart des DREAL les a mobilisées (certaines non, faute de compétences ou de disponibilité des CETE « proches ») sur un éventail de prestations extrêmement varié.

Chaque prestation s'est le plus souvent concentrée sur un seul thème, en particulier les inventaires de potentiel des énergies renouvelables, ou la mesure du poids des différentes activités dans la consommation d'énergie.

Deux démarches sont cependant à signaler, dans la mesure où elles reflètent des approches innovantes :

Le CETE Sud Ouest et celui de Lyon ont investi le thème de l'apport des documents d'urbanisme (essentiellement les SCoT) dans la mise en œuvre du SRCAE.

Le CETE de Picardie a réalisé pour la DREAL une analyse comparée des orientations du SRCAE de cette région avec celles des SRCAE des régions limitrophes afin d'en examiner la cohérence.

Recommandation 19. (Méthodologie *)

Une mission inter-services climat-air-énergie sur le modèle des MISEN³³, associant en particulier les DRAAF, pourrait être intéressante en termes de synergies (observations, suivi, échanges de données et d'analyses) et pour clarifier les rôles et associer les services risques, urbanisme, transports. Comme pour les DREAL, il conviendrait que le RST tire le bilan de sa participation à la démarche des SRCAE, analyse les compétences et les références qu'il en a retirées et, en vue de la capitalisation de celles-ci, en tire les enseignements pour sa structuration interne sur ce champ climat-air-énergie.

Si les DREAL ont su s'organiser en mode projet³⁴ en fédérant les moyens de leurs différents services, voire ceux d'autres directions, par contre ce mode d'organisation entre directions d'administration centrale ou entre ministères n'a pas vraiment été mis en œuvre. Compte tenu du caractère très inégal de l'engagement des délégations régionales de l'ADEME, un pilotage plus fort par le siège de l'Agence aurait sans doute été également souhaitable.

³³ Missions Interservices de l'Eau et de la Nature

³⁴ Nous mentionnerons ici le caractère totalement exemplaire de la démarche suivie en région Rhône-Alpes

Recommandation 20. (Méthodologie **)

Il serait indiqué que, lors du pilotage d'autres chantiers comparables dans l'avenir, les administrations centrales adoptent un modèle d'animation inspiré du « mode projet » déjà mis en œuvre dans les territoires.

2.2.1.2 Participation de la délégation régionale de l'ADEME

L'ADEME ne suscite pas en règle générale d'appréciation négative des DREAL : très bon partenariat même s'il apparaît souvent que le plus gros du travail technique a été fait par la DREAL : partie rédactionnelle, logistique, etc. L'Ademe a contribué au financement d'études.

2.2.1.3 Relations avec les DRAAF

Un des aspects très positifs de l'élaboration des SRCAE est que, traitant de domaines relativement nouveaux et transversaux au niveau des services, des contacts se sont opérés entre administrations qui ont de ce fait appris à se connaître et à s'apprécier.

Ainsi dans le Nord Pas-de-Calais, la DRAAF a proposé des amendements pertinents visant à mieux intégrer les enjeux agricoles dans le SRCAE et à mieux les articuler avec les politiques existantes. Cela a entamé une collaboration DREAL DRAAF nouvelle qui s'est poursuivie lors de l'élaboration du PRAD.

Globalement, ce pont entre DREAL et DRAAF est nouveau depuis le SRCAE mais à valoriser et à renforcer tant il existe une plus-value technique et politique (relations et échanges intéressants avec la chambre d'agriculture notamment)

2.2.1.4 Participation des DDT

L'articulation entre DREAL et DDTM sur les missions climat-énergie (notamment sur le sujet plans climat énergie territoriaux) requiert une attention particulière, car elle n'est pas automatique. Une mission inter-services climat-air-énergie sur le modèle des MISE pourrait ménager des synergies (observations, suivi, échanges de données et d'analyses), clarifier les rôles et inclure les services risques, urbanisme, transports.

2.2.1.5 Vision interrégionale

Il n'y a pas eu compte tenu du délai (même si celui-ci a été prolongé par rapport aux premiers agendas) de mise en perspective par les DREAL des travaux et recommandations entre régions voisines ce qui peut générer des problèmes de cohérence. Il n'y a pas eu non plus a priori de travail de supervision en ce sens de la part de la DGEC pour harmoniser certaines orientations portant sur des territoires contigus.

2.2.2 APPUIS et APPORTS DE LA CENTRALE : Relations avec l'administration centrale et les contributions de celle-ci

S'agissant des relations établies avec l'administration centrale, du pilotage de la démarche et des appuis qu'elles attendent de sa part, les DREAL ne citent quasiment que la DGEC (tout comme elles ne citent que la DHUP/QC pour les observatoires de l'EE du bâtiment !). Celle-ci est restée à l'écoute de leurs besoins et s'est montrée particulièrement réactive pour répondre à leurs nombreuses interrogations et sollicitations. Les DREAL expriment toutefois plusieurs regrets :

- Malgré la qualité du guide d'élaboration des schémas, il est noté une certaine faiblesse dans le cadrage préalable des objectifs que chaque région devait afficher en vue de respecter les engagements du pays ;
- Des réunions périodiques avec les correspondants « énergie » en régions ont eu lieu, mais trop peu de réunions des chefs de projet SRCAE spécifiquement dédiées à cette démarche. Les échanges entre DREAL, les comparaisons de bonnes pratiques, la capitalisation des connaissances sont jugés avoir été de ce fait très limités³⁵.
- Après l'interruption de ces réunions, les échanges avec la DGEC ont surtout pris la forme de demandes de précisions ponctuelles par messagerie électronique. La DGEC y a répondu systématiquement d'une manière qui a été appréciée ; sa présence auprès des DREAL a été de même nature en matière de conseils sur l'élaboration des PCET.
- Si les bases de données nationales du MEDDE étaient disponibles pour les bâtiments³⁶, l'outil mis à disposition tardivement par la DGALN n'a pas été exploité.

Si les DREAL ont su s'appuyer localement sur les compétences d'autres services ou agences (DRAAF et ARS déjà citées ; directions régionales de l'INSEE pour des analyses socio-économiques, évolutions de populations ou études des impacts du changement climatique), par contre les contacts avec les autres directions d'administration centrale (DGALN/DHUP, DGPR, CGDD/SOeS, DAJ...) sont étonnamment absents dans leur travail de construction des SRCAE.

On en retire le constat que si les DREAL ont su s'organiser en mode projet en fédérant les moyens de leurs différents services, voire ceux d'autres directions, par contre ce mode d'organisation entre directions d'administration centrale, ou entre ministères, n'a pas vraiment été mis en œuvre.

Compte tenu du caractère assez inégal de l'engagement des délégations régionales de l'ADEME qui ressort de cette enquête, un pilotage plus fort par le siège de l'Agence aurait sans doute été également souhaitable.

³⁵ La mission a observé que les DREAL n'ont pas eu, sauf exception, le souci de comparer leurs projets avec ceux des régions limitrophes ; ceci est une illustration de cette insuffisance d'échanges inter régions.

³⁶ Peu de sources étaient disponibles cependant pour la chaleur renouvelable.

3 Récapitulation et mise en perspective des recommandations pour la seconde génération de SRCAE

Les constatations et les recommandations qui suivent ont été formulées au fil du rapport ; leur récapitulation et leur hiérarchisation visent à replacer l'audit dans une perspective d'amélioration continue du dispositif en vue de la seconde génération des SRCAE, et d'en assurer une exploitation dans le cadre de la réflexion sur la transition énergétique.

3.1 Le calendrier, la méthode

Les calendriers annoncés se sont avérés trop courts pour élaborer les SRCAE (3 à 6 mois réellement utiles) car les délais des consultations institutionnelles sont incompressibles (avec les collectivités locales, leurs services, et les autres institutions).

Le délai impératif que fixait la Loi Grenelle I méconnaissait lourdement l'état réel de prise de conscience des trois enjeux majeurs et liés entre eux que sont climat/air/énergie, ce qui ne pouvait pas permettre d'œuvrer très rapidement pour :

- élaborer une stratégie politique à l'échelle régionale,
- mobiliser réellement des acteurs régionaux et infra-régionaux,
- mettre en mouvement les différents niveaux territoriaux de collectivités locales,
- mettre en place un dialogue avec les acteurs locaux.

Le « pas de temps » nécessaire à la prise de conscience réelle et suffisante des enjeux demande d'envisager dès maintenant l'organisation des travaux d'élaboration de la seconde génération de SRCAE en termes de calendrier. Le délai nécessaire s'avère être proche de deux années, dont 6 mois pour l'étape finale de la consultation / approbation.

Recommandation 1 (méthodologie / priorité 1)

La mission recommande fortement :

- 1/ de prévoir pour des schémas stratégiques comme les SRCAE une période suffisamment longue de préparation (de deux ans comme pour les SDAGE) au titre de la participation du public et pour tenir compte des délais incompressibles des consultations institutionnelles,**
- 2/ d'imposer comme étape préalable un état des lieux suffisamment documenté, aux conclusions partagées (mobilisation des niveaux régionaux et infra-régionaux, dialogue avec les acteurs locaux, débat public),**
- 3/ de ménager un temps suffisant pour l'analyse des observations issues de la consultation, élément essentiel à la démarche pour éviter un exercice purement « technocratique ».**

La Loi Grenelle I n'avait pas prévu dans son calendrier d'élaboration des SRCAE une étape préalable de partage des engagements de la Nation entre les territoires et les acteurs. Or la réelle prise de conscience des enjeux climat/air/énergie passe par une communication très fouillée, documentée et adaptée.

Recommandation 2 (méthodologie / priorité 2)

Les SRCAE doivent bien asseoir leurs finalités (les « règles du jeu ») avant de s'engager dans l'exercice de leur élaboration :

1/ sensibiliser et mobiliser des collectivités territoriales infrarégionales, des acteurs publics et privés (transports collectifs, logement...) des particuliers et des entreprises à la nécessité d'agir concrètement (harmoniser et renforcer l'implication des élus infra-régionaux),

2/ identifier et d'inventorier les initiatives et les engagements pris par tous les acteurs régionaux,

3/ tenir ensuite un tableau d'avancement de ces engagements et des résultats concrets obtenus,

4/ lors de la prochaine génération de SRCAE harmoniser et renforcer l'implication des élus infra régionaux ; par exemple : créer un atelier « collectivités ou comité territorial », associant et sensibilisant les élus pendant la phase d'élaboration du document.

Davantage de réunions auraient permis de mutualiser les réflexions (les échanges par courriel ont des limites, même si la DGEC a toujours répondu à toutes les questions posées). Par ailleurs, les moyens financiers alloués aux régions étaient très disparates pour financer des études. Des réunions nationales d'échange sur les SRCAE ont semble-t-il manqué.

Recommandation 3 (méthodologie / priorité 1)

Programmer dès à présent dans la loi sur l'énergie la prochaine génération de SRCAE avec échéance pour leur validation le 31/12/2015 en « dotant » celle-ci de tous les attributs apparus comme facteurs-clés de succès pour la première génération.

3.2 Le contenu et la cohérence

Mobilisation et appropriation

La prise de conscience des enjeux croisés climat/air/énergie, et son appropriation sont très progressives et demandent une organisation méthodique. Sa traduction en gestes concrets suppose une communication très fouillée, documentée et adaptée.

Recommandation 4 (méthodologie / priorité 3)

Une communication conséquente et différenciée sur les enjeux Climat/Air/Energie est nécessaire pour mobiliser les consciences et inciter ensuite les acteurs à des gestes concrets :

- 1/ au niveau du grand public en matière de gestes de la vie quotidienne (ce qui interpelle aussi les élus),**
- 2/ au niveau des élus au titre de leurs projets,**
- 3/ au niveau des process utilisés par les acteurs économiques.**

Les spécificités régionales en matière de réduction des émissions (volet mitigation) sont davantage perçues au niveau des stratégies par domaine (transport, politique urbaine, politique agricole...).

Les industriels se sont peu impliqués dans la phase d'élaboration et ont souvent limité leur participation à la phase de consultation.

Recommandation 5 (méthodologie / priorité 3)

Trouver des éléments pour susciter et intéresser la participation des industriels (à l'instar du monde agricole) suffisamment en amont et non uniquement en phase de consultation.

Interrégionalité

Il n'y a pas eu, compte tenu du délai (même si celui-ci a été prolongé par rapport aux premiers agendas), de mise en perspective des travaux et recommandations entre régions voisines, ce qui pourrait générer des incohérences. Un travail de supervision en ce sens de la part de la DGEC aurait peut-être permis de recadrer certaines orientations.

Recommandation 6 (méthodologie / priorité 3)

Pour la prochaine génération de SRCAE trouver les modalités pour susciter, à toutes les étapes de l'élaboration, des mises en perspective entre régions limitrophes des travaux conduits et des recommandations entrevues

Hiérarchisation (1)

Le volet EnR (et notamment l'éolien) a souvent suscité des débats intenses et longs au sein de chaque région, alors que l'enjeu des SRCAE était plus large. L'éolien a été un motif puissant de participation et a généré une large proportion des avis émis lors de la consultation.

On ressent par ailleurs une extrême difficulté à opérer une analyse des orientations d'une région donnée compte tenu de leur foisonnement³⁷.

Recommandation 7 (sens / priorité 2)

La déclinaison régionale de l'objectif EnR doit prendre en compte le potentiel économiquement exploitable de ressources locales et exclure de cette prise en compte les centrales de production d'énergie d'intérêt national.
--

Transversalité

Construire une approche réellement transversale qui ne soit pas simplement un empilement d'orientations thématiques (climat, air, énergie, transports, bâtiments, agriculture, ...etc.) reste un exercice peu familier.

Les contenus des SRCAE mettent davantage en évidence les déclinaisons régionales proposées pour chacun des trois thèmes (climat, air, énergie) qu'ils ne s'attachent à montrer qu'ils sont liés entre eux : par exemple l'étalement urbain a des conséquences sur l'énergie nécessaire pour le chauffage et pour les transports, lesquelles se traduisent par une détérioration de la qualité de l'air...

Recommandation 8 (sens / priorité 2)

Les SRCAE doivent mettre en évidence en premier lieu que leur objectif est, par une approche cohérente et itérative, de ménager les meilleures synergies entre les thématiques AIR/ENERGIE/CLIMAT.

Hiérarchisation (2)

De très nombreuses régions ont formulé un nombre élevé d'orientations (souvent plus d'une cinquantaine), résultat d'une accumulation sans hiérarchisation dans les différents domaines. Cette absence de hiérarchie ne peut qu'handicaper le passage aux plans d'action (notamment les PCET).

Recommandation 9 (méthodologie / priorité 2)

Il conviendrait d'inciter, pour la deuxième génération de SRCAE, à imposer de façon drastique un nombre limité (moins d'une vingtaine) d'orientations ayant une réelle identité régionale et en procédant à leur hiérarchisation.
--

³⁷ (il aurait en effet été intéressant de réaliser une matrice avec en ligne les orientations et en colonnes C, A, E et les domaines transports, bâtiment, etc. afin de « qualifier » les différentes orientations et voir celles qui sont réellement transversales ou celles qui sont mono-domaine)

Répartition de l'effort

En matière de climat on « attend » plus de l'échelon régional qu'il traite de ses spécificités et non des problématiques « onusiennes » très générales, c'est-à-dire sur les effets attendus localement du réchauffement (volet adaptation).

S'il a été fait référence aux engagements internationaux de la France (ex. :3x20%) il n'a pas été donné les clefs nécessaires pour les décliner dans les territoires (outils statistiques notamment...).

La Loi Grenelle I n'a pas prévu une étape préalable de partage des engagements de la Nation entre les territoires et les acteurs.

Recommandation 10 (sens / priorité 1)

Par référence aux engagements internationaux, les SRCAE doivent mettre en évidence les engagements des acteurs régionaux :

- **en matière d'énergie, en termes de programmes d'économies d'énergie et en termes de mobilisation des ressources énergétiques locales, les EnR notamment ;**
- **en matière de qualité de l'air, en engageant une démarche sur le territoire de la région selon la logique des PPA ;**
- **en matière de climat, en termes d'observatoire et de suivi des émissions de GES sur le territoire, et en termes d'incitations fortes à anticiper le changement climatique en prenant en compte les spécificités régionales (comme par exemple, les modalités de construction, la gestion du trait de côte, les ressources en eau...).**

Ces engagements, traduits dans le SRCAE, seront soumis à enquête publique en vue de l'approbation du Schéma.

En termes d'expertise nationale sur l'adaptation au changement climatique, l'ONERC (au sein de la DGEC) est a priori le point focal mais n'a pas été sollicité.

3.3 Le système des « poupées russes »

Interdépendances

Ne pas établir de relation directe entre les politiques d'urbanisme, de santé, de préservation de la biodiversité, d'une part, et les conséquences énergétiques des modes de logement, de déplacement, de consommation et de production, d'autre part, sera cause prévisible d'inefficacité.

Recommandation 11 (sens / priorité 1)

Toute détermination d'une politique relative aux thématiques liées climat/air/énergie, doit expliciter les liens potentiels avec d'autres politiques relatives à l'aménagement du territoire (modes de transport, densification urbaine) et aux modes de vie (sobriété énergétique et confort thermique).

Force est de constater que la déclinaison en cascade (SRCAE/PCET/SCoT ou PLU) présente des risques de « perte en ligne ».

Recommandation 12 (sens / priorité 2)

Les SRCAE doivent pouvoir aboutir à des indications fortes de mise en cohérence en matière d'urbanisme (liens directs entre des orientations SRCAE et les SCoT), de compétence au titre de la décentralisation, et d'objectifs de réalisation pour les PCET :

- 1/ ménager des « pontages » directs entre des orientations SRCAE et les SCoT ;
- 2/ veiller à une cohérence d'ensemble sans se limiter à leur articulation avec le PCET.

3.4 Accompagner la mise en œuvre des SRCAE

Application (1)

L'articulation imaginée SRCAE / PCET n'a en général pas bien fonctionné compte tenu des délais, les deux exercices s'étant déroulé quasiment en parallèle parfois avec des pilotes différents.

Les SRCAE ne sont pas des plans d'action, il ne demeure pas moins nécessaire de s'intéresser à l'accompagnement qu'ils ont pu prévoir pour la mise en œuvre de leurs orientations. L'accompagnement de cette mise en œuvre passe par la mobilisation des acteurs, en termes de guides, d'outils, de formation...

Recommandation 13 (méthodologie / priorité 3)

Trouver les moyens lors de la seconde génération de PCET et SRCAE de mieux articuler les deux procédures. A l'instar d'une région il pourrait être proposé la construction d'une valise pédagogique facilement appropriable par le maître d'ouvrage du PCET dont les supports permettraient notamment d'expliquer la méthode de construction du SRCAE et de communiquer sur ses objectifs.

Les SRCAE s'adressent plus aux acteurs des PCET qu'à l'opinion publique. Or les comportements qui influent sur les consommations énergétiques (chauffage des logements, recours aux transports pour les trajets domicile - travail, étalement urbain...) sont du ressort de chaque individu.

Le mode de concertation et d'intéressement des élus infra-régionaux n'est pas stabilisé, il est souvent imparfait (réalisé simplement pour le respect des procédures). Au sein des collectivités les « obligées » ont été en général plus présentes, mais souvent représentées par leur service technique et non par un élu.

Recommandation 14 (sens / priorité 3)

Les pilotes du SRCAE se doivent de mobiliser les SCoT autour des objectifs de territorialisation du SRCAE et d'animer en conséquence la concertation nécessaire.

3.5 Les modes d'évaluation retenus

Le bilan partagé des modalités d'élaboration des SRCAE de première génération permettra, pour les schémas de seconde génération, de poser correctement les termes de la répartition des engagements de la Nation entre les territoires et les acteurs.

La mission recommande fortement de délivrer régulièrement une information portant sur le contenu, les résultats et la méthode de construction des SRCAE, puis sur les plans d'action qui se réclament des orientations du SRCAE (PCET, bilans GES...) en direction des différents contributeurs.

Les objectifs des SRCAE sont d'ordre stratégique, à la différence des PCET régionaux qui sont plus opérationnels, mais ils nécessitent d'être rédigés sous forme d'engagements établissant les acteurs qui se mobilisent et les indicateurs mesurables des actions qu'ils retiennent.

Les objectifs des SRCAE doivent agréger les initiatives des différents acteurs de la région, et mettre en évidence l'écart qui subsiste avec les objectifs nationaux à court, moyen et long terme (notamment « le facteur 4 »). La déclinaison infra-territoriale doit être aussi développée que possible.

Les SRCAE doivent être accompagnés d'un observatoire régional des indicateurs retenus, fonctionnant de manière partenariale et transparente (accessibilité des informations environnementales pour le public / Convention d'AARHUS).

Recommandation 15 (méthodologie / priorité 3)

La concertation avec les élus gagnerait à être prolongée dans la phase aval pour le suivi des indicateurs et de la mise en œuvre du schéma.

Les SRCAE doivent mettre en place un observatoire régional des indicateurs retenus, selon une logique partenariale et transparente (accessibilité des informations environnementales pour le public / Convention d'AARHUS).

Le caractère public des résultats d'évaluation des SRCAE est le garant à terme de la sincérité des engagements des acteurs qui ont accepté de se mobiliser, et donne toute la visibilité à l'interpellation des autres acteurs « obligés » à bâtir un plan d'action (PCET) tenant compte des orientations du SRCAE.

Le caractère public des résultats d'évaluation des SRCAE est le garant à terme de la sincérité des engagements des acteurs qui ont accepté de se mobiliser, et l'instrument d'interpellation des autres acteurs sur leur contribution en la matière.

3.6 Le partenariat Etat/Région

L'élaboration des SRCAE dans chaque région a mobilisé des moyens financiers notables des différents acteurs Région, DREAL et ADEME.

La participation de l'ADEME au niveau des délégations régionales n'a pas toujours été assurée au niveau du groupe d'experts animateurs et rédacteurs du SRCAE.

Un des aspects très positifs de l'élaboration des SRCAE est que, traitant de domaines relativement nouveaux et transversaux au niveau des services, il a généré des contacts inter-administrations qui ont de ce fait appris à se connaître et à s'apprécier.

Recommandation 16 (méthodologie / priorité 2)

Reconnaître et pérenniser (notamment pour la phase suivante de suivi et de mise en œuvre) sous une forme à trouver le cœur d'expertise régional (services Région, DR ADEME et DREAL) ; pérenniser l'existence de liens entre les personnels (toutes origines confondues, a minima ceux des DREAL et de l'ADEME) en charge des politiques climat/air/énergie.

L'option d'un chef de file unique suscite très peu d'adhésion car il est nécessaire d'obtenir une implication responsable des deux parties, laquelle est essentielle pour maintenir et démultiplier la motivation.

Le copilotage Etat/Région a été précieux pour asseoir la légitimité des SRCAE vis-à-vis des autres partenaires, qui de ce fait sont nombreux à être associés à cette élaboration ; il a aussi permis une réelle appropriation des enjeux complexes qu'ils représentent, garante de la pertinence des orientations définies et de leur efficacité future.

Recommandation 17 (méthodologie / priorité 1)

Maintenir la responsabilité conjointe de l'Etat et de la Région dans l'animation et l'élaboration des SRCAE.

Les DREAL ont su s'organiser en mode projet en fédérant les moyens de leurs différents services, voire ceux d'autres directions, par contre ce mode d'organisation entre directions d'administration centrale ou entre ministères n'a pas vraiment été mis en œuvre. Compte tenu du caractère très inégal de l'engagement des délégations régionales de l'ADEME, un pilotage plus fort par le siège de l'Agence aurait sans doute été également souhaitable.

La mobilisation des deux copilotes et surtout de leurs services est un préalable, fort et indispensable, pour réussir.

Recommandation 18 (méthodologie / priorité 2)

L'Etat (MEDDE/DGEC relayé par les préfets) doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction des SRCAE et le mettre en pratique:

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur au titre des engagements internationaux de la France,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant dans la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs, entre collectivités, entre régions voisines..., et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

La Région doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction des SRCAE et à le mettre en pratique:

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur vis-à-vis des engagements affichés spécifiquement par la région,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant de la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs de la région, entre collectivités infra régionales, et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

En DREAL, l'absence de renfort en personnel a rendu l'exercice d'élaboration des SRCAE 2012 extrêmement pénalisant pour les autres missions du service qui ont dû être suspendues voire délaissées. L'élaboration de certaines parties, ou de certains objectifs, ainsi que de leurs conditions de mise en œuvre nécessiteraient des connaissances et des compétences renforcées. En effet les DREAL ont eu à :

- apporter une expertise technique, parfois, aux cotés de l'ADEME,
- organiser toute l'architecture de préparation et de conception des SRCAE,
- animer les ateliers de travail et de concertation,
- contribuer à la négociation...

Aucun moyen d'études n'a été accordé en deuxième année d'élaboration. Seule la contribution financière éventuelle des Régions a permis de poursuivre le travail engagé en 2011. Le prochain exercice nécessitera donc de définir les conditions matérielles mobilisables par les DREAL.

Recommandation 19 (méthodologie / priorité 3)

Une mission inter-services climat/air/énergie sur le modèle des MISEN, associant en particulier les DRAAF, pourrait être intéressante en termes de synergies (observations, suivi, échanges de données et d'analyses) et pour clarifier les rôles et associer les services risques, urbanisme, transports. Comme pour les DREAL, il conviendrait que le RST³⁸ tire le bilan de sa participation à la démarche des SRCAE, analyse les compétences et les références qu'il en a retirées et, en vue de la capitalisation de celles ci, en tire les enseignements pour sa structuration interne sur ce champ climat/air/énergie.

Recommandation 20 (méthodologie / priorité 2)

Il serait indiqué que, lors du pilotage d'autres chantiers comparables dans l'avenir, les administrations centrales adoptent un modèle d'animation inspiré du « mode projet » déjà mis en œuvre dans les territoires.

³⁸ Réseau Scientifique et Technique du MEDDE

3.7 Synthèse des constats

Les SRCAE sont l'une des traductions, sous forme d'outils de programmation stratégique à l'échelle des régions, d'enjeux de société particulièrement forts dans les domaines :

- de la dépendance énergétique de notre économie et de nos modes de vie,
- de la santé au regard des émissions dues aux énergies carbonées,
- de notre sécurité face au changement climatique et à ses conséquences en termes de risques naturels.

La mise en œuvre de l'élaboration des SRCAE dans chaque région aura été une expérience nouvelle et enrichissante pour les acteurs locaux (les collectivités, les entreprises et les autres acteurs économiques, les citoyens à travers leurs diverses associations...) ; leur degré de sensibilisation, la motivation et la mobilisation qui s'en sont suivies, sont des acquis qu'il faut maintenant entretenir et exploiter, dans la mise en œuvre des PCET par exemple. Cette première génération de SRCAE sera peut-être marquée par des productions parfois imparfaites quant à l'opérationnalité effective de leur contenu, mais il eût été exceptionnel de réussir dès le premier essai et dans un calendrier qui se voulait très resserré au départ. Les premières recommandations du rapport d'audit portent donc sur les enseignements à en tirer pour la prochaine génération de SRCAE, car il s'agit d'outils qui ont toute leur pertinence en termes de démarche (gouvernance) et d'objectifs (pour la mise en œuvre des politiques nationales).

Les SRCAE couvrent trois niveaux de compétences :

- celui des orientations (en termes de politique locale en partant d'une déclinaison des orientations nationales portées par la DGEC), car leurs contenus ont une dimension stratégique relevant de la régulation publique,
- celui des objectifs régionaux (au sens où ils invitent les acteurs à s'appropriier des buts communs, mesurables et clairement définis), car ce sont des engagements avec une définition des responsabilités, et du suivi/évaluation qui leur correspond,
- et enfin celui des actions recommandées (à destination des acteurs pour qu'ils se les réapproprient dans les PCET et les bilans GES...), dont on ne peut être assuré de leur mise en œuvre que dans la mesure où les acteurs auront été associés et suffisamment motivés par l'élaboration des SRCAE.

L'exercice d'élaboration des SRCAE aura été :

- au plan de la méthode, de tenter d'agrèger de façon cohérente des objectifs pour des territoires infra-régionaux, en vue d'une agrégation nationale,
- au plan des outils, de tenter de définir le niveau territorial le plus pertinent pour mettre en œuvre des actions « CAE » comme : la commune pour l'urbanisme (PLU et SCoT), l'acteur économique pour les PCET (entreprises, bailleurs sociaux, régies de transport en commun...),
- au plan de la démarche, de tenter de décliner dans une approche conjointe trois enjeux majeurs, l'énergie, la qualité de l'air et les conséquences en matière de climat dans les préoccupations quotidiennes : pouvoir d'achat et précarité énergétique, santé, modification des modes de vie, prise de conscience des intérêts à moyen terme (l'intérêt de réduire la dépense en énergie carbonée, les conséquences du changement climatique pour la ressource en eau, la gestion du trait de côte, les risques naturels...).

Le processus d'élaboration de l'outil « SRCAE » entre dans les missions et les actions du MEDDE, que ce soit au titre des attributions des directions d'administration centrale (DGEC, DHUP, DGITM, DGPR...) ou au niveau des initiatives nationales actuellement mises en œuvre (transition écologique et transition énergétique), l'échelon territorial étant le bon niveau pour que chacun prenne conscience des enjeux et pour identifier les moyens concrets d'agir. C'est également avec un outil comme un SRCAE que l'Etat peut interpeller les collectivités sur leurs programmes en matière de bâti, d'énergies renouvelables, de transports en commun...etc.

Les SRCAE sont devenus une pièce importante dans les politiques nationales, et ce constat, issu des travaux dans les régions (y compris avec leurs faiblesses structurelles), conduit aujourd'hui à délivrer des recommandations fortes.

L'approche conjointe « C/A/E » est un acquis fondamental et il ne peut plus y avoir dorénavant d'approche disjointe : au même titre que le débat sur la transition énergétique est lui-même une partie du débat sur la transition écologique (environnementale), les problématiques « Santé-Environnement (dont qualité de l'air) » « climat » et « énergie/pouvoir d'achat » doivent donc être abordées de façon liée, d'une part, et d'autre part ne pas être cantonnées à leurs seuls domaines pour trouver aussi leurs déclinaisons dans les politiques de l'urbanisme et des transports, notamment.

Dans un contexte de préparation d'une nouvelle étape de décentralisation, l'expérience des SRCAE a montré que la place de l'État en région est bien d'être aux côtés des collectivités, donc de ne pas se retirer de son rôle de co-animateur local ni de son rôle d'impulseur au titre des politiques nationales.

L'Etat en région doit préserver les compétences internes qu'il a pu mettre au service de l'élaboration des SRCAE (ADEME, DREAL, DRAAF...) afin d'en assurer le suivi et préparer leur déclinaison dans les PCET.

A ce titre, il est urgent d'inciter dès à présent l'échelon régional de l'État, sous l'impulsion des DREAL, à rédiger une contribution « apport des travaux d'élaboration du SRCAE au débat régional sur la transition énergétique » sous la forme d'un résumé opérationnel de 30 pages maximum.

3.8 Tableau des recommandations par ordre de priorité

3.8.1 Priorité 1

Recommandation 1 (méthodologie ***) page 16

La mission recommande fortement :

1/ de prévoir pour les schémas stratégiques comme les SRCAE une période suffisamment longue de préparation (de deux ans comme pour les SDAGE au titre de la participation du public et pour tenir compte des délais incompressibles des consultations institutionnelles),

2/ d'imposer un état des lieux suffisamment documenté, aux conclusions partagées (mobilisation des niveaux régionaux et infrarégionaux, dialogue avec les acteurs locaux, débat public),

3/ de ménager un temps suffisant pour l'analyse des observations issues de la consultation, élément essentiel à la démarche pour éviter un exercice purement « technocratique ».

Recommandation 8 (méthodologie***) page 26

Programmer dès à présent dans la loi sur l'énergie la prochaine génération de SRCAE avec échéance pour leur validation le 31/12/2015 en « dotant » celle-ci de tous les attributs apparus comme facteurs clés de succès pour la première génération.

Recommandation 10 (sens ***) page 30

Par référence aux engagements internationaux, les SRCAE doivent mettre en évidence les engagements des acteurs régionaux :

- en matière d'énergie, en termes de programmes d'économies d'énergie et en termes de mobilisation des ressources énergétiques locales, les ENR notamment ;

- en matière de qualité de l'air, en engageant une démarche sur le territoire de la région selon la logique des PPA ;

- en matière de climat, en termes d'observatoire et de suivi des émissions de GES sur le territoire, et en termes d'incitations fortes à anticiper le changement climatique en prenant en compte les spécificités régionales (comme par exemple, les modalités de construction, la gestion du trait de côte, les ressources en eau...).

Ces engagements, traduits dans le SRCAE, seront soumis à enquête publique en vue de l'approbation du Schéma.

Recommandation MAJEURE 11 (sens *) page 32**

Toute détermination d'une politique relative aux thématiques liées Climat/Air/Energie, doit expliciter les liens potentiels avec d'autres politiques relatives à l'aménagement du territoire (modes de transport, densification urbaine) et aux modes de vie (sobriété énergétique et confort thermique).

Recommandation 17 (méthodologie *) page 40**

Maintenir la responsabilité conjointe de l'Etat et de la Région dans l'animation et l'élaboration des SRCAE.

3.8.2 Priorité 2

Recommandation 2 (méthodologie **) page 17

Les SRCAE doivent bien asseoir leurs finalités (les « règles du jeu ») avant de s'engager dans l'exercice d'élaboration :

1/ celui de sensibiliser et mobiliser des collectivités territoriales infrarégionales, des acteurs publics et privés (transports collectifs, logement...) des particuliers et des entreprises, à la nécessité d'agir concrètement (harmoniser et renforcer l'implication des élus infra régionaux)

2/ celui d'identifier et d'inventorier les initiatives et les engagements pris par tous les acteurs régionaux

3/ celui de tenir ensuite un tableau d'avancement de ces engagements et des résultats concrets obtenus.

Recommandation 6 (sens **) page 21

La déclinaison régionale de l'objectif EnR doit prendre en compte le potentiel économiquement exploitable de ressources EnR locales et exclure de cette prise en compte les centrales de production d'énergie d'intérêt national.

Recommandation 7 (méthodologie **) page 23

Il conviendrait d'inciter, pour la deuxième génération de SRCAE, à imposer de façon drastique un nombre limité (moins d'une vingtaine) d'orientations ayant une réelle identité régionale et en procédant à leur hiérarchisation.

Recommandation 12 (sens **) page 32

Les SRCAE doivent pouvoir aboutir à des indications fortes de mise en cohérence en matière d'urbanisme (liens directs entre des orientations SRCAE et les SCoT), de compétence au titre de la décentralisation, et d'objectifs de réalisation pour les PCET.

Recommandation 16 (méthodologie **) page 40

Reconnaître et pérenniser (notamment pour la phase suivante de suivi et de mise en œuvre) sous une forme à trouver le cœur d'expertise régional (services Région, DR ADEME et DREAL) ; pérenniser l'existence de liens entre les chargés de mission (toutes origines confondues, a minima ceux des DREAL et de l'ADEME) en charge des politiques Climat-Air-Energie.

Recommandation 18 (méthodologie **) page 41

L'Etat (MEDDE/DGEC relayé par les préfets) doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction des SRCAE et le mettre en pratique:

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur au titre des engagements internationaux de la France,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant dans la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs, entre collectivités, entre régions voisines..., et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

La Région doit affirmer la spécificité de son rôle dans la rédaction des SRCAE et à le mettre en pratique:

1/ afficher et affirmer un rôle d'impulseur vis-à-vis des engagements affichés spécifiquement par la région,

2/ mobiliser ses propres experts (dans les services et les établissements publics) dans la démarche de construction collective puis de mise en œuvre des plans d'action,

3/ afficher et affirmer sa mission de régulateur et de garant de la démarche à travers le choix des objectifs, entre acteurs de la région, entre collectivités infra régionales, et la transparence vis-à-vis du public...

4/ être exemplaire dans ses propres choix (communication, gestion de ses bâtiments, de ses déplacements, vie courante des services...).

Recommandation 20 (méthodologie) page 48**

Il serait indiqué que, lors du pilotage d'autres chantiers comparables dans l'avenir, les administrations centrales adoptent un modèle d'animation inspiré du « mode projet » déjà mis en œuvre dans les territoires.

3.8.3 Priorité 3

Recommandation 3 (méthodologie*) page 17

Une communication conséquente et différenciée sur les enjeux Climat/Air/Energie est nécessaire pour mobiliser les consciences et inciter ensuite les acteurs à des gestes concrets :

1/ au niveau du grand public en matière de gestes de la vie quotidienne (ce qui interpelle aussi les élus)

2/ au niveau des élus au titre de leurs projets

3/au niveau des process utilisés par les acteurs économiques.

Recommandation 4 (méthodologie *) page 19

Trouver des éléments pour susciter (à l'instar du monde agricole) et intéresser la participation des industriels suffisamment en amont et non uniquement en phase de consultation.

Recommandation 5 (méthodologie *) page 20

Les SRCAE doivent mettre en évidence en premier lieu que leur objectif est, par une approche cohérente et itérative, de ménager les meilleures synergies entre les thématiques AIR/ENERGIE/CLIMAT.

Recommandation 9 (méthodologie *) page 28

Pour la prochaine génération de SRCAE trouver les modalités pour susciter à toutes les étapes de l'élaboration des mises en perspective entre régions limitrophes des travaux conduits et des recommandations entrevues

Recommandation 13 (méthodologie *) page 33

Trouver les moyens lors de la seconde génération de PCET et SRCAE de mieux articuler les deux procédures. A l'instar d'une région il pourrait être proposé la construction d'une valise pédagogique facilement appropriable par le maître d'ouvrage du PCET dont les supports permettraient notamment d'expliquer la méthode de construction du SRCAE et de communiquer sur ses objectifs.

Recommandation 14 (sens*) page 35

Les pilotes du SRCAE se doivent de mobiliser les SCoT autour des objectifs de territorialisation du SRCAE et d'animer en conséquence la concertation nécessaire.

Recommandation 15 (méthodologie *) page 36

La concertation avec les élus gagnerait à être prolongée dans la phase aval pour le suivi des indicateurs et de la mise en œuvre du schéma.

Les SRCAE doivent mettre en place un observatoire régional des indicateurs retenus, selon une logique partenariale et transparente (accessibilité des informations environnementales pour le public / Convention d'AARHUS).

Le caractère public des résultats d'évaluation des SRCAE est le garant à terme de la sincérité des engagements des acteurs qui ont accepté de se mobiliser, et donne toute la visibilité à l'interpellation des autres acteurs « obligés » à bâtir un plan d'action (PCET) tenant compte des orientations du SRCAE.

Recommandation 19 (méthodologie *) page 47

Une mission inter-services Climat-Air-énergie sur le modèle des MISEN, associant en particulier les DRAAF, pourrait être intéressante en termes de synergies (observations, suivi, échanges de données et d'analyses), pour clarifier les rôles et associer les services risques, urbanisme, transports. Comme pour les DREAL, il conviendrait que le RST tire le bilan de sa participation à la démarche des SRCAE, analyse les compétences et les références qu'il en a retirées et, en vue de la capitalisation de celles-ci, en tire les enseignements pour sa structuration interne sur ce champ climat/air/énergie.

CONCLUSION

En application des lois Grenelle 1 et 2, les régions ont élaboré leur SRCAE, la moitié d'entre eux étant d'ores et déjà validés, fruit de plus de deux années d'un travail technique intense de la part d'une équipe projet « plurielle » et d'une large concertation locale. Les domaines devant être abordés transversalement par les SRCAE restent nouveaux ce qui n'a pas facilité la mobilisation en dehors des spécialistes.

Le présent audit porte un regard sur cette première génération de SRCAE au travers du prisme des recommandations formulées en 2009 par la même mission, lors du lancement de ces schémas.

Sa conclusion principale est de dresser un avis très favorable sur cet outil en phase d'émergence.

Les schémas parviennent à réunir dans une même approche des enjeux qui avaient été traités jusqu'alors de manière souvent indépendante :

- les enjeux climatiques (lutte contre l'effet de serre en limitant les rejets de GES, adaptation au changement climatique),
- les enjeux de réduction de la dégradation de la qualité de l'air, induits par l'activité économique en zone agglomérée (industrie, transports terrestres et activités aéroportuaires, agriculture périurbaine, etc..)
- les enjeux de la maîtrise énergétique portant à la fois sur la réduction des consommations d'énergie et sur la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables.

La prise en compte concomitante de ces trois enjeux, pour une approche cohérente, globale voire exhaustive, reste encore en phase de démarrage, mais la démarche est désormais lancée pour s'imposer durablement.

Schémas d'orientations régionaux, les SRCAE seront mis en œuvre par des PCET, plans d'action portés, outre par la Région elle-même, par un grand nombre d'acteurs infra-régionaux (collectivités de plus de 50 000 hab.) ; ce passage de relais requiert un soin particulier en termes de sensibilisation, mobilisation, élaboration partenariale, puis de mise en œuvre soigneusement suivie et évaluée. Les orientations définies dans les SRCAE doivent ainsi être suffisamment précises pour « outiller » sans les « museler » les PCET en étant accompagnées d'indicateurs pertinents, et suffisamment mobilisatrices pour motiver et légitimer les choix à faire dans diverses politiques publiques (transports collectifs, urbanisme, choix budgétaires en faveur des logements sociaux...etc.).

La perception et l'appropriation du « juste » croisement de ces trois enjeux n'a reposé au début de la démarche que sur la « culture générale » des agents des DREAL et des services de la Région.

La mobilisation a été significative sur les thèmes de l'éolien, de la précarité énergétique, de l'exposition aux risques naturels et des ressources naturelles menacées (exemple : en Picardie, les ressources en eau, le trait de côte...).

L'exercice d'élaboration des schémas fait apparaître que l'organisation des administrations et des structures locales (services de la Région, DREAL, ONG, services des collectivités, DR ADEME, etc.) n'est pas bien adaptée à une approche intégrée des trois enjeux climat/air/énergie : on trouve rarement un organigramme qui regroupe ces trois blocs. On pourrait dire d'une certaine manière que les thèmes C/A/E sont traités « partout et nulle part ».

De même, certaines considérations a priori d'intérêt national (éolien offshore, présence ou projet d'une centrale de production électrique, grands champs d'éoliennes ou centrales solaires, CSPE, etc.) ne peuvent être absentes du débat par le seul fait de la rédaction de la loi. Ces thématiques peuvent être d'autant moins absentes du débat en région que leur traduction concrète sur le territoire se fera « à l'aval » dans les documents réglementaires d'urbanisme (SCoT, PLU, etc.) portant sur les territoires infrarégionaux, les communes principalement.

Ceci confère toute sa pertinence au positionnement des SRCAE comme des interfaces régionaux, co-élaborés Etat/Région entre, d'une part l'expression nationale des engagements nationaux C/A/E, et d'autre part leur prise en compte et leur traduction opérationnelle sur le territoire : caractère prescriptif ou non, répartition équitable entre régions de l'effort national...

La déclinaison en Régions du débat en cours sur la transition énergétique offre l'opportunité d'introduire du liant entre enjeux nationaux et régionaux en disposant d'une plate-forme de concertation idéale pour incarner réellement et de manière totalement adaptée au contexte de chaque région l'approche croisée climat-air-énergie.

Les schémas déclinent de fait des initiatives et des opportunités adaptées au niveau local en mesure de mettre en œuvre concrètement les éléments de ce débat national : reconsidération des consommations directes et induites d'énergie (logement, transport...), production décentralisée à partir de sources diversifiées...etc.

Les SRCAE élaborés sont en général riches et constituent un précieux matériau. Le débat imminent en région sur la transition énergétique doit être l'occasion de mettre en valeur ce qu'ils ont produit de plus opérationnel. Leurs orientations et les enjeux nationaux sous-tendus (décentralisation, fiscalité écologique, « mix » énergétique...) doivent faire l'objet de toute la pédagogie souhaitable pour permettre aux acteurs « infra-régionaux » de se les approprier pleinement et de prendre, notamment au travers des PCET et des documents d'urbanisme, les initiatives pour porter au mieux ces enjeux sur le territoire.

Il serait en effet dommageable que cet important travail (plusieurs centaines de pages par région) ne soit pas exploité, travail terminé ou en voie de finalisation avec peut-être des experts locaux (en DREAL ou au conseil régional) qui auront entre temps rebondi sur d'autres urgences ou encore opéré une mobilité professionnelle.

La mission propose que l'on incite à très court terme le niveau régional à rédiger sous la coordination des DREAL une contribution sur l'apport des travaux d'élaboration du SRCAE au débat régional sur la transition énergétique. Cette contribution pourrait prendre la forme d'un « résumé pour décideurs » du SRACE, de 5 à 7 pages au maximum.

Le croisement des enjeux climat, qualité de l'air et énergie, pour bâtir une stratégie durable est une approche réellement novatrice par la cohérence qu'il impose et par la recherche de synergies pour une meilleure efficacité de l'euro investi qui doit prévaloir. Gérer une approche croisée a permis « d'ouvrir » les chapelles d'experts, peu d'experts excellent dans les trois domaines à la fois.

Les acquis de ce débat ne sont pas inopportuns dans la période de crise actuelle. Il permet de poser objectivement des enjeux sociétaux majeurs. Face à la critique

classique selon laquelle « on est à mille lieues de ce type de préoccupations étant plutôt accaparés par les problématiques de court terme », on traite en effet, avec le climat, la qualité de l'air et l'énergie, des questions essentielles de santé (qualité de l'air, choix d'énergie primaire...), de budget des ménages (coût de l'énergie produite et transportée sur les lieux de consommation), de gestion des risques de toutes natures (événements extrêmes, préservation des ressources naturelles), de mobilité sous toutes ses formes, de solidarités territoriales à mettre en œuvre au regard des investissements lourds que nécessite la transition écologique et énergétique.

La mission achève cet audit en étant convaincue que le concept de SRCAE est un élément essentiel de mobilisation des territoires, dans leur maille la plus fine, vis-à-vis des engagements de la France en la matière. Le manifeste de l'Association des Régions de France de juillet 2012 sur l'« Acte 3 de la décentralisation » a d'ailleurs placé en bonne place les attentes formulées à l'égard des SRCAE.

Travailler résolument et dès à présent à la deuxième génération de SRCAE devrait être une des conclusions majeures du débat sur la transition énergétique en régions. Forte de cette conviction et du chemin parcouru depuis l'initiation des schémas, la mission préconise de s'investir dès à présent et de décrire dans la future loi sur l'énergie la seconde génération de schémas qui devra s'appuyer sur la dynamique impulsée, les facteurs clés de succès et la compétence collective qui ont produit les premiers SRCAE. Une échéance avancée au 31 décembre 2015 peut garantir de profiter de cette dynamique.

D'ici à 2015, des incertitudes seront au moins en partie levées (meilleure visibilité quant aux conditions de sortie de crise).

De nombreuses pistes de progrès existent pour rendre la deuxième génération encore plus performante :

- avoir un caractère prescriptif vis-à-vis des documents d'urbanisme (SCoT et PLU notamment),
- faire l'objet d'une meilleure coopération interrégionale lors de l'élaboration des schémas, gage de cohérence des orientations,
- disposer d'une fonction d'observatoire doté d'indicateurs de suivi opérationnels, les SRCAE ayant souvent pointé du doigt des carences, parfois un foisonnement d'outils incompatibles entre eux,
- mettre à disposition de chaque région une déclinaison « équitable » (répartition équilibrée de l'effort) des engagements nationaux en matière de climat, de qualité de l'air, de mix énergétique non pour l'imposer en l'état, mais pour fournir une « ligne d'horizon » objective permettant aux régions de mieux traduire des ambitions ou des efforts plus importants qu'un simple « fil de l'eau ». Des conventions pourraient alors être faites entre l'Etat et les régions volontaristes pour un portage optimal.

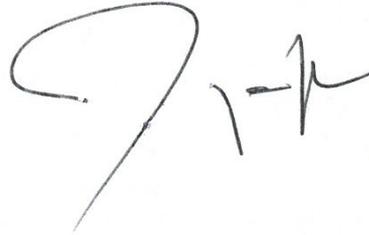
La première génération de SRCAE a permis en mobilisant un nombre très important d'acteurs économiques de disposer d'un matériau essentiel. Elle peut offrir les meilleures synergies avec le débat prochain en région sur la transition énergétique.

Alain Féménias

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, rounded initial 'A' followed by the name 'Féménias' in a cursive script.

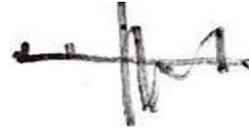
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Jean-Claude Gazeau

A handwritten signature in black ink, starting with a large, stylized 'J' followed by 'C. Gazeau' in a cursive script.

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Marc Caffet

A handwritten signature in black ink, consisting of a horizontal line followed by a vertical stroke and a cursive 'C'.

Ingénieur général des
mines

ANNEXES

Table des annexes

Annexe - 1.Lettre de mission et note de cadrage.....	76
Annexe - 2.Questionnaire envoyé aux DREAL via les MIGT.....	77
Annexe - 3.Liste des personnes rencontrées ou questionnées.....	78
Annexe - 4.Sigles et acronymes.....	79

Annexe - 1. Lettre de mission et note de cadrage



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable*

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 008371-01

La Défense, le 12 JUIN 2012

Note

pour

Madame la Ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie

A l'attention de
Monsieur le Directeur du Cabinet

Le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une **mission d'audit thématique sur les schémas régionaux climat-air-énergie**. Vous trouverez en annexe la note de cadrage.

Je vous informe que j'ai désigné **MM. Jean-Claude GAZEAU**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et **Alain FEMENIAS**, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Christian LEYRIT

Copies : Mme la Commissaire générale au développement durable
M. le Directeur général de l'énergie et du climat
M. le Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

Audit thématique sur les schémas régionaux Climat-air-énergie

Note de cadrage

Territoires et changement climatique

Les lois Grenelle instaurent des démarches à mettre en œuvre selon différentes échelles de territoires pour répondre aux enjeux en matière d'énergie et de climat et de qualité de l'air :

- Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, orientations co-élaborées par le préfet de région et le président du Conseil régional. Il n'était pas prévu pour cet exercice de cadrage avec une déclinaison régionale par l'Etat des objectifs nationaux de réduction d'émission de GES
- Bilans d'émissions de GES (collectivités de plus de 50 000 hab et entreprises de plus de 500 salariés et EP de plus de 250)
- Plans Climat-Energie territoriaux (collectivités de plus de 50 000 hab)

Points de repère

Le CGEDD avait réalisé avec le CGEJET en 2009, à la demande du directeur général de l'énergie et du climat, un premier audit sur les SRCAE introduits par la loi Grenelle 2 (missionnaires Marc Caffet, Jean Durand, Alain Féménias, Jean-Claude Gazeau).

Dans la commande de la DGEC fin 2008, il s'agissait alors 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 avait pour ce qui la concerne mis en place dès janvier 2009 pour configurer l'outil plusieurs groupes de travail associant l'expertise technique des services déconcentrés.

Cadrage du présent audit

3 ans après la première réflexion menée sur les attentes vis à vis des SRCAE, une première évaluation traitant des trois dimensions (territoires, gouvernances, temporelle) se justifie, l'année 2012 comprenant de nombreuses échéances imposées aux obligés en matière de SRCAE et PCET :

1/ L'audit de 2009 avait été l'occasion de souligner l'enjeu essentiel de l'exercice d'élaboration des SRCAE : donner sens à une approche des trois problématiques climat, air et énergie pour dégager de manière réellement co-élaborée Etat/Région à l'échelle du territoire régional des orientations permettant un juste cadrage des exercices régionaux et

infrarégionaux (PCET, Bilans GES,...) et faire que cet exercice ne soit pas vécu comme une n+1^{ère} contrainte imposée de l'échelon national. De plus Qu'est-il advenu de ces enjeux ?

2/ Se pose la question de l'articulation entre les documents d'urbanisme et ces nouveaux outils. La mise en œuvre des schémas dans des documents de planification et les documents d'urbanisme sera désormais assignée aux collectivités territoriales. Des dispositions ou orientations particulières ont-elles été prévues en ce sens et a-t-on exemples de documents d'urbanisme qui se sont articulés avec SRCAE ?

3/ On notera également le phénomène de « poupées russes » pour les PCET, un territoire donné pouvant dans certaines agglomérations être concerné par plusieurs PCET portés par des collectivités différentes (commune, communauté d'agglomération ou de communes, département, région). Ceci pose la question de la cohérence spatiale entre ces plans notamment en terme de gouvernances. Cette cohérence est-elle atteinte ?

4/ Les calendriers imposés par les décrets sont extrêmement serrés. On a pratiquement des échéances concomitantes entre les PCET et le SRCAE d'une même région, limitant les possibilités d'exploiter pleinement les orientations des SRCAE dans l'élaboration d'un PCET. Ceci est susceptible de fragiliser la démarche d'ensemble des orientations des SRCAE à destination des PCET. A-t-on constaté sur le terrain cette volonté d'articuler les outils ?

5/ La France est engagée dans le paquet énergie climat européen (2007). La DGEC a choisi de ne pas imposer de cadrage notamment en matière énergétique à l'échelon régional et de s'en tenir à un suivi fin des orientations régionales avec la possibilité de « redresser le tir » en cas de dérive. Il importe de voir si la logique adoptée s'avère la bonne.

6/ Schéma de développement des EnR : chaque région dispose souvent de ressources renouvelables dont certaines en quantité très notablement supérieures à la moyenne nationale (géothermie en IdF, solaire en PACA, éolien en Bretagne...). L'élaboration des SRCAE n'a-t-elle été que l'occasion d'acter cet avantage ou au contraire de s'imposer un effort supplémentaire pour une répartition « équitable » de l'effort national à respecter les engagements (paquet énergie-climat notamment).

7/ Rôle de l'Etat : stratège et évaluateur, régulateur, garant des engagements de la nation, exemplarité, impulseur. Lors du premier audit de 2009, une enquête avait été réalisée par l'intermédiaire des MIGT pour évaluer la capacité d'expertise des services de l'Etat, occasion également de s'interroger sur ceux des agents qui avaient par le passé contribué également à l'élaboration d'outils tels que le PPA ou le PRQA issus de la loi sur l'air de 1996. Il pourrait être utile de revisiter les conclusions de cette enquête.

L'objet de l'audit

L'audit s'efforcera d'apporter un éclairage à tout ou partie des thématiques explicitées précédemment.

Il s'agira ainsi de procéder à une première évaluation des conditions de mise en œuvre de l'outil SRCAE dans quelques régions (nature de la co-élaboration Etat-Région tant au niveau politique que technique), de voir son positionnement (structurant ou non) par rapport aux autres outils (PCET) et documents d'urbanisme (SCOT, PLU...).

Y a-t-il eu un fonctionnement en réseaux interrégionaux ?

Le cas de l'Outre mer pourra être abordé.

L'audit permettra ainsi de porter un premier jugement sur un des outils importants introduits par le Grenelle, dès lors où il interpelle l'articulation national/local, le mode de co-élaboration Etat/Région et la cohérence de ce nouvel outil avec les autres outils mis en œuvre localement.

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.

Une analyse des premières recommandations proposées dans les différentes régions sera opérée.

Un questionnaire d'enquête simple auprès des MIGT (cohérent avec enquête de 2009) sera l'un des outils d'inventaire pour un état des lieux au niveau des services déconcentrés (DREAL principalement, mais aussi SGAR, ADEME, et services départementaux...) et de leurs partenaires (services du Conseils régionaux, mais aussi autres collectivités...). Sa mise au point se fera en concertation avec les MIGT avec une démarche d'enquête validée par les MIGT et le CGEDD.

Le dispositif de l'audit

Une équipe de pilotage sera composée de quatre personnes :
deux membres du CGEDD
un coordonnateur de MIGT
un membre du CGIET

Quelques déplacements sur site seront nécessaires pour mettre au point la démarche d'enquête et approfondir certains aspects régionaux.

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

Le calendrier

L'outil « questionnaire auprès des MIGT » devra être prêt pour le 1^{er} août afin de conduire l'enquête sur deux/trois mois.

Une note d'étape est prévue pour le mois de septembre 2012,

Le rapport d'audit se doit d'être disponible pour le 15 octobre 2012



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

TÉLÉDOC 792
120, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par : Marc CAFFET
TELEPHONE : 01 53 18 52 08
TELECOPIE : 01 53 18 57 15
MEL. : marc.caffet@finances.gouv.fr

MINISTÈRE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF

Paris, le 5 juillet 2012

Le Vice-président du Conseil général
de l'économie, de l'industrie,
de l'énergie et des technologies

à

Monsieur le Vice-président
du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Objet : Audit thématique sur les schémas régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE)

Par votre note du 12 juin dernier, vous m'avez proposé que le CGEIET s'associe au CGEDD dans la réalisation d'un audit thématique sur les schémas régionaux Climat-Air-Energie, créés dans le cadre des lois Grenelle.

Nos deux Conseils avaient en effet mené un précédent audit au cours de l'année 2009 sur ces schémas ; il s'agissait alors d'accompagner la direction générale de l'énergie et du climat dans le déploiement rapide en régions de ces outils de planification territoriale, en dressant un état des lieux des premiers travaux entrepris sur le terrain et en contribuant à définir la méthodologie de leur élaboration.

Je partage votre position sur la nécessité d'une évaluation de ces schémas trois ans plus tard, à un moment où la plupart de ces documents sont mis en consultation et en passe d'être approuvés ; à un moment également où doit s'engager la déclinaison locale de ces schémas grâce aux plans climat-énergie territoriaux (PCET).

C'est donc très volontiers que le CGEIET se joint à cette démarche d'évaluation.

J'ai désigné à cet effet Marc Caffet, qui avait participé au précédent audit de 2009.

Amicalement,

Pascal FAURE

Annexe - 2. Questionnaire envoyé aux DREAL via les MIGT

Audit sur les Schémas Régionaux Climat – Air - Energie (SRCAE)

Guide de consultation

Document à communiquer aux DREAL afin de préparer l'entretien avec la MIGT : La DREAL peut envoyer en réponse et à cet effet une courte note de synthèse sur la base de ce guide, comme support à l'entretien qui sert alors à compléter, expliciter et préciser le contenu des réponses.

Quelques préalables importants pour renseigner ce questionnaire :

1. Les éléments qui seront repris dans le rapport seront rendus anonymes ;
2. Privilégier l'expression succincte de votre « ressenti » à l'exhaustivité académique ;
3. Un second questionnaire (sur les observatoires de l'Efficacité Energétique du Bâtiment) vous est également soumis actuellement : il a été recherché, en liaison avec les coordonnateurs MIGT, la meilleure complémentarité sans aboutir pour autant à des « usines à gaz »
4. Toute contribution complémentaire est bienvenue (y compris sous forme de documents joints), l'expression est libre au niveau de chaque question
5. Nous vous sommes pleinement reconnaissants de votre contribution.

Contact : Jean-Claude GAZEAU ☎ 01 40 81 21 88

Région :

DREAL :

A - CONTEXTE : [renseignez cette partie de manière succincte]

A fin juillet 2012, 8 régions avaient un SRCAE approuvé (Alsace, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Guyane, Midi-Pyrénées, Picardie), 10 régions avaient fini leur consultation du public et avaient procédé en parallèle à la consultation des 24 organismes prévus par le décret SRCAE (avis obligatoire des communes notamment). L'échéance prévue était fin juin 2012 pour les SRCAE et fin 2012 pour les PCET obligatoires.



360 PCET obligés

trois conseils régionaux et conseils généraux



Pouvez-vous préciser les dates des principales d'élaboration de votre SRCAE ?

-
-
-

B – COMPETENCES MOBILISEES AU SEIN DE LA DREAL et dans d'autres services du MEDDE :

Organigramme de la DREAL : l'approche « Bâtiment et Energie » ressort-elle a priori de plusieurs services au sein de la DREAL ou d'un seul ? Des interfaçages sont-ils ménagés ?
Le thème « Plan Bâtiment Grenelle » est-il mis en avant dans le projet stratégique de la DREAL ?

L'élaboration des SRCAE « en mode projet » a mobilisé une équipe réduite d'experts, au sein de votre DREAL, de la DR de l'ADEME et des services de la Région : combien de personnes ont été ainsi associées pour l'élaboration du SRCAE ? Avaient-elles participé à l'élaboration (éventuellement dans une autre région) d'un outil de planification de cette nature (PPA, PRQA, etc.) ?

	DREAL	ADEME	Région	Autres (CETE, observatoire régional...)
Nbre :				

Diriez-vous du profil des personnes mobilisées qu'elles étaient plutôt spécialistes d'énergie, de qualité de l'air, d'urbanisme, de transports, ... autres ?

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

C – RELATION avec LA CENTRALE

Avez-vous sur le thème des SRCAE et PCET des relations régulières avec certains services ou directions d'administration centrale (DGEC, DHUP, CGDD,...) voire hors ministère (INSEE).

D – Travail en réseau – Compétences mobilisables avec les autres services - Relations avec l'ADEME

DR ADEME : Avez-vous des relations régulières avec la DR ADEME sur la thématique des SRCAE et PCET ? Ces relations sont-elles au niveau des directions ? ...au niveau des services ?

La DREAL a-t-elle travaillé avec les DDT (ex. : club Energie...) ?

Les observatoires régionaux, lorsqu'ils existent (Energie, GES, ... etc.), ont-ils été sollicités ?

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, dans le processus d'élaboration du SRCAE ? Ceci a-t-il été vécu comme un « exercice obligé », comme une opportunité de croiser climat air énergie (il est rappelé que tous les éléments de réponse seront rendus anonymes par les membres de la mission).

Comment avez-vous vu la transposition des prescriptions des SRCAE dans les PCET ?

Avez-vous été amené à participer à des clubs régionaux ou départementaux relatifs à l'élaboration du SRCAE et des PCET ?

Comment aux niveaux régional et infra-régional est-il veillé à la « hiérarchie » orientations SRCAE → prise en compte dans les actions des PCET ?

Est-ce que des SCOT du « territoire » de la DREAL comportent des volets prescriptifs se rattachant au thème Climat-Air-Energie ?

Recensement des PCET « Obligés » et « non obligés » : Pouvez-vous nous donner des éléments d'agenda dans l'élaboration des PCET des collectivités obligées (et des E.P. de plus de 250 agents) de votre région parmi les plus importantes ?

F. LES ORIENTATIONS du SRCAE

Pouvez-vous joindre en réponse au présent questionnaire les orientations du SRCAE de votre région (même si encore à l'état de projets) ?

Le libellé de certaines orientations a-t-il été conçu de manière conjointe entre plusieurs régions (pour garantir cohérence et poids des recommandations)

Dans l'élaboration du SRCAE, un inventaire préalable des consommations d'énergie du parc de bâtiments a-t-il été fait ? Quels ont été les centres de ressources mobilisés (observatoires,...) ?

Dans l'élaboration du SRCAE, un inventaire préalable des consommations d'énergie dans les transports a-t-il été fait ? Quels ont été les centres de ressources mobilisés (observatoires,...) ?

G. LE CONTEXTE D'ELABORATION DU SRCAE dans votre région

G.1-PERCEPTION

Quels ont été, pour les parties prenantes, les niveaux de perception / de prise de conscience au niveau régional, voir local, sur les trois volets des SRCAE :

- VOLET Energie : en matière d'ENR, d'alternatives au « tout nucléaire », de changements de modes de vie (T° de chauffage des pièces, mode d'habillement, manifest « négawatt »...), d'accessibilité (pouvoir d'achat des catégories les plus modestes)...
- VOLET Air : réduction des points noirs (existe-t-il des territoires « vertueux » à ce titre ?), modification des modes de vie, liens avec le PRSE...
- VOLET Climat : intérêt de la réduction des émissions de CO2, déclinaison locale de l'aspect « adaptation au changement climatique » en matière de ressource en eau (liens avec le PRAD en agriculture, adaptation des SAGE voire du SDAGE), des risques (phénomènes à redouter au niveau de votre région, scénarios et parades envisagés, couches sociales les plus impactées...) ?

G.2-GOUVERNANCE

Le décret relatif aux SRCAE prévoyait leur élaboration conjointe par le Président du Conseil Régional et le Préfet de Région. La réalité sur le terrain a pu offrir différentes « traductions » concrètes des conditions d'élaboration conjointe, de pilotage, du positionnement des services d'Etat (DREAL...) et de ses EP (ADEME...).

Pouvez-vous en quelques lignes et de manière informelle, décrire le processus d'élaboration tel que vous l'avez vécu: gouvernance, groupes de travail techniques, études lourdes lancées en amont, actions de communication...etc.

Y a-t-il eu des actions de sensibilisation, de communication, de formation... des acteurs aux enjeux des SRCAE (Air, Energie, Climat) ?

Comment appréciez-vous l'intensité de l'implication des collectivités « infra-régionales » (départements, communes et/ou leurs communautés..) dans l'élaboration du SRCAE ? (Des « verbatims » et autres témoignages signifiants peuvent être cités).

Pensez-vous qu'un chef de file unique aurait été préférable ?

G.3-CALENDRIER

Décrivez librement le déroulement des étapes franchies :

- amorçage, lancement
- nœuds d'engorgement
- traitement des données d'inventaire
- exploitation des consultations
- programmation des phases d'approbation du SRCAE et de toutes les phases intermédiaires

H. APPRECIATIONS GENERALES (contribution libre) / Evolution possible ou souhaitable de l'outil SRCAE

Un récent rapport du CGEDD/CGIET préconise de soumettre la « seconde génération de SRCAE » (fin 2015 pour tous les SRCAE) à enquête publique pour en faire, à l'instar des PPA (actuellement pour territoires agglomérés de plus de 250 000 hab) un outil plus engageant pour l'échelon régional, sans préjuger du mode d'élaboration (co-élaboration PCR+Préfet R ou Région seule).

L'articulation des SRCAE et des documents d'urbanisme (SCOT, PLU notamment) doit progressivement s'imposer.

Qu'en pensez-vous ?

MERCI DE VOTRE CONTRIBUTION

*Notre mission veillera à vous fournir un « retour »
sur la base des informations collectées grâce à vos contributions*

Annexe - 3. Liste des personnes rencontrées ou questionnées

Jean-Paul Albertini, Commissaire général au développement durable

Patricia Blanc, DGPR

Daniel Delalande, Service Climat de la DGEC

Sabine Goetz, CR Alsace

Alain Lecomte, président de la 3e section du CGEDD

Yann Ménager DGEC

Ensemble des DREAL au travers du questionnaire : 14 réponses constituant un volumineux matériau

Jacques Pélissard président de l'AMF

Bruno Verdon, coordonnateur MIGT

Intervenants au Colloque organisé par l'IFORE et la DGEC en septembre 2012 sur les SRCAE

Annexe - 4. Sigles et acronymes

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ARS	Agence régionale de santé
BBC	Bâtiment à basse consommation
CAR	Comité de l'administration régionale
CDCEA	Commission départementale de la consommation d'espace agricole
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CEREN	Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie
CGEDD	Conseil général de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
CGEJET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CODERST	Conseil de l'environnement et des risques sanitaires
COPIL	Comité de pilotage
CRCAE	Comité régional du climat de l'air et de l'énergie
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DAJ	Direction des affaires juridiques
DDT	Direction départementale des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale énergie climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DHUP/QC	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages / Qualité construction
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
EnR	Énergie renouvelable
ETP	Équivalent temps plein (utilisé en matière de gestion des effectifs)
GES	Gaz à effet de serre
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIGT	Mission d'inspection générale et territoriale
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
NIMBY	« Not in my backyard » (« pas dans mon jardin »)
OIT	Office de l'information sur le territoire
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
ORE	Observatoire régional de l'énergie
ONG	Organisation non gouvernementale
PCET	Plan Climat Énergie Territorial

PLU	Plan local d'urbanisme
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PRAD	Plan régional de l'agriculture durable
PRE	Plan régional pour l'emploi
PRQA	Plan régional de la qualité de l'air
PRSE	Programme régional santé environnement
RST	Réseau scientifique et technique
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SOeS	Service de l'observation et des statistiques
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE	Schéma régional Climat-Air-Energie