


**O.I.E**

 Observatoire de l'Industrie Electrique  
 Comprendre le secteur de l'électricité en un seul clic

# DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE À LA TRANSITION TERRITORIALE : OBJECTIFS, GOUVERNANCE ET FINANCEMENT



## Note de conjoncture



La Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte a fixé des objectifs nationaux ambitieux de décarbonation et de réduction de la consommation d'énergie, qui doivent être déclinés au niveau des collectivités locales. Chaque maillon territorial a un rôle : les régions planifient, les communes et les EPCI<sup>1</sup> agissent, les départements sont chargés des questions de solidarité. Dans la poursuite de cette logique de renforcement du rôle des collectivités locales, la loi NOTRe leur a confié de nouvelles compétences exclusives, notamment en termes d'aménagement du territoire, d'environnement et de transports. En dépit de ces transferts de compétences, les collectivités locales, par le biais de l'Association des Maires de France (AMF) ou de l'Association des Régions de France (ARF) mettent en question leur capacité à développer leurs investissements, en particulier dans la transition énergétique.

1. Etablissement Public de Coopération Intercommunale



**O.I.E**

Observatoire de l'Industrie Electrique  
Comprendre le secteur de l'électricité en un seul clic

## SYNTHÈSE

- **Pour atteindre les objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, il est nécessaire de mobiliser les acteurs qui ont la meilleure connaissance des gisements d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables : les communes, les départements, les régions.**
- **La loi NOTRe a réformé la gouvernance territoriale. La Région est renforcée et a pour rôle l'établissement de schémas régionaux. Les communes et les groupements de communes intègrent ces schémas à leur plan d'urbanisme et de déplacements. Les compétences de solidarité demeurent du ressort des départements, dont le rôle est néanmoins globalement réduit.**
- **Depuis quelques années, les recettes de fonctionnement des collectivités locales progressent moins rapidement que leurs dépenses. Ainsi, la dette des collectivités locales, qui était déjà importante, est en nette et constante augmentation depuis 2002.**
- **Par ailleurs, les collectivités locales disposent d'un certain nombre de leviers, européens et nationaux, pour financer des mesures relatives à la transition énergétique : Plan Juncker, Fonds chaleur, Eco-prêt...**
- **Or, une part importante du budget des collectivités locales repose sur la taxation de l'énergie, en particulier le pétrole (TICPE). La nécessaire réduction des consommations de pétrole, important émetteur de CO2, fragilise l'équilibre budgétaire déjà précaire des collectivités locales.**
- **Les lois de transition énergétique et territoriale ont généré des effets financiers contre incitatifs à la réduction des émissions de CO2 et à la consommation d'énergie. L'alignement des outils financiers et fiscaux avec les compétences et les objectifs de la transition énergétique est un sujet qui relèvera des prochaines lois de finances.**

## 1 INTRODUCTION

La Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte, adoptée en août 2015, a fixé des objectifs de décarbonation et d'économies d'énergie ambitieux, et en particulier :

- -40 % de CO2 en 2030 par rapport à 1990
- -20 % de consommation d'énergie en 2030 par rapport à 2012
- -30 % de consommation d'énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012
- 32 % de la consommation d'énergie finale brute doit être d'origine renouvelable en 2030

Les principaux gisements d'économie d'énergie et de CO2 résident dans le transport, le bâtiment et l'industrie. Par ailleurs, les capacités de production d'énergie renouvelable sont en grande partie des unités diffuses (éoliennes, panneaux photovoltaïques, utilisation de la biomasse par exemple). Afin d'atteindre les objectifs de la LTECV, il est nécessaire de mobiliser les acteurs qui ont la meilleure connaissance de ces gisements. Or, ce sont les villes, les départements et les régions qui ont la maîtrise des principaux usages de l'énergie (mobilité, urbanisme, parcs de bâtiments,...). Les objectifs de la loi s'orientent vers une logique décentralisée.

De fait, afin de rapprocher les objectifs nationaux des acteurs locaux, la LTECV a adapté le cadre réglementaire énergétique français. L'article 188 stipule ainsi que « La région constitue l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique ». Cet article confie également aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI<sup>2</sup>) le rôle d'animation et de coordination « des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du plan climat-air-énergie territorial et avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ». La transition énergétique sera donc également une transition territoriale.

Adoptée en 2015, la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe), a également confié de nouvelles compétences aux collectivités locales sur un certain nombre de leviers de la transition énergétique, notamment l'aménagement du territoire, l'environnement et les transports. Ainsi, l'article 10 de la loi NOTRe donne par exemple à la région la responsabilité de l'élaboration un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Néanmoins, la faiblesse des ressources budgétaires des collectivités locales posent la question de leur capacité à atteindre les objectifs de la transition énergétique.

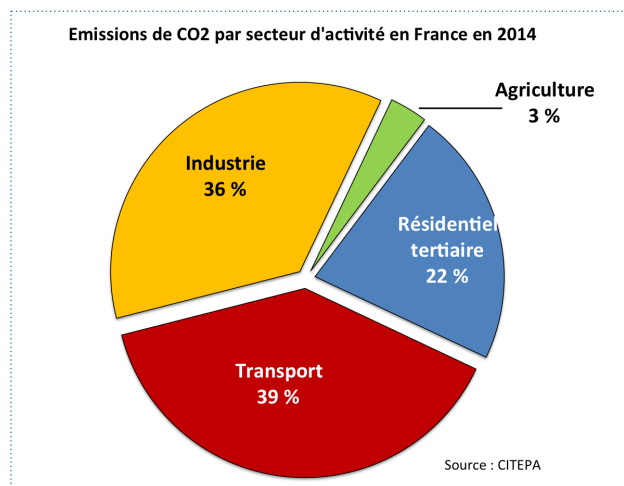
## 2 DE LA TRANSITION ENERGÉTIQUE À LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Le succès de la mise en œuvre de la transition énergétique sera d'abord et avant tout la résultante de l'implication des territoires. La plupart des objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte sont en effet largement déterminés par des actions à la maille locale.

### Les collectivités locales au cœur de la transition énergétique

La nécessité de cette réorganisation de la gouvernance énergétique découle de la présence des collectivités locales à tous les niveaux de la chaîne des décisions structurelles dans le domaine énergétique. Tout d'abord, avec les Plans de Déplacements Urbains (PDU) et le Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les communes organisent par exemple l'espace et les flux de déplacement des personnes et des marchandises. Or, de tous les secteurs économiques

français, le transport est le gisement le plus important de la transition énergétique, avec 32 % des consommations énergétiques françaises et 39 % des émissions de CO2.



2. 99.8% des communes sont couvertes par une intercommunalité à fiscalité propre

De plus, les communes ont la main sur la politique locale concernant les parcs de bâtiment publics et privés (collectifs ou individuels) à travers le Plan Local de l'Habitat (PLH). Au total, le bâtiment produit chaque année plus de 70 MtCO<sub>2</sub>, soit près du quart des émissions nationales. Le Plan Départemental de l'Habitat (PDH) permet quant à lui d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat dans un même département. Les collectivités locales ont donc la maîtrise des grands gisements de la demande d'énergie et des émissions de CO<sub>2</sub>, leur conférant de facto un rôle important dans la transition énergétique.

Le rôle des collectivités ne se limite cependant pas à la maîtrise des usages de l'énergie. De manière directe, les collectivités impulsent aussi les évolutions des infrastructures de réseaux du territoire, tels que les réseaux de transport ou de chaleur. Enfin, les collectivités sont et seront de plus en plus un maillon indispensable au bon déploiement des énergies renouvelables, dont le respect des objectifs va nécessiter l'équipement d'une part significative des communes françaises de sites de production dédiés.

La planification de la politique énergétique des communes est retranscrite dans le PCAET (Plan Climat Air Energie Territoire), dont la cohérence avec l'échelon régional est assurée par le Schéma de COhérence Territorial (SCOT).

### **La loi NOTRe consacre la fonction planificatrice des régions**

La loi NOTRe, adoptée en 2015, a redistribué les cartes des compétences entre les collectivités locales. Le troisième volet de la réforme territoriale donne aux régions la charge de la rédaction du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité du Territoire (SRADDET), dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire. Le rôle des régions a donc considérablement évolué en matière d'énergie et de climat : elles endossent désormais une fonction programmatrice majeure dans l'application des objectifs nationaux dans les territoires. Les régions sont élevées au rang de stratégie local de la transition énergétique.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi NOTRe transfère des départements vers les régions les compétences en matière de transport non urbains. Si le département reste responsable des compétences de solidarité, ses prérogatives en termes d'usages de l'énergie sont réduites au profit de la région.

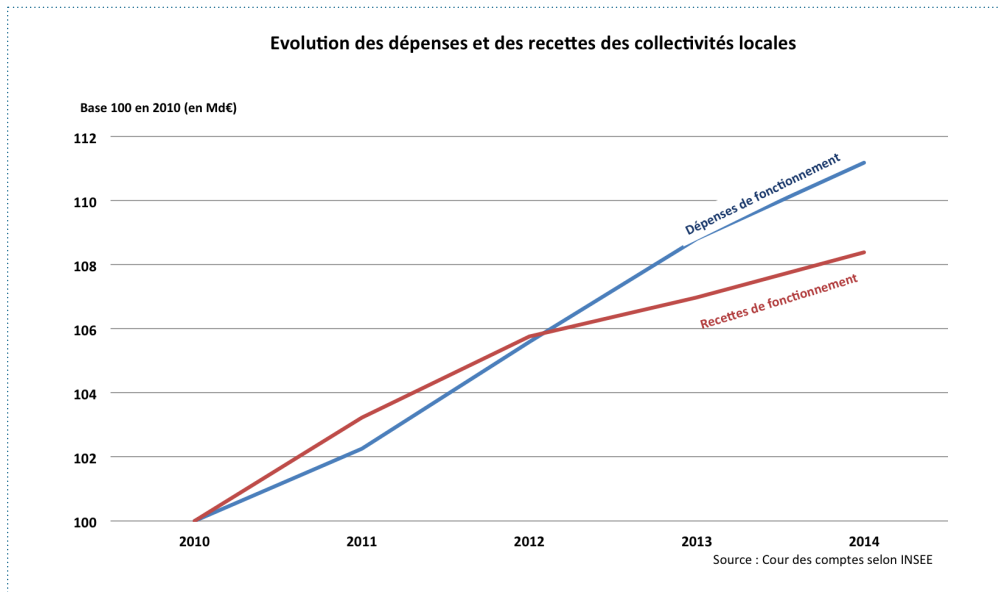
Au total, les compétences et les rôles des collectivités locales ont été redéfinies par la Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte et la loi NOTRe dans l'objectif affiché d'adapter la gouvernance aux compétences naturelles de chacun des échelons territoriales.

## **3 LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DANS LES TERRITOIRES**

La réalisation de la transition énergétique n'est cependant pas qu'une simple question de gouvernance. La réalisation des schémas d'aménagement, la rénovation thermique des bâtiments ou encore la révision des plans de déplacements nécessitent des ressources financières très importantes, d'autant plus que la transition énergétique est en effet une transition essentiellement capitaliste (rénovation des bâtiments, transport en commun, réseaux...).

### **Des collectivités locales aux finances fragiles**

Les ressources financières des collectivités locales sont limitées, d'autant plus que, depuis quelques années, les recettes de fonctionnement des collectivités locales progressent moins rapidement que leurs dépenses.

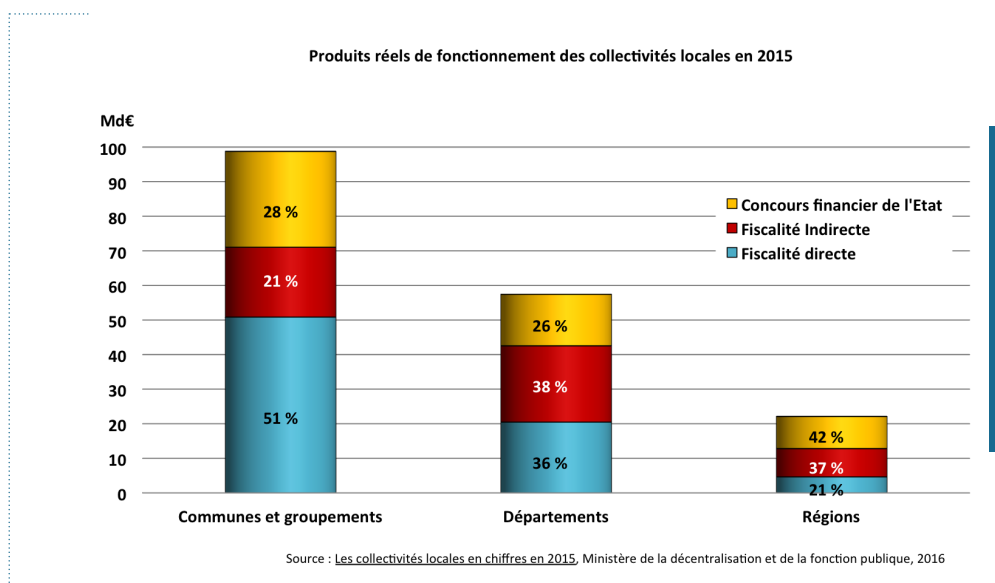


Les recettes des collectivités locales se décomposent entre :

- la fiscalité directe (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle (jusqu'en 2009), taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) qui s'élève à 50 Md€,

- la fiscalité indirecte (droits de mutation, carte grise, part de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou de taxe spéciale sur les contrats d'assurance...) d'un montant de 76 Md€,

- le concours financier de l'Etat pour 52 Md€, dont la Dotation Globale de Fonctionnement (33 Md€).



En 2015, la Dotation Globale de Fonctionnement représentait 18 % du budget des collectivités locales.



O.I.E.  
Observatoire de l'Industrie Electrique  
Comprendre le secteur de l'électricité en un seul clic

La conjoncture économique de ces dernières années a entraîné un ralentissement important des recettes fiscales directes pour les collectivités locales. Comme l'indique la Cour des Comptes<sup>3</sup>, ces dernières ont en effet assez peu utilisé le levier de la fiscalité directe pesant sur les ménages : le niveau des taxes a faiblement augmenté en moyenne.

Suite à la loi NOTRe et à la LTECV, les nouveaux transferts de compétences vers les collectivités locales se sont accompagnés d'un transfert de fiscalité de l'ordre de 0.01 Md€, sous forme d'attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques<sup>4</sup>. Cependant, conformément au plan d'économies réalisé dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, l'Etat a réduit ses concours financiers aux collectivités territoriales de 3.6 Md€ entre 2015 et 2016. Cette réduction s'applique à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), qui vise « à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires<sup>5</sup> ». Ainsi, alors que les transferts financiers de l'Etat ont été en hausse constante entre 2003 et 2014, ils ont été réduits pour la première fois en 2015, puis en 2016, première année fiscale suivant l'adoption des lois LTECV et NOTRe. Une nouvelle réduction de cette dotation est prévue en 2017.

Au total, la contrainte financière sur les collectivités locales s'est accrue ces dernières années, pour des raisons à la fois conjoncturelles et structurelles. L'état actuel des finances des collectivités locales, ainsi que leur évolution passée récente, posent donc la question de leur capacité à engager les ressources nécessaires à la réalisation de la transition énergétique.

Les collectivités locales disposent toutefois d'un certain nombre de leviers, européens et nationaux, pour financer la transition énergétique.

### Des sources de financement européennes et nationales

Au niveau européen, certains outils du plan Juncker ont pour objet de réduire le coût de la transition énergétique. Le Fonds d'Investissement Européen Stratégique (FIES), par exemple, a pour objectif de déclencher des investissements considérés risqués dans l'efficacité énergétique et les énergies

renouvelables. Egalement, la Banque Européenne d'Investissement a mis en ligne une plateforme de conseil en investissement pour aider les porteurs de projets dans leur démarche.

#### Le FIES et la transition énergétique

Partie intégrante du Plan Juncker, ce fonds est garanti par l'Union Européenne et géré par la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Il dispose de 60 Md€ à investir d'ici à 2017 avec un objectif d'effet de levier de 1 pour 5. Par rapport à la BEI, qui finance des projets peu risqués, le FIES cible les projets risqués dont au moins un des financeurs est privé.

Le principe fondamental de ce Fonds est de prêter de l'argent à un taux réduit, pour diminuer le coût global du projet et inciter les autres investisseurs à entrer dans le projet. La France est le 2e bénéficiaire européen du Fonds (1.5 Md€ pour 2015) avec le Fonds du Nord Pas de Calais, Cap énergie 3 ou encore la régie de Picardie de l'efficacité énergétique SPEE (Service Public de l'Efficacité Énergétique). Il est possible et recommandé de cumuler l'aide au financement du Fonds avec d'autres institutions (Fonds régionaux, CDC etc...). La CDC a pour objectif d'accroître les projets de co-investissement avec la BEI en 2016-2017.

Les collectivités locales peuvent également se tourner vers le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer pour obtenir des aides pour la Transition Énergétique. Le [Guide des principaux dispositifs d'aide pour la transition énergétique à destination des collectivités locales](#)<sup>6</sup> en recense 22, qu'il est possible de décliner en plusieurs catégories :

- Les Appels à projets nationaux qui prônent l'exemplarité (TEPCV<sup>7</sup>, TZDZG<sup>8</sup>, Villes respirables...)
- Des conditions de prêt avantageuses (Eco-Prêt, Prêt Croissance Verte, Prêt Eco-Energie,...)
- Des aides directes (Fonds chaleur, Obligation d'achat pour les énergies renouvelables, Fonds ville de demain...)
- Des aides indirectes (TVA à taux réduit, Certificats d'Economies d'Energie).

3. Les finances publiques locales, Cour des comptes, 2015.

4. Selon l'article 72-2 de la Constitution Française, tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

5. Source : Transferts financiers de l'Etat aux Collectivités Territoriales, 2016

6. Guide des principaux dispositifs d'aide pour la transition énergétique à destination des collectivités locales, 2016, MEEDE

7. Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte

8. Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage



A travers ces dispositifs, ce sont plusieurs milliards d'euros que l'Etat redistribue aux collectivités locales pour la réalisation des transitions énergétiques territoriales. En conservant la main sur les ressources financières dédiées à la Transition Energétique, l'Etat incite les collectivités locales à investir dans des projets de rénovation thermique ou de développement des énergies renouvelables. En revanche, il contrôle le niveau des financements, ainsi que leur répartition entre les différents secteurs d'activité économique. Les

collectivités locales agissent, mais c'est l'Etat qui finance.

L'état des flux financiers entre les administrations publiques indique que le transfert de compétences vers les collectivités locales n'a pas été accompagné d'un transfert de ressources financières. Plus globalement, le transfert de compétences a occulté la dimension budgétaire des collectivités locales, ce qui génère aujourd'hui un certain nombre de paradoxes.

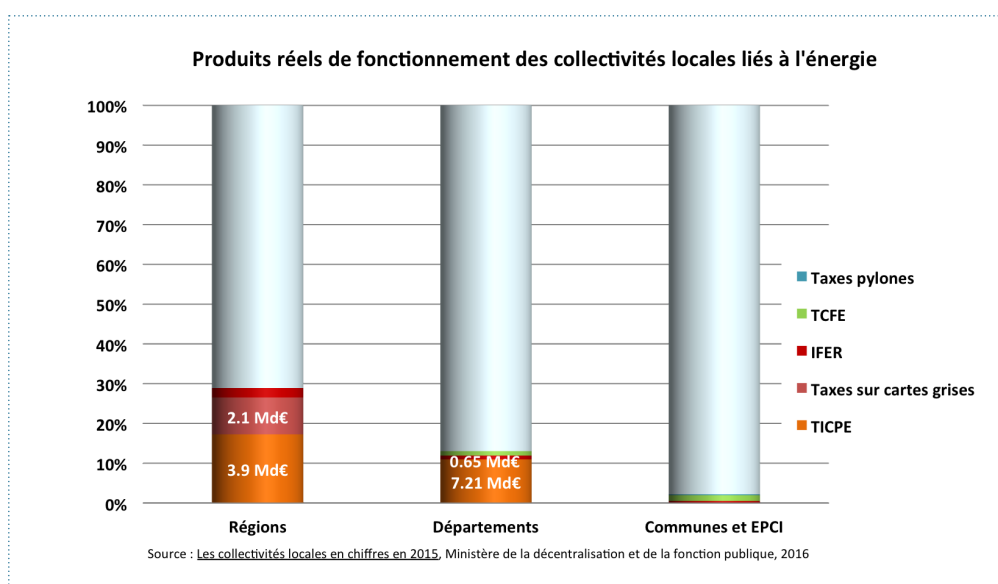
## 4 BUDGET DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET CONTRE INCITATIONS À LA MAITRISE DE L'ÉNERGIE THERMIQUE

Comme déjà évoqué, le budget des collectivités locales s'appuie en partie sur une fiscalité propre (directe et indirecte). Une partie de cette fiscalité propre repose sur l'énergie, et plus spécifiquement sur :

- Certains usages énergétiques (taxes sur les cartes grises par exemple)
- La consommation d'énergie (une partie de la TICPE et de la TCFE)

- La production d'énergie (IFER)
- Le transport de l'énergie (IFER, taxe pylônes)

Au total, la part de la fiscalité liée à la consommation d'énergie et ses usages s'élève à 29 % pour les régions, 13 % pour les départements, et à peine 2 % pour les communes et les EPCI. Le graphique suivant montre la répartition des différents produits énergétiques des collectivités locales.



Dans le détail, la plupart des revenus des collectivités locales liés à l'énergie proviennent de la mobilité, usage le plus émetteur de CO2 en France. La taxe sur les cartes grises, qui pèsent sur les véhicules thermiques, et la TICPE représentent 76 % des revenus liés à l'énergie. Cela signifie qu'en réduisant le nombre de véhicules vendus et en réduisant les déplacements sur son territoire, la région grève, à terme, son propre budget.

Incitée à court terme à réaliser des schémas de développement durable via les dispositifs d'aide à la transition énergétique, la région se trouve confrontée à une réalité budgétaire de long terme. En revanche, les ressources liées au développement des énergies renouvelables ou des usages consommant des énergies peu ou pas carbonées affectées aux collectivités locales sont faibles. Ainsi, l'IFER et la TCFE combinées ne représentent

que 2 % des recettes des collectivités locales. De même, la chaleur et la biomasse n'étant pas soumises à une taxation spécifique, l'impact budgétaire de réduire la consommation de ces énergies est nul. Pour les collectivités locales, la réduction des consommations d'énergies décarbonées est donc intéressante pour atteindre les objectifs de la transition énergétique avec le

plus faible impact sur leurs budgets.

Au total, les incitations budgétaires à réaliser des schémas de développement durable réduisant les besoins de mobilité ambitieux sont inférieurs à celles de rénover des bâtiments consommant des énergies peu ou pas carbonées, ce qui représente une contre-incitation à la réalisation de la transition énergétique.

## 5 CONCLUSION

La transition énergétique sera une transition territoriale. C'est en substance la signification de la redistribution des compétences dans la LTECV et la loi NOTRE. Cette transition territoriale est justifiée parce que les collectivités locales disposent des compétences en termes d'organisation des flux de personnes et de marchandises, ainsi que d'urbanisme, qui sont les deux gisements d'énergie et de CO2 les plus importants en France.

Néanmoins, le transfert de compétences vers les collectivités locales a été réalisé conjointement avec une réduction des concours financiers de l'Etat, et dans un contexte conjoncturel économique contraint. Endettées, les collectivités locales ne semblent pas avoir les moyens d'organiser leur transition énergétique sur fonds propres.

De plus, les aides financières accordées par l'Etat et l'Union Européenne pour les collectivités

s'engageant dans des projets de transition énergétique se confrontent à leur réalité budgétaire de long terme. Les recettes des collectivités reposent en grande partie sur la taxation des énergies fossiles ainsi que de la mobilité. Réduire la demande de transport, gisement majeur de la transition énergétique, met en danger la pérennité de l'équilibre budgétaire déjà précaire des collectivités locales.

Les lois de transition énergétique et territoriale ont généré des effets financiers contre incitatifs à la réduction des émissions de CO2 et à la consommation d'énergie. L'alignement des outils financiers et fiscaux avec les compétences et les objectifs de la transition énergétique est un sujet qui relèvera des prochaines lois de finances.