



CLIMAT ET ÉNERGIE

Loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV)

Les principales dispositions et implications pour les collectivités.

UN EDIFICE LEGISLATIF IMPOSANT

La loi n°2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), promulguée le 17 août 2015 compte 215 articles qui se déclinent dans plus de 30 codes juridiques : énergie, environnement, route, transports, consommation, travail, assurances, défense, code général des impôts, etc. Le code général des collectivités territoriales, les codes de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, des marchés publics se trouvent également modifié par la loi.

L'évolution du paysage énergétique français, tous secteurs confondus, qui est proposée dans cette loi a ainsi des répercussions sur des pans entiers de la société française (économie, compétitivité, santé, précarité, environnement, etc.).

Alors que le débat national sur la transition énergétique préalable à l'élaboration de la loi a porté exclusivement sur les énergies de réseaux et la gouvernance du système énergétique, le projet de loi s'est étendu aux domaines de la qualité de l'air et des mobilités d'une part et de l'économie circulaire d'autre part. Ces deux titres comportent de nombreuses dispositions qui concernent les collectivités alors même qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une concertation amont structurée.

Si la loi comporte une cinquantaine de dispositions d'application immédiate, une centaine de textes réglementaires en découle. A l'occasion de la promulgation de la loi, la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie s'est engagée à publier la plupart des décrets avant la fin de l'année 2015. De fait, une dizaine de décrets sont actuellement en concertation.

Les 8 titres de la loi

- 1/ Définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique et la compétitivité économique de la France, préserver la santé humaine et l'environnement et lutter contre le changement climatique.
- 2/ Mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois.
- 3/ Développer les transports propres, pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé.
- 4/ Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage.
- 5/ Favoriser les énergies renouvelables, pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires.
- 6/ Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens.
- 7/ Simplifier et clarifier les procédures pour gagner en efficacité et en compétitivité.
- 8/ Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'Etat le pouvoir d'agir ensemble.

Un mouvement de libéralisation et de décentralisation de la gestion de l'énergie

Les politiques énergétiques ont été longtemps considérées comme une prérogative exclusive de l'État et des deux grands opérateurs historiquement impliqués à la fois dans la production, le transport et la fourniture que sont EDF pour l'électricité et GDF pour le gaz naturel. Depuis une quinzaine d'années, cette épopée industrielle nationale tend à retrouver les vertus d'une approche de proximité. Parmi ses différents



objectifs, la loi de transition énergétique pour la croissance verte renforce les compétences des territoires.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette territorialisation : l'ouverture des marchés de l'énergie¹, l'implication indispensable des territoires locaux à la bonne conduite des grands projets d'infrastructures de production et de transport, la miniaturisation des sources de production d'énergie et, bien entendu, les objectifs européens et nationaux de réduction des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre pour lesquels les acteurs locaux jouent un rôle déterminant.

Les principales dispositions défendues par l'AdCF

Aux côtés d'autres associations de collectivités locales, l'AdCF a porté de nombreuses propositions dans le cadre du débat national sur la transition énergétique puis lors des travaux parlementaires. Ces propositions collectives consistaient à accroître la place des collectivités dans les instances nationales de gestion et d'orientation de la politique énergétique. A titre d'exemple, la création du comité national du système de distribution publique d'électricité qui institue un lieu de dialogue permanent entre ERDF, autorités organisatrices de la distribution d'électricité, régions et communautés, marque une avancée notable.

L'AdCF s'est attachée en premier lieu à asseoir la planification territoriale par la rationalisation des plans climat-air-énergie territoriaux mais également à assurer leurs bonnes conditions d'élaboration, en particulier en disposant des données nécessaires (données de consommation énergétique, données relatives au contrat de concession, aux compte-rendu annuels de concession et aux inventaires patrimoniaux).

L'AdCF a également eu l'occasion, sous la médiation du rapporteur spécial de la loi à l'Assemblée nationale, d'opérer un rapprochement avec la FNCCR afin d'organiser un lieu de dialogue à maille départementale permettant de confronter les choix d'investissement sur les réseaux et les orientations en matières de maîtrises de la demande d'énergie.

Le volet rénovation énergétique des bâtiments a également connu plusieurs avancées importantes, soutenues conjointement par l'ARF et l'AdCF : rôle de coordination des régions en matière d'efficacité énergétique qui passe notamment par la réalisation d'un programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE) chargé d'accompagner le déploiement de plateformes territoriales de la rénovation énergétique à l'échelle d'une ou plusieurs communautés.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE POUR LES COMMUNAUTÉS

Texte massif et foisonnant, la loi TECV comporte de très nombreuses dispositions qui peuvent avoir des répercussions particulières en fonction des spécificités locales. Cette note s'attache aux principales dispositions qui concernent les collectivités territoriales, en particulier celles qui auront des implications sur la conduite de l'action des communautés.

Les objectifs de la politique énergétique nationale à l'approche de la COP 21

Le 1^{er} article de la loi définit des objectifs chiffrés à atteindre qui s'inscrivent comme la déclinaison des objectifs européens fixés par la révision du paquet climat-énergie en 2014. Objectifs européens et français convergent vers une volonté affichée d'exemplarité internationale dans la perspective d'une nouvelle échéance de négociation internationale sur le climat, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques programmée à Paris en décembre 2015, plus communément désignée sous le terme COP21.

Les objectifs français fixés par la loi se déclinent tels que :

- Diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et 2050 (le facteur 4) avec une étape intermédiaire visant à réduire les émissions de GES de 40% entre 1990 et 2030.
- Réduire la consommation énergétique finale de 50% en 2050 (réf. 2012) avec un objectif intermédiaire de 20% en 2030.
- Réduire la consommation primaire des énergies fossiles de 30% en 2030 par rapport à 2012.
- Porter la part des énergies renouvelables à 23% de la consommation finale brute d'énergie en 2020 (disposition de la loi Grenelle) et à 32% de cette consommation en 2030. Cet objectif se décline par type d'énergie : 40% de la production d'électricité, 38% de la consommation finale de chaleur, 15% de la consommation finale de carburants et 10% de la consommation de gaz.
- Réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% à l'horizon 2050 (contre 75% actuellement).
- Disposer d'un parc immobilier aux normes bâtiments basses consommations (BBC) d'ici 2050.
- Parvenir à l'autonomie énergétique dans les DOM à l'horizon 2030, avec un objectif intermédiaire de 50% d'énergies renouvelables à l'horizon 2030.
- Multiplier par 5 la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030.

¹ Au cours des quinze dernières années, l'organisation du système énergétique français a connu de nombreuses évolutions, principalement liées à la transposition des exigences de libéralisation des marchés et d'interconnexion des réseaux européens de l'énergie.



Une nouvelle gouvernance, du national au local

Sur la base de la contribution nationale aux objectifs européens décrite précédemment, la loi développe plusieurs outils de gouvernance et de programmation de l'échelle nationale à l'échelle locale. Ces outils sont conçus dans une succession de rapport de comptabilité descendant afin d'assurer leur bonne coordination.

Le premier outil développé à l'article 173 est la **Stratégie nationale bas carbone** (SNBC) qui constitue la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de GES. La SNBC vise l'objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 par la déclinaison successive de budgets carbone fixés pour les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028. Ces budgets carbone nationaux sont déclinés par grands secteurs d'activité et constituent des plafonds d'émissions de gaz à effet de serre définis de manière à assurer systématiquement une visibilité de plus de dix ans sur la trajectoire de réduction des émissions visée.

La **Programmation pluriannuelle de l'énergie** (PPE) décrite à l'article 176 est établie à l'échelle nationale par décret pour les périodes 2015-2018 puis 2018-2023 et 2023-2028. Elle vise à mettre en adéquation les besoins en énergie et les volets d'intervention en matière de sécurité d'approvisionnement, d'efficacité énergétique, etc. Point intéressant, la PPE 2018-2023 devra prendre en considération les SRCAE existants (logique remontante).

Si leur portée juridique a été davantage défini dans la loi NOTRe que dans le texte relatif à l'énergie, les **Schémas régionaux climat, air, énergie** (SRCAE) apparaissent clairement dans l'articulation des documents qui visent à décliner la transition énergétique. Les SRCAE qui seront à terme un volet des SRADDET constituent l'outil de programmation permettant aux régions d'exercer la mission de coordination en matière d'efficacité énergétique que leur confère la loi (art. 188). Les régions sont en outre tenues d'établir un programme régional pour l'efficacité énergétique qui définit notamment les modalités de déploiement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique.

Les **Plans climat, air, énergie territoriaux** (PCAET, art. 188) complètent enfin cette série d'outils programmatiques. Ils sont désormais élaborés par les seules communautés et métropoles (orientation qui donne une suite positive aux propositions formulées depuis plusieurs années par l'AdCF) tous les 6 ans, au plus tard le 31 décembre 2016 pour les communautés et métropoles (y compris Lyon) de plus de 50 000 habitants et au plus tard le 31 décembre 2018 pour les communautés de 20 000 à 50 000 habitants.

Les PCAET placent les communautés au cœur des politiques locales climat, air, énergie

En confiant aux communautés et métropoles une compétence exclusive en matière d'élaboration et de mise en œuvre des PCAET, le législateur a souhaité positionner l'intercommunalité comme échelon ensemblier. Maintenant un seuil minimal à 20 000 habitants par parallélisme des formes avec le projet de loi NOTRe initial, de nombreuses communautés ne seront finalement pas tenues de les réaliser.

On peut regretter cette dernière évolution car les PCAET peuvent être portés par un syndicat mixte (SCoT, PETR, PNR) si l'ensemble des communautés lui transfère cette compétence. Une communauté peut confier l'élaboration de son PCAET à un syndicat d'énergie mais la compétence ne peut pas lui être transférée.

Recentrés sur l'échelle intercommunale, les PCAET voient également leurs missions étendues et renforcées (air, développement coordonné des réseaux de distribution d'énergies, production d'EnR, développement du stockage de l'énergie, valoriser le potentiel d'énergie de récupération...).

Un décret précisera la méthode d'élaboration des PCAET qui devrait renforcer la dimension d'animation territoriale. Les communautés ayant adopté un PCAET sont désignées **coordinatrices de la transition énergétique** et peuvent réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie de réseau des consommateurs finals desservis en gaz, en chaleur ou en électricité. Ces actions peuvent également tendre à maîtriser la demande d'énergie des consommateurs en situation de précarité énergétique.

Notons enfin une évolution des rapports juridiques entre documents de planification puisque les PCAET devront désormais prendre en compte les SCoT (le rapport était inverse depuis le Grenelle) et les PLU devront en revanche prendre en compte le PCAET.

Le législateur a pris soin d'assurer les bonnes conditions d'élaboration des PCAET et plus généralement des stratégies climat-énergie locales en facilitant les transmissions de données provenant des gestionnaires de réseaux de distribution. L'article 179 de la loi facilite notamment la **mise à disposition de données de production, de transport, de distribution et de consommation d'énergie** (électricité, gaz, produits pétrolier, froid et chaleur) aux communautés pour les besoins du PCAET. Cette évolution a fait l'objet d'un travail soutenu de l'AdCF en lien avec la DGEC au cours des débats parlementaires. Il reste à confirmer l'avancée législative (levé des réserves liées aux informations commercialement sensibles) par la publication d'un décret qui devra préciser la nature des données, la maille de mise à disposition, la fréquence mais également les obligations juridiques qui incombent aux communautés en matière de manipulation et de diffusion de ces données.



Des progrès législatifs ont également été obtenus sur les données liées aux **Comptes-rendus annuels de concession (CRAC)** et sur les **inventaires détaillés et localisés des ouvrages de concessions d'électricité** (art. 153). Des décrets seront publiés sur ces deux points qui font d'ores et déjà l'objet de travaux entre GrDF, ERDF et les associations de collectivités locales (FNCCR, ACUF, AdCF, AMGVF). Ces différentes démarches rebattent les cartes des relations entre autorités concédantes et concessionnaires sur la transparence des coûts des services et des valeurs patrimoniales ainsi que des clés de répartition qui permettent de contribuer à l'effort de péréquation nationale et départementale.

Les relations entre syndicats d'énergie et communautés font également l'objet d'une disposition dans la loi à la suite d'un travail conjoint mené par l'AdCF et la FNCCR en lien avec le rapporteur spécial du texte à l'Assemblée nationale. L'article 198 prévoit en effet la création de **commissions consultatives entre tout syndicat exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AODE) et les communautés/métropoles totalement ou partiellement incluses dans le périmètre du syndicat**. Cette commission tend à coordonner l'action de ses membres et leurs stratégies d'investissement dans le domaine de l'énergie. Elle doit permettre de mieux réguler les capacités d'action de maîtrise de la demande d'énergie (MDE) et de gestion des réseaux de distribution. Présidée par le président du syndicat, elle compte autant de délégués des communautés que du syndicat. A défaut d'avoir été installé par son président avant le 1^{er} janvier 2016, la loi prévoit de limiter les capacités d'intervention des syndicats en matière de MDE réseaux, de déploiement des infrastructures de charges des véhicules électriques et d'aménagement numérique. En outre, un représentant du collège des communautés pourra désormais siéger au sein de la **Conférence départementale d'investissement sur les réseaux électriques** instituée par la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME).

Dans le prolongement de cette organisation à l'échelle départementale, un représentant des communautés et métropoles siègera à l'échelle nationale au sein du **Comité du système de distribution publique d'électricité** (art. 153) dont les contours précis sont actuellement soumis à consultation dans le cadre d'un décret. Avec le représentant des régions, le représentant de l'intercommunalité à fiscalité propre pourra faire valoir les exigences et les stratégies climat-énergie territoriales vis-à-vis d'ERDF et des AODE classiques fédérées par la FNCCR. **Il s'agit là indéniablement d'un nouveau défi pour les communautés que l'AdCF sera particulièrement attachée à accompagner.**

Les dispositions spécifiques à l'énergie

Une disposition importante de la loi contribue à faire entrer la gestion des réseaux de chaleur dans le CGCT. La loi confie aux communes une **compétence en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid** (art. 194). Cette activité constitue ainsi un service public industriel et commercial. Cette compétence peut être transférée à un établissement public qui peut faire assurer la maîtrise d'ouvrage de ce réseau par un autre établissement public. La loi précise que les collectivités territoriales chargées d'un service public de distribution de chaleur ou de froid en service au 1^{er} janvier 2009 réalisent un schéma directeur de leur réseau de chaleur ou de froid avant le 31 décembre 2018.

Plusieurs dispositions concernent les **énergies renouvelables (EnR)**. Le législateur a instauré à l'article 104 un mécanisme de **complément de rémunération** qui vise à soutenir le développement des EnR tout en garantissant le retour à un prix de rachat de marché une fois l'investissement initial amorti. Ce système alternatif aux obligations d'achat qui s'inscrit également dans le cadre d'une refonte des appels d'offres cherche à réguler la tendance haussière de la part de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui finance pour partie le déploiement des EnR,

Une série de disposition contribuent à développer les **financements participatifs locaux**, publics et/ou privés, aux projets de production d'EnR. L'article 109 donne la possibilité aux collectivités locales de participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'EnR par des installations situées sur leur territoire ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire. L'article 110 donne quant à lui la possibilité aux régions de créer une ou des sociétés commerciales ou entrer dans le capital d'une ou de sociétés commerciales existantes dont l'objet social consiste à produire de l'électricité ou du gaz (y compris énergie conventionnelle).

L'article 111 de la loi dispose que les sociétés par actions et les sociétés coopératives constituées pour porter un projet de production d'EnR peuvent, lors de leur constitution ou de l'évolution de leur capital, proposer d'associer les collectivités locales et les habitants dont la résidence est située à proximité du lieu d'implantation du projet, de participer au financement.

Contraints par l'Union européenne d'organiser la mise en concurrence des centrales, les articles 116, 117 et 118 réforment le cadre des concessions hydrauliques. Les évolutions techniques apportées (regroupement des concessions afin d'en optimiser l'exploitation) s'accompagnent de dispositions fiscales intéressants les collectivités (perception aux douzièmes pour les communes et les communautés de la redevance calculée en fonction de la puissance hydraulique). La loi donne en outre la possibilité de



créer des **sociétés d'économie mixtes à opération unique hydroélectriques**. Ces SEMOP adaptées à la « houille blanche » s'inspirent du modèle de la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Elles devront obligatoirement compter l'Etat dans leur capital et pourraient également se traduire par l'entrée des collectivités riveraines à l'actionnariat.

La loi introduit (art. 199) à titre expérimental pour une durée de 4 ans, renouvelable une fois, le déploiement de **boucles énergétiques locales**. Désigné sous le terme de flexibilité locale, le service peut être mis en place à l'initiative des communautés et métropoles qui ont adopté un PCAET ou des AODE. Il a pour objet d'optimiser localement la gestion des flux d'électricité entre producteurs et consommateurs raccordés au réseau public de distribution d'électricité.

L'article 200 prévoit une deuxième expérimentation pour le déploiement de **réseaux électriques intelligents ou de dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies**. Pour ce faire, le Gouvernement pourra procéder par voie d'ordonnances. L'expérimentation prévue sur une durée de 4 ans renouvelable une fois devra être organisée conjointement par le gestionnaire de réseau, les autorités organisatrices des réseaux publics de distribution et les autres collectivités publiques compétentes en matière d'énergie concernés.

Les dispositions spécifiques urbanisme et logement

Les évolutions apportées aux codes de l'urbanisme et de la construction visent à faciliter la massification des opérations de rénovation énergétique des bâtiments pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la loi :

- Rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020 (art. 3).
- Avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique (art. 5).
- Réduire les consommations d'énergie finale du parc tertiaire (y compris public) d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010, mesurées en valeur absolue de consommation pour l'ensemble du secteur (art. 17 prolongeant des dispositions de la loi Grenelle qui n'ont jamais fait l'objet de décret d'application).
- Dans un registre plus bavard, la loi prévoit que toutes les nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales font preuve d'exemplarité énergétique et environnementale et sont, chaque fois que possible, à énergie positive et à haute performance environnementale (art. 8).

Pour atteindre ces objectifs, l'article 7 de la loi autorise des **dérogations aux documents d'urbanisme** afin de permettre des travaux d'isolation et d'installation de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades des constructions existantes ou par surélévation des toitures. Ce dispositif expérimenté par la ville de Paris pourra s'accompagner de prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant.

La loi tend à généraliser une autre expérimentation développée cette fois-ci par Brest Métropole visant à définir des secteurs dans lesquels le document d'urbanisme impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des **performances énergétiques et environnementales renforcées**. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci (art. 8).

Zoom sur les plateformes territoriales de rénovation énergétique – art. 22

Le service public de la performance énergétique de l'habitat s'appuie sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique qui sont prioritairement mises en œuvre à l'échelle d'une ou de plusieurs communautés.

Ces plateformes ont une mission d'accueil, d'information et de conseil du consommateur. Elles fournissent à ce dernier les informations techniques, financières, fiscales et réglementaires nécessaires à l'élaboration de son projet de rénovation. Elles peuvent également assurer leur mission d'information de manière itinérante, notamment en menant des actions d'information à domicile, sur des périmètres ciblés et concertés avec la collectivité de rattachement et la commune concernée. Elles peuvent être notamment gérées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, les services territoriaux de l'Etat, les agences départementales d'information sur le logement, les agences locales de l'énergie et du climat, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les espaces info énergie ou les associations locales. Les conseils fournis sont personnalisés, gratuits et indépendants.

Ces plateformes peuvent favoriser la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, animer un réseau d'acteurs locaux et structurer la montée en compétences des professionnels. Elles orientent les consommateurs, en fonction de leurs besoins, vers des professionnels compétents.



Afin de développer une connaissance fine de l'état des logements, l'article 11 créé un **carnet numérique de suivi et d'entretien du logement** qui mentionne l'ensemble des informations utiles à la bonne utilisation, à l'entretien et à l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement et des parties communes lorsque le logement est soumis au statut de la copropriété. Le carnet est obligatoire pour toute construction neuve dont le permis de construire est déposé à compter du 1^{er} janvier 2017 et pour tous les logements faisant l'objet d'une mutation à compter du 1^{er} janvier 2025. Il n'est en revanche pas obligatoire dans le parc social. Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités de mise en œuvre du carnet, en particulier l'organe chargé de centraliser les données, ainsi que les conditions d'accès à ces données. L'AdCF avait préparé un amendement visant à assurer la possibilité pour les communautés ayant élaboré un PLH de pouvoir accéder à ces données. Il n'a pas été retenu.

L'article 14 relatif aux **« travaux embarqués »** a fait couler beaucoup d'encre sur le caractère contraignant de l'obligation de travaux pour les logements les plus énergivores. La censure du Conseil constitutionnel sur l'article 6 de la loi relatif à l'obligation de rénovation des logements privés à l'occasion d'une mutation à partir de 2030 rappelle que le sujet est en effet juridiquement contestable. Un décret devra ainsi préciser les conditions dans lesquels des travaux conduisant à une modification substantielle de l'enveloppe du bâtiment (ravalement, relèvement de toiture) et de la destination de volumes intérieurs (aménagement de pièces ou de bâtiment annexes en vue de les rendre habitables) doivent entraîner des travaux d'isolation et/ou l'installation d'équipements de contrôle et de gestion active de l'énergie.

Au rang des solutions de financement, pour lesquelles la loi a été jugée insuffisante par de nombreux observateurs, l'article 20 créé un **fonds de garantie pour la rénovation énergétique** qui a pour objet de faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements. Ce fonds vise à garantir les prêts des ménages modestes et des copropriétés. L'article 20 créé également une **enveloppe spéciale transition énergétique**, dont les ressources seront définies en loi de finances. La gestion financière et administrative du fonds est assurée par la Caisse des dépôts qui sera habilitée à en assurer le préfinancement. Les orientations de la LFI 2016 seront ainsi observées dans le détail pour évaluer la faisabilité de l'effort de rénovation énergétique attendue.

Les solutions de financement ne viendront pas exclusivement de ces fonds. Le législateur s'est attaché à maintenir une démarche proactive sur les dispositifs fiscaux (art. 14 et 21), à encourager le développement de solutions de tiers-financement en autorisant les **sociétés publiques de tiers-financement** (SEM Posit'If, SPL Oser) à déroger au principe du monopole bancaire pour exercer des activités de crédit (art. 23) et à maintenir l'ambition de montée en puissance des **Certificats d'économie d'énergie** (CEE) à l'article 30.

Les dispositions spécifiques de lutte contre la précarité énergétique

L'Observatoire national de la précarité énergétique chiffre à plus de 11 millions les personnes touchées par cette forme de précarité en France en 2014, soit près d'un ménage sur cinq (5,1 millions de ménages). Ce phénomène n'est pas nouveau et dès 2004, le tarif social de première nécessité (TPN) était créé par la publication d'un décret d'application de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Cette tarification spéciale de l'électricité **« produit de première nécessité »** a depuis été étendue au gaz naturel avec la création des tarifs spéciaux de solidarité (TSS) en 2008. Ces tarifs ont été récemment réformés par la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (loi Brottes). Les décrets d'application de la loi Brottes modifiaient les conditions d'éligibilité aux tarifs sociaux en créant un critère supplémentaire fondé sur le revenu fiscal de référence annuel (inférieur ou égal à 2 175 € par part). Cette évolution des bénéficiaires du TPN et du TSS s'applique depuis le mois de novembre 2013. La réduction peut s'élever jusqu'à 140€ par an pour les bénéficiaires du TPN (électricité) et peut aller jusqu'à 156€ par an pour le TSS (gaz).

Dès 2009, le rapport Pelletier, de Quero et Lapostollet tirait un bilan plus que mitigé des tarifs sociaux : complexité et coût du système, insuffisance de la réduction apportée aux ménages, iniquité avec l'exclusion des énergies hors réseau (fioul, propane, bois). La loi de transition énergétique opère un revirement important par rapport à ces tarifs puisqu'elle vise à les substituer par la mise en place d'un **chèque énergie** passant ainsi d'une approche tarifaire à une recherche de solidarité en amont.

L'article 201 de la loi prévoit ainsi la généralisation du chèque énergie le 1^{er} janvier 2018 au plus tard. Le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement. Son attribution est fonction d'un plafond de revenu fiscal qui sera fixé par décret et tient compte de la composition du ménage.

Le chèque énergie est émis et attribué à ses bénéficiaires par l'Agence de services et de paiement. Le chèque énergie est accompagné d'une notice d'information et de conseils en matière d'efficacité et de bonne gestion énergétiques du logement et des appareils électriques. Le chèque énergie comporte, lors de son émission, une valeur faciale modulée en fonction du nombre de membres et des revenus du ménage. Il est nominatif et sa durée de validité est limitée.



Son financement est issu d'une part de la CSPE, d'une part due par les fournisseurs d'énergie dans le cadre de leurs missions de services publics et par le budget de l'Etat.

Si le chèque permettra une facilité de perception par les bénéficiaires (aucune démarche ne sera nécessaire) et s'il permet d'agir sur d'autres sources d'énergie que le gaz et l'électricité, de nombreux observateurs estime que sa principale vertu consiste à appréhender la lutte contre la précarité énergétique par-delà l'entrée des impayés. C'est en effet bien souvent la privation de chauffage (auto-coupure, auto-restriction) qui en constitue la première manifestation.

Les dispositions spécifiques à la qualité de l'air et aux mobilités (extrait de la note d'analyse du GART sur la loi TECV)

La loi vise à donner la priorité aux modes de transport les moins polluants. L'article 36 fait de l'objectif national de **2 litres aux 100 kilomètres** la norme de référence pour les véhicules particuliers.

L'article 37 de la loi définit les **véhicules à faibles émissions** comme des véhicules électriques ou véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés en référence à des critères définis par décret. Il instaure en outre des obligations de développement des motorisations à faibles émissions dans les flottes dédiées de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des entreprises nationales, des loueurs de véhicules, des exploitants de taxis et de voitures de transport avec chauffeur. Ainsi, lorsque les collectivités territoriales et leurs groupements gèrent directement ou indirectement un parc de plus de vingt véhicules automobiles :

- Dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est inférieur à 3,5 tonnes, et pour des activités n'appartenant pas au secteur concurrentiel : ils doivent acquérir ou utiliser, lors du renouvellement du parc, des véhicules à faibles émissions, dans une proportion minimale de 20% de ce renouvellement. Les véhicules utilisés pour les missions opérationnelles (défense nationale, police) n'entrent pas dans le champ de cette obligation. Cette disposition s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2016.
- Dont le PTAC excède 3,5 tonnes : ils doivent réaliser une étude technico-économique sur l'opportunité d'acquérir ou d'utiliser, lors du renouvellement du parc, des véhicules à faibles émissions.

Les obligations de développement des motorisations à faibles émissions dans les flottes dédiées concernent également les véhicules de transport public. Les collectivités, leurs groupements, la Métropole de Lyon et le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), lorsqu'ils gèrent

directement ou indirectement un parc de plus de 20 autobus et autocars pour des services de transport de personnes réguliers ou à la demande, doivent acquérir ou utiliser lors du renouvellement du parc, dans la proportion minimale de 50% de ce renouvellement dès 2020, puis en totalité dès 2025, des véhicules à faibles émissions.

Par ses articles 41 et 42, la loi facilite l'implantation de **bornes de recharge pour véhicules électriques et hybrides rechargeables**, afin d'accélérer l'utilisation de ce type de véhicules. D'ici 2030, 7 millions de points de charge devront être déployés sur les places de stationnement des ensembles d'habitations, d'autres types de bâtiments, ou sur des places de stationnement accessibles au public ou des emplacements réservés aux professionnels, en articulation avec les plans de développement des collectivités, et en soutien aux initiatives privées visant la mise en place d'un réseau national.

L'article 52 vise pour sa part à accélérer le **déploiement du covoiturage**, auquel un nouveau chapitre du code des transports est désormais dédié. La définition qu'en avait donnée la loi MAPTAM a été modifiée, afin de clarifier le rôle de chaque acteur et de mieux différencier les covoitureurs des professionnels du transport. En supprimant le critère de majorité du passager, cette définition est également moins restrictive. Le covoiturage est désormais défini à l'article L. 3132-1 du code des transports comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux. La loi dispose également que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) doivent réaliser un schéma de développement des aires de covoiturage, seules ou en collaboration avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés. En outre, l'autorité de police de la circulation peut accorder des conditions de circulation privilégiées aux véhicules particuliers utilisés en covoiturage.

L'article 48 de la loi supprime les Zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) qu'il remplace par les **Zones à circulation restreinte (ZCR)**. Celles-ci peuvent être mises en place dans les agglomérations et zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère (PPA) adopté, en cours d'élaboration ou de révision. Un maire ou un président de communauté, si ce dernier s'est vu transférer les pouvoirs de police de la circulation, peut décider de mettre en place une telle zone sur tout ou partie du territoire afin d'y interdire la circulation d'une ou de plusieurs catégories de véhicules.

En modifiant l'article L. 223-2 du code de l'environnement, l'article 48 accorde aux autorités organisatrices de transports (AOT) davantage de flexibilité pour organiser leur réponse lors de **pics de pollution**. Il dispose que les AOT ne seront plus obligées de rendre l'accès aux réseaux de



transport public en commun gratuit lors de la restriction ou de la suspension de la circulation des véhicules liée à un pic de pollution. Désormais, l'interdiction de la circulation de certaines catégories de voitures particulières liée à un pic de pollution obligera les AOT à mettre en place toute mesure tarifaire incitative à l'accès aux réseaux de transport en commun, dont la mise en gratuité pourra, ou non, faire partie.

L'article 64 prévoit l'institution, d'ici juin 2016, d'un **Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques** réévalué tous les 5 ans. Celui-ci doit permettre l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques qui seront fixés par décret pour les années 2020, 2025 et 2030. Ce plan devra être pris en compte dans les plans de protection de l'atmosphère (PPA, élaborés par les préfetures) et dans les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE), et, par voie de compatibilité, dans les plans de déplacements urbains (PDU) et les PCAET. En outre, l'obligation de compatibilité du PPA avec le SRCAE est maintenue, ce qui conforte le rôle de la région dans le domaine de la qualité de l'air.

En complément, notons que l'article 66 prévoit que le PPA doit désormais recueillir l'avis des AOT avant d'être soumis à enquête publique. Ce même article entérine une double obligation de compatibilité des PDU et des PLU intercommunaux tenant lieu de PDU (PLUiD), envers le SRCAE, et le PPA, si le ressort territorial de l'AOM est couvert par ce dernier. Le cas échéant, les PDU et les PLUiD doivent être compatibles avec les objectifs fixés pour chaque polluant par le PPA.

Par ailleurs, l'article 66 de la loi renforce le volet d'évaluation, en termes de climat et de qualité de l'air, des documents élaborés par les AOM. Ainsi, le PDU doit être assorti, lors de son élaboration ou de sa révision, d'une évaluation des émissions de polluants atmosphériques et des GES résultant des déplacements à l'intérieur du ressort territorial de l'AOM. La même obligation s'applique au PLUiD lors de son élaboration et lors de l'analyse de ses résultats (échéance de 9 ans). Cette obligation d'évaluation figurait déjà dans le code des transports à l'égard des PDU, lors du bilan intervenant 5 ans après leur approbation, mais ne concernait que les émissions de GES résultant des déplacements sur le ressort territorial de l'AOM. La principale nouveauté de cet article réside donc dans l'évaluation des émissions de polluants atmosphériques, ainsi que dans l'extension de cette disposition aux PLUiD.

Des dispositions de la loi visent enfin à renforcer la planification de l'intermodalité dans les territoires peu denses. L'article 55 crée le **plan de mobilité rurale**, qui complète le Schéma régional de l'intermodalité (SRI), et auquel est consacré le nouvel article L. 1213-3-4 du code des transports. Elaboré par un établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale (SCoT), ou, à défaut, par un pôle d'équilibre territorial et rural, ce plan doit permettre de prendre en compte les spécificités des territoires à faible

densité pour y améliorer la complémentarité entre modes alternatifs à l'usage individuel de l'automobile. Il doit prendre en compte les plans de mobilité des entreprises, des personnes publiques et des établissements scolaires sur le territoire qu'il couvre. Le projet de plan arrêté est soumis pour avis au conseil régional, aux conseils départementaux et aux AOM concernés. Notons que le plan de mobilité rurale peut recouper le ressort territorial d'une ou de plusieurs AOM.

Enfin, l'article 51 de la loi crée un nouvel article L. 1214-8-2 au sein du code des transports afin d'étoffer le contenu des **plans de mobilité des entreprises**. La réalisation d'un plan de mobilité est rendue obligatoire pour les pôles concentrant le plus d'actifs : dès le 1^{er} janvier 2018, les entreprises regroupant au moins 100 travailleurs sur un site, et comprises dans le ressort territorial d'une AOM, seront tenues d'élaborer un tel plan. Lorsque plusieurs entreprises, situées sur un même site, établissent conjointement un plan, alors appelé « plan de mobilité interentreprises », celui-ci doit viser les mêmes objectifs que ceux décrits ci-dessus, et doit aussi être transmis à l'AOM ou à l'autorité chargée du plan de mobilité rurale.

Notons enfin que le titre relatif à la qualité de l'air comporte une disposition interdisant l'usage des **produits phytosanitaires** pour les collectivités territoriale à compter du 1^{er} janvier 2017 (art. 68).

Les dispositions spécifiques à la gestion des déchets

Dans le prolongement de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, la loi TECV définit **l'économie circulaire** comme le dépassement du modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets.

La loi marque, à cet égard des avancées en introduisant notamment la notion de **bilan du cycle de vie des produits** (art. 70), la **lutte contre l'obsolescence programmée** (art. 99) et la **lutte contre le gaspillage alimentaire** (art. 102).

La plupart des dispositions de la loi s'appuient néanmoins sur la politique de prévention et de gestion des déchets, assise sur l'exercice du service public local. Ainsi l'article 70 de la loi développe de nombreux objectifs chiffrés qui intéressent au premier plan les communautés :

- Réduire de 10 % les quantités de **déchets ménagers et assimilés** produits par habitant en 2020 par rapport à 2010.



- Réduire les quantités de **déchets d'activités économiques** par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 par rapport à 2010 (pas de chiffrage précis).
- Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une **valorisation sous forme de matière, notamment organique**, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse. Le service public de gestion des déchets décline localement ces objectifs pour réduire les quantités d'ordures ménagères résiduelles après valorisation. A cet effet, il progresse dans le développement du **tri à la source des déchets organiques, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs de déchets avant 2025**, pour que chaque citoyen ait à sa disposition une solution lui permettant de ne pas jeter ses biodéchets dans les ordures ménagères résiduelles, afin que ceux-ci ne soient plus éliminés, mais valorisés. La collectivité territoriale définit des solutions techniques de compostage de proximité ou de collecte séparée des biodéchets et un rythme de déploiement adaptés à son territoire. La généralisation du tri à la source des biodéchets, en orientant ces déchets vers des filières de valorisation matière de qualité, rend non pertinente la création de nouvelles **installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles** n'ayant pas fait l'objet d'un tri à la source des biodéchets, qui doit donc être évitée et ne fait, en conséquence, plus l'objet d'aides des pouvoirs publics.
- Les collectivités territoriales progressent vers la **généralisation d'une tarification incitative** en matière de déchets, avec pour objectif que 15 millions d'habitants soient couverts par cette dernière en 2020 et 25 millions en 2025.
- Etendre progressivement les **consignes de tri à l'ensemble des emballages plastique** sur l'ensemble du territoire avant 2022, en vue, en priorité, de leur recyclage, en tenant compte des prérequis issus de l'expérimentation de l'extension des consignes de tri plastique initiée en 2011.
- Valoriser sous forme de matière 70 % des **déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics** en 2020.
- Réduire de 30 % les quantités de **déchets non dangereux non inertes** admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025.
- Réduire de 50 % les quantités de **produits manufacturés non recyclables** mis sur le marché avant 2020.

Sur l'ensemble de ces dispositions, l'AdCF a eu le sentiment d'observer une avalanche de normes sans réflexion quant aux modalités de leur mise en œuvre. La plupart de ces orientations restreignent la liberté des collectivités sans apporter les solutions de leur financement, ni se poser la question de leur mise en œuvre technique. En outre, l'introduction de ce titre dans la loi a beaucoup surpris les membres du Conseil national des déchets qui ont travaillé main dans la main avec l'État sur l'élaboration du programme national de prévention des déchets 2014-2020.

La loi prévoit en sus la généralisation d'une **compatibilité analytique** pour l'exercice du service public de prévention et de gestion des déchets et la publication d'un **rapport annuel sur le prix et la qualité du service public** de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers (art. 98).

CONTACT | **Damien Denizot**
T. 01 55 04 89 00
d.denizot@adcf.asso.fr