Manager les politiques énergétiques et climatiques dans les collectivités locales : le label Cit'ergie

Jacques Ravaillault

@ 90540

Mots-clés : collectivités locales, gouvernance, climat, environnement, efficacité énergétique

En France, les collectivités locales, peu présentes dans les choix, le pilotage et la conduite des politiques énergétiques, ont progressivement investi ce domaine depuis les chocs pétroliers et la prise de conscience du changement climatique. Pour mettre en œuvre leurs travaux de planification dans ce domaine, un outil managérial s'est développé en Europe sous le nom d'European Energy Award (EEA), décliné en France sous l'appellation Cit'ergie. Une description du processus et des résultats obtenus permettra de découvrir le périmètre et la pertinence d'une politique énergétique et climatique locale et la place qu'elle peut et doit tenir en subsidiarité aux autres niveaux territoriaux.

En France, les politiques énergétiques depuis la fin de la seconde guerre mondiale ont été conçues et prises en charge par l'État. Au cours de la période de reconstruction, les besoins d'énergie s'imposaient comme une priorité stratégique pour redémarrer l'économie du pays. Cet impératif stratégique a largement contribué à installer des filières de production nationales très centralisées. Cette signature du paysage énergétique de l'après-guerre adossé à un État centralisé a quasiment totalement effacé le rôle des collectivités territoriales du champ des politiques énergétiques. Seules quelques résistances locales ont permis quelques survivances ça et là sous forme de régies locales pour le gaz et l'électricité. Les collectivités publiques locales mises hors-jeu, l'État et les spécialistes de l'énergie regroupés dans quelques sociétés nationales ont décidé, piloté et mis en œuvre ces politiques énergétiques. La politique de l'énergie s'élaborait alors comme une politique unilatérale de l'offre dans un contexte d'abondance où l'enjeu était de présenter chaque année une offre suffisante capable de soutenir une croissance économique.

Depuis le début des années 1970, les deux crises énergétiques d'origine pétrolière (1973 et 1979) et ensuite le sommet de la Terre de Rio en 1992, point de départ de la prise de conscience de la nécessité d'agir pour endiguer le réchauffement climatique (accords de Kyoto et enchaînement des COP), ont profondément modifié la vision de la politique énergétique en investissant les champs de la maîtrise de la demande d'énergie et ceux du développement des énergies renouvelables et de récupération.

Ont participé à la mise au point de cet article Guillaume Bastide, ingénieur à l'ADEME en responsabilité du développement du programme Cit'ergie, et Anne Rialhe, responsable du BET AERE (Alternatives pour l'énergie, les énergies renouvelables et l'environnement) et du bureau d'appui Cit'ergie.

Dans ce contexte beaucoup plus complexe et plus ouvert, les collectivités locales et territoriales ont progressivement retrouvé une vraie légitimité à travailler ce champ de l'énergie et gagné le droit de le réinvestir en y apportant d'ailleurs des approches nouvelles et constructives. En effet, ce contexte de la maîtrise de l'énergie, tout en bénéficiant d'un cadre national favorable, se fonde sur une multitude de microdécisions économiques prises par des acteurs économiques aux intérêts très différents, sur des espaces et des potentiels de production beaucoup plus répartis sur les territoires de proximité et enfin sur un registre de décisions publiques locales beaucoup plus étendues. Les collectivités locales disposent de cette gamme étendue et variée avec le champ des compétences que sont l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'habitat, l'approvisionnement en énergie, la mobilité, l'eau, les déchets, la qualité de vie, le développement économique dans certains cas, etc. Ce champ de compétences et cette proximité avec tous les acteurs d'un territoire/bassin de vie positionnent désormais les collectivités comme des acteurs de premier plan pour mettre en œuvre la transition énergétique et climatique au côté de l'État. On estime que les décisions prises par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences influent sur 50 % des émissions de gaz à effet de serre des acteurs du territoire [1].

Cette «reconquête» s'est concrétisée officiellement dans deux lois : le paquet des lois du Grenelle de l'environnement — Grenelle I et II — promulguées en 2009 et 2010 et enfin la loi TECV — Transition Énergétique pour la Croissance Verte — de 2015. Les lois Grenelle ont reconnu et établi la convergence des politiques climatiques et énergétiques en les territorialisant avec la mise en place des Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) au niveau régional et des Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) au niveau local. Les villes et intercommunalités de plus de 50 000 habitants ont désormais l'obligation d'établir un PCET. La loi Transition Énergétique pour la Croissance Verte (TECV) renforcera ce processus en intégrant le domaine de l'air — les PCET deviennent des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) — et étendant l'obligation d'établir ce plan dès 20 000 habitants.

Aujourd'hui, 660 PCAET/PCET sont déclarés validés ou en cours d'élaboration. Le territoire national est couvert. Une fois ces plans élaborés, leur bonne mise en œuvre requiert beaucoup de détermination, de constance dans le temps et de stimulation opérationnelle de la part des décideurs politiques et des professionnels en charge de leur conduite. C'est alors qu'une véritable question de gouvernance et de management public se pose aux collectivités pour appliquer cette politique de transition énergétique et climatique. Cette question peut se décliner autour de trois enjeux principaux :

- Un enjeu de structuration interne pour acquérir des expertises nouvelles, installer dans l'agenda politique des priorités transversales en termes opérationnels et budgétaires,
- Un enjeu d'intégration de la gestion de l'énergie et du climat au sein des politiques publiques locales relevant des compétences directes de la collectivité,
- Un enjeu de dialogue, de concertation et de capacité d'entraînement avec toute la diversité des acteurs du territoire.

Pour répondre à cette situation nouvelle et consolider dans le temps cette responsabilité essentielle des collectivités, l'ADEME a proposé de développer en France un label européen European Energy Award (EEA). Ce label a été conçu par un *pool* de bureaux d'études privés et d'agences publiques en 1997 et mis en application dans trois pays, l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse. Dans ces pays à la culture décentralisée, les villes disposent de pouvoirs étendus pour mettre en œuvre leur propre politique énergétique. Le label répondait à une volonté d'origine de guider les villes vers l'excellence énergétique. Après une période de test de trois années en France avec huit collectivités volontaires [2], l'adaptation de ce processus aux particularités françaises du découpage des compétences selon les règles de l'intercommunalité a été réalisée et validée au niveau européen. L'intérêt porté par les collectivités expérimentatrices et leur réceptivité à adopter ce processus managérial a convaincu

l'ADEME et sa tutelle d'engager un programme de développement plus ambitieux. Celui-ci est né sous le nom de Cit'ergie en 2008.

1. Label Cit'ergie, de quoi est-il le nom?

Le label Cit'ergie est avant tout conçu comme une démarche managériale opérationnelle.

Cet outil opérationnel proposé aux collectivités locales (communes et intercommunalités à fiscalité propre) leur permet de mettre en œuvre leur politique climat-air-énergie quelle que soit la nature de la planification choisie. Cette démarche s'adapte aussi bien à l'élaboration et à la conduite d'un PCAET qu'à une démarche de Territoire à Énergie Positive (TEPOS) ou encore à celle de la Convention des maires initiée par l'Union européenne.

1.1. Le référentiel

Le label s'appuie sur un référentiel étendu décomposé en 6 domaines distincts. L'enjeu de ce référentiel est d'interroger l'ensemble des compétences de la collectivité qui vont interagir avec les domaines de l'énergie, de l'air et du climat. Ce référentiel est donc constitué des six domaines suivants :

- Planification territoriale : ce domaine permet de passer en revue tous les documents structurants de la collectivité. Cette revue constate l'existence ou non de ces documents, leurs niveaux d'ambition vis-à-vis de la politique climat-air-énergie. Les visions et les diagnostics expertisés intègrent les volets de l'atténuation, de l'adaptation et de la vulnérabilité au changement climatique. L'analyse des champs sectoriels concernés donne lieu à l'examen de nombreux documents tels que le schéma directeur des énergies dont les réseaux de chaleur, le plan de déplacement urbain, le plan de mobilité rural, les plans de déplacements interentreprises, le plan local de l'urbanisme intercommunal, le plan local de l'habitat, le plan de prévention et de gestion des déchets.

- Patrimoine de la collectivité : ce volet interpelle la collectivité sur le niveau d'exemplarité qu'elle peut se permettre d'afficher en s'appuyant sur la vision, la qualité et l'ambition de la gestion énergétique de son propre patrimoine (bâtiments publics, éclairage public, parc roulant, etc.) qui relève le plus souvent d'une gestion directe.

- Approvisionnement eau, énergie, assainissement : dans ce champ, est exploré l'ensemble des compétences fortes que la collectivité exerce (en régie ou en délégation de service public) sur la gestion des fluides et de certains flux. De façon plus précise, l'évaluation est orientée sur l'optimisation de la gestion et la recherche d'une résilience plus soutenue en recherchant la valorisation de tous les potentiels locaux de production et de récupération. Les services publics de la distribution d'énergie versus production locale d'énergie, de l'eau potable et de l'assainissement, des déchets et enfin des espaces verts et du développement de la biodiversité sont examinés.

- Mobilité : un domaine spécifique est consacré à la mobilité. En effet, les décisions stratégiques d'aménagement, d'investissement et de gestion optimisée des collectivités dans ce domaine ont des impacts profonds et de longue portée sur les consommations d'énergie mais bien plus encore sur la qualité de vie des usagers sur un territoire (santé, équité sociale, etc.). Ce domaine passe donc en revue toutes les stratégies opérationnelles d'accès à des modes de déplacements alternatifs, de stationnement, de mouvements de marchandises…

- Organisation interne : la présence de ce domaine peut paraître étrange ou pour le moins intrusive dans un label consacré à la conduite des politiques environnementales (climatiques et énergétiques). En effet, la nouveauté du champ climat-air-énergie ne peut être envisagée comme une compétence additionnelle adossée à un service technique supplémentaire. De fait, le label bouleverse le schéma organisationnel classique, le plus souvent pyramidal avec des prises de décisions en silo, et nécessite un portage et un pilotage

politique et technique installé dans une gouvernance au plus haut niveau des élus et de la direction générale des services. Il s'agit de mettre en œuvre un management de transversalité pour développer une politique de projets. Ce domaine propose d'évaluer la situation et les efforts entrepris par la collectivité pour adapter son organisation et sa politique budgétaire d'investissement et d'achat (commande publique) aux exigences d'une réelle transversalité.

- Coopération et communication : ce domaine a pour objectif d'apprécier l'ampleur et la qualité des partenariats et des actions que la collectivité déploie sur son territoire avec l'ensemble des acteurs pour faire progresser les objectifs d'une transition énergétique et climatique. La collectivité est évaluée et encouragée sur sa volonté de déployer ses capacités d'influence et d'entraînement, ses capacités de dialogue, de concertation et de négociation et sur sa stratégie de coopération avec les autres niveaux de territoire (État et région) et notamment celui de la commune/intercommunalité. Les cibles mises en avant dans ce domaine sont celles des acteurs économiques, des acteurs de l'habitat/rénovation, de l'agriculture/forêt et bien sûr de la société civile, y compris les enfants.

Ces 6 domaines couvrent un large champ d'investigation, élargissant la question énergétique bien au-delà de la seule problématique de l'offre. Cit'ergie permet aux collectivités, via l'étendue de leurs compétences et leurs capacités d'influence, de traiter de la demande en énergie, de la production décentralisée, de sa planification, mais aussi de questions plus larges qui interagissent avec l'énergie et le climat, la qualité de l'air.

1.2. La notation

Techniquement, le référentiel décrit ci-dessus constitue la base de construction de la notation. Les 6 domaines sont structurés en 60 mesures. Ces dernières, décrites dans un document d'aide à l'évaluation (règles de notation), ont été calibrées entre elles selon leur importance [3]. Leurs poids respectifs exprimés en points varient de 2 à 16 sachant que 53 mesures sur 60 se situent dans la fourchette 6 à 12 points. Ce calibrage peut légèrement varier d'un pays à l'autre, pour s'adapter à chaque contexte national, et est encadré par un master catalogue européen. Cit'ergie est ainsi un outil qui bénéficie d'un environnement de développement riche et motivant, appuyé sur de nombreux retours d'expérience européens possibles.

Le décompte global des mesures présente un potentiel maximum de 500 points pour chaque pays (dans le cas où la collectivité dispose de la plénitude des champs de compétences). La collectivité sera évaluée sur un potentiel de points arrêté au préalable et déterminé par l'étendue précise des compétences qu'elle peut exercer. La co-évaluation d'une intercommunalité et de communes intégrées à celle-ci devient possible en combinant la répartition des potentiels de chaque entité dans l'hypothèse où la prise en compte des 6 domaines est couverte par des compétences réparties entre l'intercommunalité et les communes. Il s'agit d'une particularité française par rapport aux autres pays européens développant ce label.

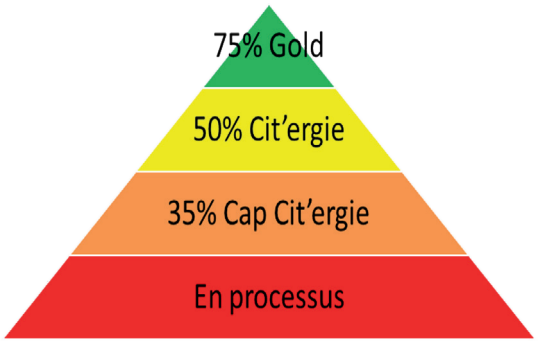

Figure 1. Les 4 niveaux de label
Source : ADEME

< à 35 % : processus
35 % < Cap Cit'ergie < 49 %
50 % < Cit'ergie < 74 %
> ou égale à 75 % : Gold

Ainsi, pour chaque mesure retenue dans le potentiel de la collectivité, elle obtient une note, exprimée en points, au vu des actions identifiées et mises en oeuvre. Il s'agit de «l'effectif (ou réalisé)» de la collectivité. La moyenne pondérée des mesures d'un domaine donne la note de ce domaine exprimée en pourcentage. Enfin, «l'effectif global» rapporté au potentiel s'exprime aussi en pourcentage. Il résulte de la moyenne pondérée des 6 domaines (poids relatif de chaque domaine). Cette notation globale détermine le pourcentage de mise en œuvre des actions conduites et permet de situer ainsi le niveau et la qualité de prise en charge de la politique énergie-climat de la collectivité. Le label s'organise ainsi en quatre niveaux selon la Figure 1.

Cette classification intègre toute collectivité qui s'engage dans la démarche, quel que soit son score initial. Il n'y a pas d'exclusion. Bien au contraire, le label Cit'ergie propose un processus d'amélioration en continu qui peut se déployer quelle que soit la situation initiale de la collectivité.

1.3. Le processus

Pour répondre à cette ambition d'amélioration en continu de la politique climat-air-énergie des collectivités, le processus se conduit en quatre étapes avec l'appui, à chacune d'entre elle, d'un conseiller Cit'ergie accrédité. Comme le décrit la Figure 2, les quatre étapes sont les suivantes :

1. L'état des lieux de la situation initiale qui permet à la collectivité de se situer en déterminant son niveau «effectif» en pourcentage. La synthèse de cet état s'illustre sur un graphique en radar (voir Figure 2 – ligne rouge).
2. La définition d'une programmation pluriannuelle climat-air-énergie qui s'apprécie selon le même référentiel et qui donne lieu au calcul d'un nouveau pourcentage planifié et en progression ; il se représente sur le même graphique «en radar» (ligne bleue).
3. La phase de labellisation si la collectivité affiche un score égal ou supérieur à 35 %. Elle se compose d'un audit indépendant et d'une validation en commission nationale du label. Le label est attribué pour quatre ans. Au terme des quatre années, un processus de renouvellement s'engage.
4. La mise en œuvre en continu est évaluée avec une visite annuelle de suivi du conseiller Cit'ergie.

1.4. Les opérateurs du label

Pour assurer l'objectivité, la robustesse et l'enrichissement de ce label, une soixantaine de conseillers Cit'ergie accrédités par l'ADEME accompagnent les collectivités. Ces conseillers jouent le rôle d'aiguillon et de référent auprès des équipes de la collectivité. Ils coanient le groupe de travail de la collectivité, éclairent les décisions, valorisent les actions déjà entreprises, capitalisent sur les expériences et bonnes pratiques des autres collectivités et évaluent la réalisation de la programmation en cours. Ils agissent dans les phases 1, 2 et 4 du processus.

À la phase 3 du processus, 15 auditeurs nationaux interviennent pour valider la démarche et la notation de la collectivité avant la présentation du dossier de demande de label devant la commission nationale du label.

La commission nationale du label constitue la dernière étape de ce processus. Composée de professionnels qualifiés et compétents, elle agit en tant qu'organe de contrôle indépendant. Elle est garante du respect de la qualité du label, du respect des critères d'octroi du label (vision d'ensemble, équité de traitement). Elle octroie et retire les labels Cap Cit'ergie et Cit'ergie et donne son avis pour l'octroi du label EEA Gold. Ce dernier est attribué au niveau européen par l'association European Energy Award (EEA), après un audit spécifique, réalisé par les auditeurs Gold internationaux.

Pour conclure cette présentation analytique du label et répondre à la question posée en ouverture de cet alinéa, il convient de préciser deux aspects :

- En premier lieu, ce label, tout en apportant aux collectivités candidates son caractère valorisant et communicationnel, se veut

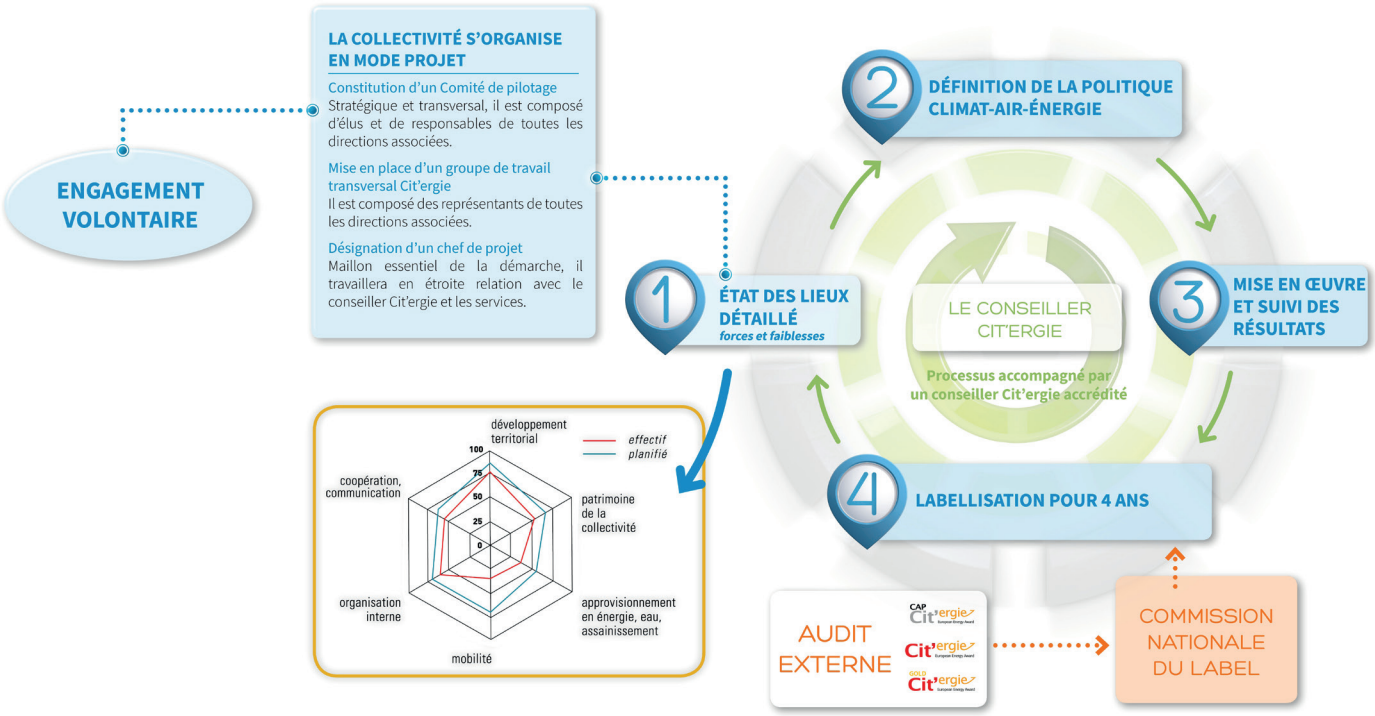

Figure 2. Le processus en 4 étapes

Source : ADEME

Explicitation de la lecture du graphique en radar :

Il est composé de 6 rayons. Chaque rayon représente un domaine du référentiel.

Pour chaque domaine, la collectivité obtient un score en points (nombre de points/potentiel du domaine) exprimé en pourcentage.

La ligne rouge – niveau effectif – se lit ainsi : Développement territorial : (72/96) 75 %, Patrimoine de la collectivité : (31/62) 50 %, Approvisionnement en énergie, eau, assainissement : (35/94) 37,23 %, Mobilité : (35/96) 36,45 %, Organisation interne : (28/48) 60,8 %, Coopération, communication : (55/106) 51,88 %. La note globale est donc de : (256/500) 51,2 %.

La ligne bleue – niveau de programmation prévisionnelle sur 4 ans – : Note globale : (341/500) 68,2 %.

être avant tout un processus de mise en mouvement des équipes d'élus et de techniciens des collectivités pour progresser sur le chemin de la transition énergétique et climatique. Il s'agit d'une conduite de projet transversal et pluridisciplinaire.

- En second lieu, ce label est le point de départ d'une rupture organisationnelle au sein des équipes des collectivités. En effet, cet aspect, qui a été abordé ci-dessus pour le domaine «organisation interne» du référentiel, fait l'objet d'un préalable contractuel entre la collectivité et l'ADEME. La collectivité s'engage à mettre en place un comité de pilotage stratégique et transversal composé d'élus et de responsables de toutes les directions associées. À ses côtés, une équipe projet Cit'ergie composée des mêmes directions associées et concernées, assure la mise en œuvre de la programmation et en garantit la pérennité. Proche

de la direction générale, elle est pilotée par le chef de projet Cit'ergie.

2. L'avancée du label Cit'ergie en France

En 12 ans d'existence, le label s'est imposé progressivement au sein des collectivités. D'aucuns pensaient que la rigueur et l'ambition d'une telle démarche seraient adaptées seulement à un nombre limité de collectivités pionnières et déjà repérées, ou encore uniquement à de grandes collectivités, les plus petites ne pouvant se saisir de programmes aussi complexes. Des craintes légitimes s'exprimaient aussi sur la difficulté d'adaptation d'une démarche transversale au tableau français de la dispersion des compétences entre les différents niveaux de collectivités. En fait, la difficulté majeure pour lancer ce label aura été de le mettre en visibilité auprès des collectivités au moment où ces dernières se trouvaient sollicitées par des obligations législatives d'élaboration des PCET puis des PCAET. Il aura été nécessaire de rassurer et de démontrer que la démarche Cit'ergie se mettait au service des obligations de plans sans créer une redondance. Ces craintes et ces obstacles levés au fur et à mesure de la mise en oeuvre, la rigueur et l'adaptabilité du dispositif séduisent de plus en plus de collectivités, notamment au cours des trois dernières années.

Aujourd'hui, des résultats significatifs s'affichent.

2.1. Quelques chiffres

En janvier 2020, 207 collectivités sont engagées dans le dispositif. Ces collectivités représentent près de 22,9 millions d'habitants, soit 33,9 % de la population française. Parmi celles-ci, 135 collectivités engagées sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont 17 métropoles.

Le label Gold (score supérieur à 75 %) est détenu par Besançon, la Communauté urbaine de Dunkerque et de Grenoble. Ces collectivités ont rejoint le cercle encore étroit des 148 collectivités en Europe qui détiennent ce label Gold. Deux nouvelles villes françaises candidatent à ce niveau en 2020 (Échirolles et Lorient).

59 autres collectivités ont obtenu le label Cit'ergie (score supérieur à 50 %), 60 collectivités se situent au premier niveau du label dénommé Cap Cit'ergie (score supérieur à 35 %). Enfin, 85 collectivités sont entrées en processus et se préparent à demander leur premier label.

La Figure 3 montre une répartition géographique assez équilibrée. Malgré tout, la moitié nord de la France et la région Auvergne-Rhône-Alpes révèlent une densification plus forte, notamment avec l'arrivée des nouvelles collectivités en processus (points blancs sur la carte).

2.2. Quelques points de vue de collectivités

Les collectivités expriment leurs points de vue de façon assez différenciée. Cependant, quelques idées principales s'en dégagent.

Tout d'abord, le cadre de référence clair, rigoureux et exigeant, est salué tant par les élus que par les équipes techniques. Ce cadre leur semble précieux car il permet de dynamiser un travail au long cours. Il évite les essoufflements. Il structure une progressivité en pratiquant une remise en cause permanente et bienveillante. Il est à noter que très peu de collectivités ont abandonné le processus. Les plus anciennes d'entre elles ont opéré leur troisième renouvellement.

En second lieu, nombre de collectivités mentionnent un cadre de travail fédérateur au sein de leurs propres équipes habituées à travailler dans leurs spécialités, fédérateur entre élus politiques responsables de domaines différents, mais aussi fédérateur au niveau de l'intercommunalité. Certains responsables signalent que ce processus a fait fonction de «liant» pour consolider et donner un sens à l'intercommunalité.

D'autres collectivités mettent en avant un cadre de travail émancipateur qui donne une

Figure 3. Carte des collectivités engagées dans Cit'ergie

Source : ADEME

nouvelle vision du rôle du politique en invitant celui-ci à passer d'une vision patrimoniale et gestionnaire à une vision territoriale et d'animation à l'occasion du déploiement du plan climat-air-énergie.

Toutes les collectivités à leur façon font référence au cadre évaluateur du processus associé à l'aspect «défi». Ce volet du label est considéré comme un retour rassurant et valorisant pour les équipes qui l'ont mis en œuvre mais aussi pour le territoire dans sa globalité, qui peut se situer de façon objective en France et en Europe et communiquer à cet égard vis-à-vis de sa population.

Pour résumer ces points de vue, les collectivités engagées dans le processus déclarent quasi unanimement et fièrement «on travaille en mode projet». Cette formule renvoie à une expérience managériale de transversalité et de pluridisciplinarité réussie et à une expérience collective revendiquée. Cette déclaration signe singulièrement la réussite de la démarche proposée par ce label.

2.3. L'amélioration en continu du label

Pour répondre à la résistance des collectivités citée ci-dessus concernant les risques éventuels de double emploi entre la démarche label et la mise en œuvre d'un plan climat-air-énergie, un travail important d'amélioration en continu de ce label est conduit par les équipes en charge du processus. Ce travail a permis d'évacuer définitivement la confusion et de montrer de quelle façon la démarche du label se mettait au service de ces exercices de planification afin d'engager une programmation.

Ce travail d'amélioration en continu consiste à adapter régulièrement au cours du temps le

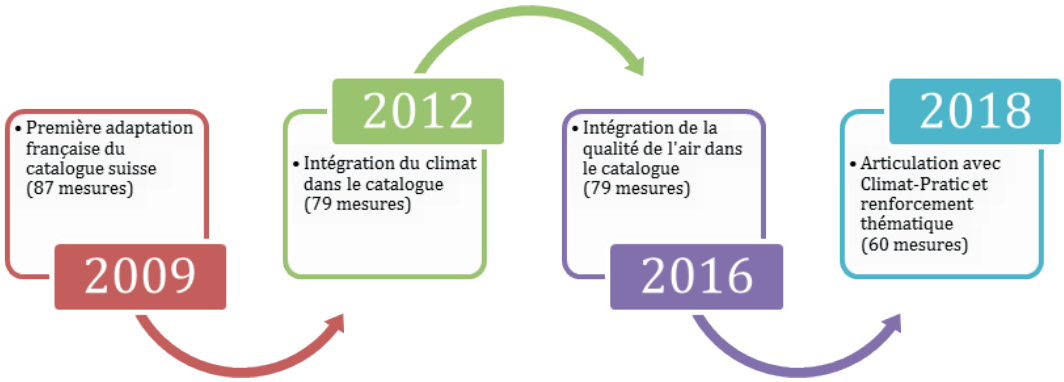

Figure 4. Évolution du référentiel Cit'ergie au cours du temps

Source : AERE

référentiel d'action (catalogue, aide à l'évaluation et indicateurs associés) à la réalité française tout en respectant la cohérence européenne. La Figure 4 indique les étapes clef de cette adaptation en continu.

Chacune de ces étapes a permis au référentiel de coller au plus près des évolutions législatives et réglementaires avec l'intégration du climat en 2012, de l'air en 2016, d'intégrer des préoccupations d'accessibilité aux collectivités plus modestes en 2018 en l'articulant avec un autre outil méthodologique plus simple. Cette dernière évolution permet de proposer ce dispositif avec plus de facilité aux collectivités de petites tailles. Ces remises à niveau du référentiel prennent en compte aussi les connaissances scientifiques et techniques sur de nouveaux enjeux (adaptation au changement climatique, biodiversité, ressources…), les retours de terrain des conseillers sur les difficultés rencontrées ou encore les meilleures pratiques repérées. Ce travail entretient la cohérence dans le temps, la pertinence et donc l'opérationnalité.

2.4. Une progression des collectivités marquée par des résultats encourageants

Trois éclairages complémentaires situent la dynamique en cours.

2.4.1. Évolution globale des notations

Lors de l'établissement de leur plan d'action, les collectivités programment en moyenne 10 % de leur potentiel et s'engagent donc à mettre en œuvre les actions correspondantes au cours des quatre années suivantes (durée d'un cycle complet d'accompagnement par un conseiller).

En moyenne, les collectivités mettent 2 ans pour obtenir un premier niveau de label (Cap Cit'ergie ou Cit'ergie) puis 3 ans et 10 mois pour passer de Cap à Cit'ergie (ou renouveler leur label Cit'ergie) et 2 ans et 10 mois pour passer de Cit'ergie à Gold. À l'issue du premier cycle, 58 % des collectivités obtiennent le label Cap Cit'ergie et 35 % le niveau supérieur. Ce premier niveau de label diffère entre les collectivités en fonction de leur situation de départ (existence d'un programme énergie-climat ou non).

Ce constat appelle quelques remarques sur le comportement des collectivités.

En premier lieu, toutes les collectivités parviennent à progresser au cours d'un cycle même si elles établissent un score inférieur à leur programmation prévisionnelle. Néanmoins, elles renouvellent très souvent leur engagement dans un cycle nouveau.

En second lieu, le rythme des progressions d'un niveau à l'autre présente une régularité certaine. Cet état de fait marque la réalité du processus en amélioration continue. Souvent, la perspective du franchissement d'un niveau de label stimule la collectivité à fournir un effort plus soutenu.

Enfin, les collectivités développent des stratégies pluriannuelles à long terme (10 à 15 ans) pour parvenir au plus haut niveau. Ces perspectives transcendent la durée des mandats politiques et perdurent souvent dans le temps malgré les changements politiques.

À noter que même si aucune des mesures des 6 domaines de Cit'ergie n'est obligatoire, on constate que les collectivités n'abandonnent pas leur action sur leurs points faibles mais finissent par s'en saisir et par s'améliorer. Le référentiel d'évaluation extérieur et le regard d'un conseiller extérieur y contribuent pour beaucoup.

2.4.2. Évolution d'un indicateur énergétique obligatoire

Parmi la liste des 65 indicateurs définis pour Cit'ergie, 7 d'entre eux sont obligatoires. Et parmi ces derniers, le taux de couverture par les EnR des besoins de chaleur et rafraîchissement mesure la production de chaleur et rafraîchissement renouvelable sur le territoire (d'origine publique et privée) divisée par les consommations totales de chaleur et froid du territoire (en énergie finale).

Sur l'ensemble des collectivités labellisées, ce taux de couverture a progressé de 8 % à 20 % en 3 ans entre 2015 et 2018. Certaines des collectivités labellisées ont atteint et dépassé la valeur de 50 % de couverture. Ce résultat serait à comparer aux données figurant dans l'état des lieux des dépenses énergétiques des collectivités locales de 2017 [4]. La place des énergies renouvelables dans le mix énergétique des collectivités apparaît à 9 % en 2017 et a connu une progression moyenne de 3 % sur la période 2012-2017. On constate une réelle différentiation de la part des collectivités engagées dans le processus Cit'ergie.

La progression significative de cet indicateur, au cours de ces trois dernières années collectées, révèle une opérationnalité effective et une efficacité des programmes mis en place malgré une conjoncture défavorable du prix des énergies. Les décisions stratégiques de ces programmes de moyen et long terme sont le plus souvent tenues et prévalent sur des analyses de court terme. Ce résultat donne à voir sur la solidité de ces démarches.

2.4.3. Un réseau vivant, ouvert et audacieux

L'appartenance à une communauté de travail de plus en plus large au niveau régional, national et européen représente certainement un des acquis les plus précieux du dispositif. Toutes les collectivités qui s'investissent sur l'appropriation de l'outil entrent en même temps dans une communauté d'échange qui rassure, qui interpelle et qui stimule. Ce travail de réseau et la qualité des échanges qu'il permet est entretenu notamment par la transparence complète des outils du référentiel, par l'entretien d'un site dédié et enfin la tenue régulière de réunions. Dans ce champ opérationnel nouveau (climat-air-énergie), beaucoup d'actions novatrices sont entreprises par les collectivités. Ce réseau est un espace d'enrichissement mutuel. La dynamique du réseau peut être considérée comme un résultat en tant que tel car il est devenu le siège d'une audace qui se diffuse et s'auto-entretient, le siège d'un renouvellement des pratiques managériales.

3. Pour aller plus loin

De nombreux labels sont proposés aux collectivités donnant lieu le plus souvent à des opérations de classements, devenant ensuite supports de campagne de communication qui constituent la «une» d'un certain nombre de magazines. Cet engouement pour le label est aussi entretenu par l'État qui l'utilise comme le véhicule de la déclinaison des politiques nationales au niveau local.

Cit'ergie s'inscrit dans ce mouvement. Il revêt sans équivoque un volet «classement» dont les collectivités détentrices du label peuvent et doivent s'emparer pour communiquer avec les habitants et les acteurs de leurs territoires et vis-à-vis des autres collectivités. Il représente aussi, nous l'avons explicité dans l'introduction, la déclinaison de la politique nationale de transition énergétique et climatique.

Pour autant, il ne s'agit pas d'un simple label de plus. Le caractère non-autodéclaratif et très engageant de celui-ci le démarque d'une grande partie des autres labels. Il se rapprocherait d'une démarche ISO telle que la 37101 créée en 2016. Pour autant, ce label va au-delà du normatif. Il constitue le vecteur d'un changement de fond que nous pourrions expliciter de la façon suivante : en subsidiarité à la politique nationale, donner les moyens à la bonne maille territoriale, celle de l'intercommunalité opérationnelle, de devenir le maillon «premier» d'une politique de transition énergétique et climatique réussie.

Depuis que les effets du changement climatique se manifestent de plus en plus fréquemment et violemment, dans une économie planétaire marquée par la finitude des ressources, deux nouveaux défis à relever sont apparus et s'imposent aujourd'hui encore plus en période de crise sanitaire : celui de la sobriété et celui de la résilience.

La politique territoriale de proximité portée par les collectivités et engagée selon la méthodologie proposée par ce label concourt pleinement à relever ces défis.

En effet, obtenir des résultats significatifs de plus grande sobriété et de meilleure efficacité énergétique, en agissant sur les comportements individuels et collectifs, se trouve au cœur du référentiel et notamment au cœur des quatre premiers domaines (planification territoriale, patrimoine de la collectivité, approvisionnement énergie/eau/assainissement et mobilité). Il s'agit alors de créer les conditions favorables d'une sobriété structurelle en agissant profondément sur l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la mobilité (développer et rendre accessible des mobilités douces, réduire les distance travail-domicile, contenir les îlots de chaleur, etc.). Il s'agit aussi de créer les conditions favorables d'une sobriété de substitution en embarquant tous les acteurs économiques et habitants d'un territoire, c'est-à-dire une communauté humaine de proximité, dans un projet porteur de sens et fédérateur. Cette dimension, traitée notamment dans les domaines consacrés à «l'organisation interne» et à «la coopération, communication» du label, renvoie aussi à des capacités managériales des élus repensées et en évolution.

Dans un projet territorial de transition énergétique et climatique, moins consommer, mieux consommer, mobiliser les ressources locales en priorité, constituent un bouquet d'actions destiné à renforcer la capacité de résilience du territoire. Il s'agit de mieux absorber le choc des crises qui demain pourront être de nature climatique ou encore alimentaire. Le label porte cet objectif en lui conférant un caractère dynamique : celui de créer un écosystème énergétique local de plus en plus diversifié.

En quelque sorte, cet outil méthodologique au service des collectivités et des territoires pris en main par 207 d'entre elles, donne une assise robuste et opérationnelle à la légitimité et au développement des politiques de plus grande proximité dans des domaines stratégiques tels que celui de l'énergie. Il engage ces territoires à tirer parti de leurs ressources humaines, techniques et physiques en favorisant l'établissement de chaînes de valeur plus courtes, en recherchant et saisissant toutes les

opportunités pour cheminer dans leur diversité vers l'horizon d'une transition énergétique réussie.

Après douze années de développement en France et et à la vue des résultats obtenus, on peut désormais espérer que le mouvement engagé s'étende rapidement à de nouvelles collectivités pour concerner au moins la moitié de la population française dans quelques années. Un mouvement d'ampleur se constate au niveau européen, ce label étant déjà largement utilisé dans huit pays et en phase pilote dans sept autres. Cette avancée significative, au niveau européen, des politiques énergétiques locales pilotées par les collectivités, constitue désormais l'un des trois piliers indispensables, au côté de celui l'Europe et de celui des nations, pour réussir la transition énergétique et climatique.

RÉFÉRENCES

[1] http://www.lecese.fr/travaux-publies/vingt-ans-de-lutte-contre-le-r-chauffement-climatique-en-france-bilan-et-perspectives-des-politiques-publiques

[2] Cette expérimentation a été conduite par Energy Cities dans le cadre d'un programme européen (Interreg).

[3] https://citergie.ademe.fr

[4] Dépenses énergétiques des collectivités locales – État des lieux en 2017. https://www.ademe.fr/mediatheque

[5] https://www.european-energy-award.org/welcome-to-the-european-energy-award

Panorama Europe [4]
European Energy Award (EEA) :

Une association européenne, siège social en Belgique
Plus de 25 ans d'expérience, 1 596 collectivités participantes, 61 millions d'habitants
Huit pays membres ordinaires : Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Suisse
Sept pays pilotes (en test du label) : Belgique, Croatie, Grèce, Pologne, Roumanie, Serbie et Ukraine