

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

7 septembre 2022

Métropole de X

Le directeur de projet en charge de la transition écologique

Note à l'attention de la Directrice générale des services

Objet : Ville sobre - enjeux et propositions pour réussir la démarche

L'organisation non gouvernementale Global Footprint Network a estimé en 2021 que si la population mondiale adoptait le même mode de vie que les citoyens français, cela nécessiterait 2,9 fois plus de ressources que la Terre n'est capable d'en fournir. Ce constat, associé à la raréfaction de certaines ressources, au renchérissement de l'énergie et aux enjeux d'émission de carbone, met en avant la question de la sobriété des modes de vie en France, et plus particulièrement dans nos villes, où réside la majeure partie de la population.

À l'échelle de la Métropole de X, vous avez souhaité disposer d'une note de synthèse résumant les enjeux de la ville sobre, notamment au regard de la réglementation en vigueur, ainsi que des conditions de réussite d'une telle démarche. En outre, vous nous aviez demandé des propositions opérationnelles pour construire une démarche adaptée aux enjeux de notre Métropole.

La présente note montre qu'une démarche de ville sobre permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources par l'ensemble des acteurs de la Métropole ce qui générerait des bénéfices sur les plans environnemental et économique (I).

Elle propose un pilotage à long terme associant nos partenaires et accompagnant le changement de mode de vie des habitants pour réussir la transition de notre Métropole vers un modèle de ville sobre (II).

I - La démarche de ville sobre permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources par l'ensemble des acteurs de la Métropole pour générer des bénéfices tant environnementaux qu'économiques.

A - La démarche de ville sobre limite l'utilisation des ressources par la collectivité et ses partenaires, ce qui modifie en profondeur la manière d'habiter son territoire.

La sobriété pourrait se définir comme un usage modéré des ressources, qu'elles soient ou non d'origine naturelle. Une ville sobre serait donc un territoire au sein duquel l'activité serait organisée de sorte à ce que la consommation de ressources soit relativement moindre qu'une référence choisie. Cette référence peut être synchronique, la ville étant plus sobre que les autres villes, ou diachronique, la ville devenant de plus en plus sobre par rapport à ce qu'elle était auparavant.

La transition vers la ville sobre se place dans une vision diachronique, tout en misant aussi sur les avantages comparatifs que procurent une plus grande frugalité vis-à-vis des autres villes. Ces avantages sont ceux de l'émergence de nouvelles filières économiques, une meilleure autonomie d'approvisionnement et une réponse aux enjeux écologiques. À ce titre, la sobriété diminue les pollutions, les gaspillages et l'empreinte écologique des activités de la collectivité.

Atteindre la sobriété peut se faire en réduisant la consommation finale de ressources, en améliorant l'efficacité des systèmes ou en modifiant les techniques employées.

Agir en faveur d'une ville sobre nécessite de modifier profondément la manière d'habiter, de se déplacer ou de produire au sein de la ville. Les champs d'action des métropoles en faveur de la sobriété sont vastes, de même que les gains à réaliser. En guise d'illustration, la Gazette des communes (février 2022) estime que jusqu'à 50% des émissions de gaz à effet de serre en France seraient issues de décisions prises par les collectivités.

Les principales compétences des métropoles concernées par la sobriété sont l'habitat, les mobilités et les déchets. En ces champs, ainsi que dans d'autres domaines également concernés, les métropoles peuvent réduire directement la consommation de ressources mais aussi adapter la ville à des usages sobres.

En matière de mobilités par exemple, la Métropole peut choisir de développer des solutions de transports en commun peu consommatrices d'énergie, mais aussi d'adapter la voirie à des usages alternatifs à l'automobile comme le vélo ou encore le développement de voies piétonnes.

La réglementation récemment entrée en vigueur prévoit de nombreuses actions en faveur de la sobriété que doivent réaliser les collectivités.

En premier lieu, l'article 160 de la loi Climat et résilience de 2021 planifie l'interdiction à la location des « passoires énergétiques » à partir de 2025. Les logements classés en diagnostic de performance énergétique, G, E ou F seront respectivement interdits à la location en 2025, 2028 et 2034. Cela implique un effort important des bailleurs sociaux, dont les offices publics d'habitation à loyer modérée (OPH) de notre Métropole.

En matière de commande publique, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit d'encadrer les achats des collectivités en réduisant le plastique à usage unique et en augmentant la part de réutilisation ou de recyclage. La commande publique représentant environ 20% des dépenses des collectivités, l'implémentation des mesures en année pleine en 2022 aura sans doute un impact significatif sur les finances de notre collectivité. La loi Climat et résilience de 2021 prévoit quant à elle un verdissement général de la commande publique par ses articles 35 et 36 qui imposent la prise en compte de l'environnement dans au moins un des critères de sélection des offres, ce qui proscrit donc l'usage d'un simple critère de prix. Les objectifs de développement durable seront en outre obligatoirement pris en compte dans les spécifications techniques.

Notre Métropole devra très certainement produire un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsable (SPASER), obligatoire pour les collectivités dont la commande dépasse 100 M€ hors taxes. Diverses mesures concernant la réutilisation des objets de déchetterie, l'éclairage public ou encore les matériaux de réemploi ont été prévues.

B - Pour générer les bénéfices environnementaux et économiques attendus par la démarche, la collectivité doit assurer le pilotage stratégique d'une action coordonnée et à grande échelle via ses politiques publiques et l'implication de ses partenaires ainsi que des habitants.

L'action en faveur de la sobriété doit être coordonnée. Tout d'abord, l'action de la collectivité doit s'inscrire dans le cadre fixé par l'État, en déclinant les orientations prévues par le cadre réglementaire. La collectivité peut aussi solliciter l'appui de l'État et de ses agences qui sont à même de fournir l'ingénierie ou encore les outils d'aide à la décision. L'ADEME est par exemple particulièrement productrice en matière de documents relatifs à la sobriété.

Les partenaires des collectivités, spécialement en matière de mobilité, d'habitat ou de traitement des déchets, doivent être associés. Les compétences techniques dont dispose la Métropole pourront servir à améliorer la précision des actions établies par voie contractuelle et à contre-expertiser les propositions des partenaires. La Métropole de Montpellier Méditerranée a par exemple réussi à lutter contre le mauvais dimensionnement des systèmes de traitement de l'air des bâtiments dus à la multiplication des expertises non coordonnées.

En outre, l'implication des habitants de la collectivité est un facteur clé de réussite des politiques de ville sobre. La ville de Thionville a ainsi mise en place un comité de transition écologique qui fournit un avis consultatif sur les projets de la collectivité et participe aussi à la sensibilisation des citoyens à ces problématiques.

La démarche de ville sobre nécessite de transposer les réussites de l'échelle expérimentale à l'échelle globale. Autrement dit, il s'agit d'assurer la diffusion de réussites très locales à l'échelle de la ville entière.

Tout d'abord, l'expérimentation et l'innovation doivent être favorisées. La possibilité pour les métropoles de produire de l'hydrogène, permise par l'article 87 de la loi Climat et résilience pourrait ainsi améliorer la sobriété énergétique de la collectivité.

De plus, afin de faire croître l'écosystème de sobriété, la Métropole gagnerait à assurer une mise en réseau des différents acteurs qui peut aboutir à la création d'espaces d'échanges et de création, telle l'école des Low-tech - technologies sobres - de Plouisy, appuyée par la collectivité régionale.

Les collectivités peuvent jouer en fin de compte le rôle de démonstrateurs de la viabilité de solutions sobres, comme l'a fait la région Bretagne en rénovant un établissement public avec des techniques de construction sobres - Low-tech.

Atteindre la sobriété nécessite enfin de pouvoir assurer un suivi rigoureux et stratégique grâce à une méthodologie d'évaluation et des indicateurs pertinents. Ceux-ci ont par exemple vocation à se transcrire dans la réalisation de « budgets climats » qui peuvent s'appuyer sur la méthodologie développée par l'I4CE (institute for climate economics) définissant une taxonomie de dépenses des communes favorables ou défavorables au climat. Une démarche de sobriété impliquerait de développer d'autres dimensions comme l'utilisation de la ressource en eau, compétence de la Métropole, ou encore la consommation d'énergie du patrimoine de la collectivité.

La conduite opérationnelle de la démarche de ville sobre devra s'adapter aux enjeux de notre Métropole et aux attentes de la majorité en matière de conduite des politiques publiques et d'innovation.

II - Réussir la transition de notre Métropole vers un modèle de ville sobre nécessitera un pilotage de long terme associant nos partenaires et accompagnant un changement des modes de vie des habitants.

A - Les enjeux locaux de notre Métropole amènent à conduire des politiques publiques cohérentes et à soutenir l'innovation de ses partenaires tout en maîtrisant la dépense publique associée à la transition vers un modèle de ville sobre.

Réinterroger les politiques publiques de notre Métropole amènera à chercher davantage de cohérence en faveur de la sobriété. Il s'agira, entre autres, de les passer en revue afin de déterminer les axes prioritaires d'évolution.

Du point de vue transversal, la commande publique représente un levier fort, qui doit être mobilisé au regard du cadre réglementaire en vigueur.

En outre, les investissements publics présentent un enjeu d'avenir. La Métropole interviendra particulièrement en matière foncière dans les enjeux de Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050. Le foncier mis à disposition et les aides distribuées par la collectivité devront en effet prendre en compte un objectif de sobriété foncière. La Métropole pourra utilement mobiliser son droit de préemption pour porter des projets innovants, comme l'a fait Albi en réutilisant des friches foncières pour nourrir la ville.

Soutenir l'innovation des partenaires de la Métropole est en effet un facteur clé de réussite de la transition vers une ville sobre. Ainsi, les bailleurs sociaux devront par exemple trouver des solutions pour rénover leur parc dans le cadre de l'élimination des passoires thermiques. L'utilisation de matériaux biosourcés et l'innovation en matière de techniques de construction devraient permettre de réduire les coûts dans un contexte de croissance forte des prix de l'énergie.

Outre une expertise technique, notre collectivité pourra organiser des événements assurant la mise en relations des acteurs locaux.

Enfin, la dépense de transition devra être maîtrisée pour assurer son réalisme et sa pérennité.

Les investissements nécessaires pourront être réalisés en mobilisant au mieux les ressources mises à disposition par les partenaires. Le recours aux prêts de la Banque des territoires, mais aussi d'Action Logement assurerait déjà un bon soutien aux bailleurs. La Métropole, en relation avec les services déconcentrés de l'État, pourra assurer un appui technique à l'élaboration des dossiers de demande de financement.

En ce qui concerne la dépense en fonctionnement, il faudra être attentifs à la règle d'or budgétaire qui nous interdit d'avoir recours à l'emprunt pour financer une éventuelle hausse des frais de fonctionnement due par exemple aux exigences de la loi sur l'économie circulaire.

La bonne gestion du patrimoine de la ville devrait être une source importante d'économies d'énergie et donc de ressources budgétaires.

Enfin, le développement d'activités économiques valorisant la sobriété pourra être source de ressources pour la collectivité via par exemple la hausse des recettes de taxe d'aménagement.

B - La réussite de cette transition pour notre Métropole nécessitera de piloter le projet à long terme, en associant fortement nos partenaires et en accompagnant un changement profond et réfléchi des modes de vie des habitants.

Le projet de transition vers une ville sobre devra être porté sur le long terme. Avec votre accord, la direction en charge de la transition écologique consultera les services de la Métropole afin d'établir un diagnostic des politiques de sobriété existantes. Ce diagnostic pourra aboutir sous 3 semaines à la transmission d'une note présentant un état des lieux de l'action de la Métropole.

Ensuite, il s'agira d'établir des indicateurs pour conduire la transition. Nous pourrons vous proposer dans cette même note plusieurs pistes d'indicateurs mesurables afin d'assurer le pilotage. La discussion sur ces indicateurs de pilotage pourra être ouverte à nos partenaires pour retenir les plus pertinents et s'accorder sur une définition commune de leur périmètre. En outre, cela assurera l'implication de nos partenaires dès la conception des objectifs de sobriété de notre Métropole.

Une transition réussie s'appuiera nécessairement sur nos partenaires, la Métropole n'ayant pas les moyens de porter seule un projet de l'envergure de la ville sobre. En revanche, il serait utile dès à présent d'identifier des référents au sein de la Métropole capables d'expertise sur les solutions proposées par nos partenaires en matière de mobilités, d'habitat et de gestion des déchets.

La nomination d'au moins un référent « ville sobre » par direction serait nécessaire. Clairement identifiés, ceux-ci pourront monter en compétences via la participation à des formations organisées par le CNFPT, les agences de l'État ou même grâce à des partenariats avec l'université de la Métropole.

Nous vous proposons que la gouvernance partenariale de la démarche ville sobre soit assurée par un comité de pilotage politique, dont la composition sera établie avec l'appui de notre direction des assemblées. Il comprendrait des élus de la métropole et des membres des conseils d'administrations de nos partenaires principaux, a-minima ceux des délégataires de service public en charge du transport, des déchets, du réseau de chaleur urbain et des bailleurs sociaux. Ce comité de pilotage aurait vocation à se réunir tous les semestres pour assurer la gouvernance à long terme du projet, en prévoyant dès ses premières réunions les modalités d'évaluation de la transition vers une ville sobre.

Un comité technique réunissant chaque trimestre la direction générale des services de la Métropole, les directions générales de nos partenaires ainsi que les directions habitat, mobilités et déchets de notre Métropole, assurerait la déclinaison opérationnelle des orientations politiques. Entre autres, la réalisation de conventions pluriannuelles avec nos partenaires serait un moyen efficace pour définir une trajectoire de sobriété à long terme. L'évaluation de l'efficacité de cette trajectoire pourrait être assurée par la direction en charge de la transition écologique, associée à la direction financière.

Enfin un changement des modes de vie des habitants de notre Métropole serait souhaitable pour inscrire la transition dans la durée.

La direction en charge de la démocratie locale et de la citoyenneté pourrait établir les modalités de participation des citoyens au projet de ville sobre. En première approche, une participation aux comités de pilotage via un tirage au sort, comme cela se fait pour les orientations stratégiques en matière d'urbanisme, serait une manière de varier les points de vue.

Il faudrait aussi charger la direction de la communication de la Métropole d'établir des instruments de communication en faveur des projets de ville sobre. Les premiers résultats issus des indicateurs de suivi et d'évaluation seront, suivant leur pertinence, communiqués aux habitants dans les lettres d'information mais aussi sur les supports de communication, par exemple sur les affichages de chantiers.

Afin d'informer les habitants et les entreprises de la Métropole sur les aides à la sobriété la direction des systèmes d'information pourra élaborer :

- Au mieux une plateforme unique élaborée avec les directions métiers et nos partenaires, faisant le relai de l'ensemble des aides existantes afin que les acteurs de notre territoire mobilisent les dispositifs existants, par exemple les aides à la rénovation énergétique de l'ANAH ;
- A budget restreint, des liens depuis le site internet de la Métropole vers les différentes aides, avec explications des directions métiers.

Notre collectivité gagnerait en outre à se montrer exemplaire en matière de sobriété. En plus des économies d'énergie sur son patrimoine, elle veillera ainsi à ce que la direction des espaces extérieurs affirme une volonté forte de préservation de la biodiversité, en respectant notamment les restrictions d'usage des produits phytosanitaires.