

LES INFRASTRUCTURES LOCALES : DONNER AUX ÉLUS MUNICIPAUX LE « POUVOIR DE FAIRE » LA TRANSITION

Benoît Calatayud, Emmanuelle Cosse, Maud Lelièvre, Julien Touati

27/05/2020

La crise sanitaire que nous traversons actuellement et les sacrifices qu'elle exige de nous en annoncent d'autres. Si elle est momentanément moins présente dans l'actualité, l'urgence climatique reste néanmoins une réalité chaque jour plus pressante. Le second tour des élections municipales doit donc être l'occasion de replacer la transition écologique et sociale au cœur du débat politique. Pour que la France ne se retrouve pas aussi dépourvue dans quelques années face à la crise environnementale qu'elle ne l'a été face à la crise sanitaire, il faut dès demain donner aux futurs maires de France les outils juridiques et les moyens financiers dont ils auront besoin pour investir dans les infrastructures locales indispensables à la transition écologique et sociale des territoires et du pays.

La crise sanitaire que nous vivons actuellement vient de loin. L'éclosion du virus a été favorisée par l'effondrement de la biodiversité et la transformation de nos relations avec les écosystèmes. Son émergence n'a pu être enrayée par l'insuffisance de la coopération internationale en matière de santé. Sa propagation a été accélérée par l'explosion du trafic aérien. Sa virulence a été aggravée par la réduction des moyens des hôpitaux et l'imprévoyance politique face au risque pandémique. Cette succession de manquements nous mène aujourd'hui à un confinement sévère et généralisé, rendu inévitable en dépit de ses conséquences économiques. Cette crise révèle donc de manière brutale les limites de certains choix de société effectués à bas bruit: au travers de cette séquence qui révèle nos failles et notre vulnérabilité collective, nous réalisons soudainement leurs effets délétères.

Au-delà des conséquences dramatiques sur le plan sanitaire, le marasme économique et social qui se profile s'annonce historique. Quatre mois après le début de la pandémie, les indicateurs laissent déjà entrevoir l'apparition de la pire crise depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans ses dernières prévisions, le Fonds monétaire international (FMI) anticipe ainsi pour 2020 une récession de l'économie mondiale de plus de 3%. L'économie française sera durement atteinte. En raison des

deux mois de confinement, le gouvernement prévoit un recul de 8% du produit intérieur brut (PIB) pour 2020. Une crise sociale sans précédent menace. Dégradation de l'état de santé psychique et physique des chômeurs, endettement mortifère des indépendants, basculement dans la misère des précaires : des vies vont être brisées par la tragédie économique en cours. À l'égal de la crise sanitaire, le prix humain de la crise économique sera terrible.

En révélant les faiblesses de nos sociétés – affaiblissement de l'hôpital et des Ehpad, insuffisance des infrastructures sociales, difficulté des pouvoirs publics à apporter à une réponse rapide et coordonnée à des chocs globaux –, cette crise fait apparaître la **nécessité de mettre en place des mécanismes de résilience**. Notre société, notre économie et notre État doivent se préparer à résister aux chocs et à répondre aux risques, locaux et globaux, qui feront partie intégrante du monde de demain : cyberattaques, catastrophes climatiques et crises sanitaires.

La crise que nous traversons doit restaurer le rôle de la puissance publique. Dans la France des territoires, celle-ci est incarnée par les maires. Il n'est pas question ici d'aborder le rôle fondamental que l'action et l'aide sociales, les centres de santé municipaux, les fonds d'aide au logement peuvent jouer pour amortir la crise sociale qui vient. Mais **parce que la résilience s'organise dans les territoires, c'est à cette échelle que doit se mettre en œuvre la transition sociale et écologique vers le modèle de développement du monde d'après** : collecte des déchets, alimentation en eau et distribution d'énergie participent notamment d'une politique renouvelée vers un monde bas carbone et inclusif.

Les plans de reconstruction massifs actuellement en préparation pour relancer l'économie doivent par conséquent être dirigés vers cet objectif de résilience. Autrement dit, l'argent public mobilisé dans le cadre de la relance de l'économie a vocation à être dirigé vers des investissements de long terme qui préparent un monde différent dans des secteurs clés, tels que celui des infrastructures.

Cette crise, et les élections municipales qui devraient être organisées prochainement, constituent une **occasion historique pour à la fois investir massivement dans les infrastructures locales** et donner aux élus locaux plus de pouvoir pour gérer ces dernières.

Parce qu'elles structurent l'aménagement d'un territoire et permettent son développement, les infrastructures locales de réseaux (eau, déchet, énergie, transport) sont historiquement les principaux marqueurs d'un mandat municipal. Pour un maire, la réalisation d'un grand projet présente en effet l'occasion de laisser une empreinte durable sur son territoire, notamment lorsqu'il s'agit d'un nouvel équipement culturel ou sportif ou de nouvelles infrastructures de transports.

Toutefois, **le principal défi auquel feront face les prochains maires français, à un moment où la crise actuelle continuera, sera de nature différente. Outre l'acte de bâtir, il s'agira surtout pour eux de gérer l'adaptation des territoires et de leurs infrastructures aux transitions écologiques et sociales en cours dans les domaines du transport, du déchet, de l'énergie, et de l'eau.**

Rénover, adapter plutôt que nécessairement construire, viser le mieux plutôt que le forcément plus. **Créer les conditions d'une transition écologique qui s'invente dans les territoires et doit amener du mieux-être aux habitants.** La transition écologique des territoires ne sera pas spontanée doit être organisée, ce qui justifie une action publique vigoureuse.

Les chantiers sont connus : rénovation énergétique des bâtiments publics, accessibilité des équipements communaux aux personnes à mobilité plus réduite, adaptation au changement climatique (disparition des îlots de chaleur, amélioration des conditions de vie dans les écoles en fin d'année scolaire, etc.), développement des nouvelles mobilités donc des réseaux de recharge électrique et d'avitaillement en carburants alternatifs, verdissement des flottes de bus, modernisation des réseaux d'eau, etc. Outre ces chantiers, les villes devront également s'attaquer à la gestion des biodéchets ou encore à la modernisation des réseaux d'eau. Comme l'ont établi les Assises de l'eau, la majorité des communes rurales françaises est concernée par l'eau, dont la gestion est devenue critique avec le changement climatique.

Ces défis se présentent aux futurs élus dans un contexte déjà difficile, avant-même celui de la crise actuelle. D'un côté, la révolution technologique et le bouleversement des usages incarnés par le numérique, les mobilités alternatives, l'exploitation massive des données et la perspective des bâtiments intelligents rendent le futur des villes plus complexe à prédire et les choix techniques plus difficiles à faire. De l'autre, les attentes des administrés se renforcent. Les électeurs deviennent de plus en plus exigeants sur la qualité des services publics. L'enjeu premier de la prochaine mandature sera donc de donner aux élus locaux les outils nécessaires pour conduire ces indispensables mutations.

Pour y faire face, **les maires, et les collectivités locales plus largement, auront besoin de disposer des moyens techniques et juridiques pour rendre possibles ces investissements.** La réalité est souvent tout autre dans un contexte de pénurie budgétaire. Au-delà des effets de court terme liés à l'austérité conduisant à différer des projets, la contrainte budgétaire a des conséquences de long terme. Les communes ont souvent perdu en compétence technique, qui ne peut être reconstruite rapidement. **Cette situation peut compromettre le lancement de chantiers de transformation qui doivent être initiés dans les premiers jours d'un mandat et obérer, autant que la contrainte financière, la « capacité à faire » des communes.** Censés y répondre par la

mutualisation des moyens, les regroupements intercommunaux sont trop souvent vécus par les élus, notamment des « petites » communes, comme une forme de déprise politique, nourrissant la crise de vocation des maires.

Sans une compétence de maîtrise d'ouvrage renforcée, les élus locaux sont condamnés à l'inaction et à l'inefficacité (dérive des coûts et des délais de mise en œuvre des projets). Ce renforcement de la maîtrise d'ouvrage publique devra concerner tous les modes de mise en œuvre des services publics. Qu'ils fonctionnent *via* des régies ou par des délégations de services publics, les collectivités ont en effet besoin de pouvoir assurer la maîtrise d'ouvrage, de contrôler leurs cocontractants privés et de piloter leurs opérateurs.

Nous appelons donc en premier lieu à un « **Grenelle de l'action publique locale** », lancé dès le lendemain du deuxième tour des élections municipales réunissant les associations de collectivités de toutes tailles, l'État, le monde économique et la société civile visant à faire un **état des lieux de la « capacité à faire » des collectivités locales et à travailler à la reconstruction du lien opérationnel entre collectivités entre elles et avec les services de l'État** pour faire redémarrer la machine à produire des projets, *a fortiori* pour aborder la reconstruction d'un nouveau modèle de développement.

Au niveau des projets eux-mêmes, **les citoyens s'apprêtent à confier un mandat capital à des maires qui, pour rendre possible la transition écologique et sociale, devront relever quatre défis majeurs en matière d'infrastructures locales : développement des nouvelles mobilités, gestion des réseaux électriques, des biodéchets et des réseaux d'eau.**

Au travers de nos propositions, nous souhaitons donner à ces derniers les moyens de mener à bien les missions qui vont leur être démocratiquement confiées.

Nouvelles mobilités : partager les expériences et promouvoir les bons modèles

Le **développement du transport collectif** constitue un objectif prioritaire des politiques locales. Leur soutien permet en effet le report modal, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants locaux, comme de réduire les coûts d'accès à la mobilité pour les usagers. Cette politique en 2020 n'est plus concevable, sans conduire un **renouvellement des flottes et à la conversion de bus vers des solutions plus écologiques telles que l'électrique et le bio-GNV. Tous les élus vont y être confrontés dès leur entrée en fonction.**

Cette politique locale n'a cependant guère de sens si elle ne s'élargit pas aux véhicules individuels dont la conversion écologique doit être facilitée. À court terme, la priorité des territoires ruraux et des centres urbains sera notamment la préparation à l'**émergence des nouvelles motorisations fonctionnant à l'électrique et au biogaz**, au moment où le véhicule individuel risque d'être beaucoup utilisé pour des raisons sanitaires.

Dès 2020, une première gamme quasi complète de voitures électriques françaises sera en effet sur le marché pendant que la sortie bienvenue du diesel demande l'accompagnement de nouvelles motorisations pour l'ensemble de la logistique, les poids lourds, comme pour les véhicules utilitaires légers.

Il s'agit d'un enjeu important dans la lutte contre le dérèglement climatique et d'un impératif de santé publique. Ces véhicules auront à jouer un rôle majeur pour améliorer la qualité de l'air que nous respirons et sauver les dizaines de milliers de français qui meurent déjà chaque année de la pollution.

Au niveau des collectivités locales, cet impératif doit se traduire par un **investissement dans les infrastructures dont ces nouvelles mobilités ont besoin, c'est-à-dire les bornes de recharge électrique ou les stations d'avitaillement au biogaz ou, à plus long terme, à l'hydrogène**. Elles sont indispensables pour approvisionner les véhicules et constituent souvent le premier sujet d'inquiétude des consommateurs qui hésitent encore à franchir le pas. Il est à cet égard nécessaire de déployer dans le domaine public des installations de recharge et des stations d'avitaillement de nouveaux carburants à destination des véhicules individuels et de ceux des petits professionnels.

Si elles ne seront pas le seul moyen de charger son véhicule, les bornes publiques vont néanmoins jouer un rôle essentiel dans le déploiement des mobilités électriques. En effet, de nombreux Français dépourvus de garage privatif seront dépendants des dispositifs publics pour leur permettre de se charger à proximité de leur domicile.

Avec 27 745 points de charge pour un peu plus de 200 000 véhicules électriques en circulation à la fin de l'année 2019, la France n'est pas à l'heure actuelle en retard sur ses voisins européens, Pays-Bas mis à part, dans le déploiement des bornes de recharge publiques. Entre 2015 et 2019, le nombre de ces bornes a été multiplié par trois. Cette dynamique positive de déploiement doit être poursuivie et, face au durcissement des normes européennes d'émission au kilomètre, le niveau d'équipement du territoire devra être porté à des niveaux beaucoup plus significatifs et surtout la France doit faire un effort massif de redressement de la qualité du service de charge.

L'enjeu sera à la fois quantitatif et qualitatif : les pouvoirs publics doivent encourager le déploiement d'un plus grand nombre de points de charge, mais également le développement de nouveaux modèles de bornes plus puissants, plus rapides, plus faciles à utiliser, avec une attention particulière qui devra être portée sur les modes de paiement. Ce « passage à l'échelle » ne pourra se faire qu'au prix d'une diffusion des bonnes pratiques et d'une standardisation des équipements et des services.

De même, le développement de la mobilité au biogaz se heurte à la pénurie des stations d'avitaillement, freinant la transformation des flottes de poids lourds et de véhicules professionnels. L'ouverture de stations pour les véhicules de la collectivité ouvertes au public peut alors permettre de répondre au besoin de développement de l'offre de rechargement pour accélérer la décarbonation du transport.

Qu'il s'agisse du choix du bon véhicule juridique (appels à manifestation d'intérêt, délégation de service public, marchés publics), du mode de passation des marchés ou de l'éventuelle intégration d'autres services publics (éclairage, parking), les paramètres d'application sont nombreux. C'est aux élus et à leurs services qu'il doit revenir de déterminer les modalités de mise en œuvre de ces politiques.

Il pourrait être envisagé dans ce contexte de demander à l'Ademe et au ministère de la Transition écologique et solidaire de réunir leurs compétences, avec l'appui des gestionnaires de réseaux de distribution, pour déterminer les bonnes pratiques à suivre et établir un vade-mecum à l'attention des décideurs locaux. Ce vade-mecum devrait notamment inclure des clauses types ayant vocation à être intégrées dans les contrats et marchés passés par les collectivités.

Piloter les réseaux énergétiques à l'heure de la transition climatique

La transition vers la neutralité carbone des infrastructures actuelles de distribution d'énergie devra être mise en œuvre, au premier rang desquelles se trouve le traitement du gaz. Les maires seront ainsi appelés à investir pour accélérer l'injection de gaz renouvelable (y compris en mobilisant les gisements de matière méthanisables à leur main) et avancer vers la décarbonation de la chaleur.

Les collectivités locales, qui sont le plus souvent concédantes de ces infrastructures de réseaux énergétiques (électricité, gaz et chaleur), directement ou à travers des structures syndicales, doivent faire face aux incertitudes associées, y compris nées de politiques d'aménagement locales

(écoquartiers porteurs de projets d'autoconsommation collective par exemple). Propriétaires de ces infrastructures, les collectivités doivent s'organiser pour **assurer la planification stratégique de leurs infrastructures et le contrôle de leur cocontractant privé**. L'établissement d'un **schéma directeur des réseaux d'énergie**, recommandé par l'Ademe mais mis en œuvre dans peu de territoires à ce jour, constitue alors le premier pas pour organiser la constitution d'une vision politique et stratégique du développement des réseaux locaux.

Ces schémas devront permettre la **mise en cohérence des réseaux**, tant en matière de priorité dans leur contribution spécifique à la transition des territoires que de **coordination opérationnelle** (par exemple l'ouverture de voie ou le creusement de tranchées) et de **centralisation et valorisation des données permettant de suivre l'évolution énergétique des territoires** couverts.

Au-delà, l'enjeu doit être pour l'ensemble des collectivités, y compris les plus petites, de **rester connectées à la « frontière énergétique » afin de bénéficier des évolutions sur le moyen et long terme de la façon dont les réseaux sont gérés**. Dans la distribution d'électricité et de gaz, activités pour lesquels les concessionnaires sont fixés par la loi, l'intégration dans les contrats de concession de clauses de rendez-vous, permettant de traiter les inflexions et innovations identifiées ou pratiquées ailleurs sur le territoire, peut permettre d'introduire cette flexibilité indispensable pour penser le long terme dans des contextes.

Économie circulaire : organiser la collecte et la valorisation des biodéchets

30% des ordures ménagères sont aujourd'hui constituées de déchets organiques, aujourd'hui le plus souvent incinérés. Triés à la source, ces biodéchets pourraient pourtant devenir des composts utilisables en agriculture ou être valorisés par méthanisation.

La loi de transition énergétique du 17 août 2015 a prévu la généralisation du tri des biodéchets à la source d'ici 2025. En 2018, la directive européenne relative aux déchets a avancé la généralisation à la fin de l'année 2023. Le mandat municipal qui s'annonce devrait donc être celui de la **généralisation des solutions de tri des déchets alimentaires, de leur collecte et de leur valorisation sous forme de compost ou de méthanisation**, y compris en mettant en place des politiques réellement incitatives en faveur de ce tri pour les administrés.

Chaque habitant doit pouvoir bénéficier d'une solution lui permettant de ne pas jeter ses biodéchets dans les ordures ménagères. Distribution de composteurs pour l'habitat individuel, organisation d'un nouveau flux de collecte et de traitement, organisation de la valorisation

organique de ces biodéchets constituent ainsi un nouveau devoir pour les collectivités territoriales qui illustre l'importance de développer l'économie circulaire. Il sera pertinent d'approfondir ces axes dans le cadre d'un exercice d'analyse dédié.

Service public de l'eau : mettre en œuvre les conclusions des Assises de l'eau, investir pour le renouvellement et protéger les plus précaires de la hausse inéluctable des tarifs

La politique de planification des infrastructures devra impérativement intégrer le changement climatique dans ses contraintes. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne la gestion de l'eau. Les prévisions de raréfaction des ressources imposent ainsi le **lancement des états généraux des usages de l'eau dans chaque bassin versant**.

Le changement climatique conduira en effet à une baisse de la disponibilité de la ressource en eau. L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée anticipe par exemple une baisse du niveau du Rhône pouvant aller jusqu'à 60% d'ici 2050. Avec la raréfaction d'une ressource cruciale pour de nombreuses activités, les conflits d'usage entre trafic fluvial, production d'énergie et irrigation agricole risquent donc de s'accroître. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de prévenir ces conflits en lançant des études exhaustives de prospective territoriale. Celles-ci devront inclure les besoins de production d'alimentation et d'énergie en circuit court et prendre en compte la préservation de la biodiversité.

Ce n'est que par le débat démocratique que les conflits d'usage et l'antagonisme des intérêts contradictoires autour de ce bien commun pourront être dépassés. Cela nécessite une gestion collective organisée sous l'égide des pouvoirs publics locaux, inspirée par les travaux de l'économiste nobélisée Elinor Ostrom.

Les Assises de l'eau organisée par le gouvernement en 2018 et en 2019 ont en outre mis en lumière une réalité longtemps occultée : **disposer d'une eau de qualité nécessite de maintenir un patrimoine d'infrastructure qui est aujourd'hui vieillissant et subit des pertes significatives**. On estime ainsi que 20% de l'eau potable est perdue sur les réseaux. Alors même que le service public d'eau potable demeure écologiquement et socialement la solution la plus optimale, **certaines collectivités de petite taille doivent désormais composer avec une eau dont la qualité est devenue aléatoire au point d'être parfois déconseillée aux femmes enceintes**.

Pour y remédier, les autorités locales peuvent encourager différentes solutions techniques. Cela

inclut le développement de solution de décarbonation voire, dans certains cas particulièrement problématiques en termes de pollution locale, la **filtration membranaire**. Celle-ci permet de filtrer les perturbateurs endocriniens, mais également de réaliser des gains d'énergie et d'allonger la durée de vie des appareils électroménagers. La généralisation de cette technique, qui nécessite cependant des investissements significatifs de l'ordre de quelques dizaines à quelques centaines de millions d'euros selon la population du territoire considéré, peut améliorer le service rendu à l'utilisateur et conduire l'ensemble de la gestion en eau de gagner en durabilité. Un enjeu sera toutefois celui de la maîtrise de ce type de solutions dans le cadre d'une filière française, la fabrication étant aujourd'hui assurée par un nombre limité d'acteurs industriels, le plus souvent extra-européens. La Covid-19 aura aussi mis en évidence le besoin d'intégrer des **solutions technologiques virucides**, qui existent mais restent peu déployées en France.

Au-delà de l'entretien des infrastructures et des innovations techniques, il ne sera pas possible de réduire le coût de traitement de l'eau potable sans **s'attaquer aux racines du problème en remontant en amont dans le grand cycle de l'eau**. On peut ainsi penser à l'utilisation abusive de fertilisants chimiques, qui pollue les nappes phréatiques et conduit à augmenter les coûts de filtration. Une politique de bascule des terres agricoles en surface vers l'agriculture biologique pourrait par exemple faire partie des solutions envisageables pour favoriser la protection des zones de puisage.

Quelles que soient les mesures retenues, des investissements importants seront nécessaires.

C'est particulièrement vrai pour les infrastructures situées en milieu rural. **Ce surcroît d'investissement nécessitera mécaniquement une hausse tarifaire**. Une fraction pourra provenir d'une péréquation plus forte des grands services d'eau vers les plus petits.

Pour rendre socialement acceptable cette modification qui touche à un acquis social, il faudra l'accompagner par **la mise en œuvre systématique d'une tarification sociale et progressive pour faire payer chacun en fonction de ses usages et de ses ressources, comme certaines communes le pratiquent déjà**. Par exemple à Niort (Deux-Sèvres), une des collectivités pionnière de ce type de tarification, les 20 premiers mètres cubes coûtent moins cher que les suivants.

Enfin, et afin de permettre aux élus locaux issus des municipales de 2020 de bénéficier dès le début de leur mandat de ce soutien, l'accompagnement opérationnel des collectivités locales prévue dans les conclusions des Assises de l'eau d'août 2018 (mesure 14) devra être effectif d'ici fin 2020.

Retrouvez les notes :

- *Garantir la mobilité pour tous à l'heure de la transition énergétique et climatique*, 12 mars 2020
- *Les infrastructures locales : redonner aux élus municipaux le « pouvoir de faire » la transition*, 27 mai 2020
- *Environnement et emploi : comment repenser la gestion des déchets au plus près des territoires ?*, 23 juin 2020
- *Pour une politique du logement inclusive et écologique dans les territoires*, 3 septembre 2020