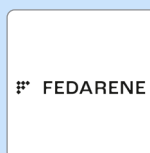




NOTE DE POSITION DE LA *LOCAL ALLIANCE* SUR LA RÉVISION
DU RÈGLEMENT SUR LA GOUVERNANCE DE L'UNION DE
L'ÉNERGIE ET DE L'ACTION CLIMATIQUE :

**De la planification à la mise en œuvre :
comment rendre les plans nationaux
énergie-climat plus faciles à mettre
en œuvre et à financer**



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La révision du règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action climatique, envisagée par la Cour européenne entre fin 2026 et fin 2027, constitue une opportunité clé pour rendre la gouvernance climatique de l'UE **plus orientée vers la mise en œuvre et propice à l'investissement**. En effet, le cadre actuel, bien qu'il ait considérablement amélioré la planification de la transition énergétique dans les États membres, ne reflète pas suffisamment la manière dont la transition énergétique et l'action climatique sont mises en œuvre dans la pratique, à travers les actions locales et régionales, les plans et stratégies existants et les pipelines concrets d'investissement.

Aujourd'hui, de nombreux plans locaux et régionaux contiennent des données, des projets et des besoins d'investissement précieux. Pourtant, ils restent insuffisamment connectés aux plans nationaux énergie-climat (PNEC), ce qui entraîne des chevauchements, une fragmentation et des opportunités d'investissement manquées. En outre, seuls quelques États membres ont organisé des dialogues multi-niveaux significatifs (comme le prévoit l'article 11 du Règlement) et développé de véritables stratégies d'investissement.

Le présent document soutient que, tout en **préservant le cadre existant de l'Union de l'énergie en tant que base stable et cohérente, il est essentiel de mieux exploiter les outils de planification de la transition énergétique et climatique existants aux niveaux local et régional, et de les transformer en outils opérationnels de mise en œuvre**. Cette approche peut réduire considérablement la charge administrative à tous les niveaux de gouvernance et simplifier la mise en œuvre des plans, aidant ainsi les États membres à atteindre leurs objectifs.

Pour y parvenir, la *Local Alliance* propose une approche de gouvernance rationalisée reposant sur quatre éléments interconnectés et se renforçant mutuellement :

- ✧ **Une plateforme permanente de dialogue multi-niveaux** dans chaque État membre, réunissant les autorités nationales, régionales et locales (ainsi que les principales parties prenantes) afin d'aligner la mise en œuvre, d'identifier les obstacles, d'agréger les pipelines de projets et de coordonner les investissements. Adaptée à la structure de gouvernance et aux besoins de chaque État membre, elle remplace des consultations fragmentées par un processus structuré.
- ✧ **Un chapitre territorial dans les PNEC**, fondé sur les plans locaux et régionaux existants, offrant une vision claire du niveau territorial et des modalités de mise en œuvre, ainsi que des mécanismes de soutien.
- ✧ **Des trajectoires sectorielles également informées territorialement**, reliant les objectifs nationaux aux réalités locales dans les principaux secteurs (bâtiment, transport, énergie, etc.), afin de garantir que les objectifs soient ancrés dans les conditions réelles de mise en œuvre.
- ✧ **Une stratégie d'investissement** tenant compte des besoins d'investissement et de capacités au niveau local, ainsi que des modalités de financement (y compris les liens avec les chapitres régionaux et territoriaux des Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux – PPNR).

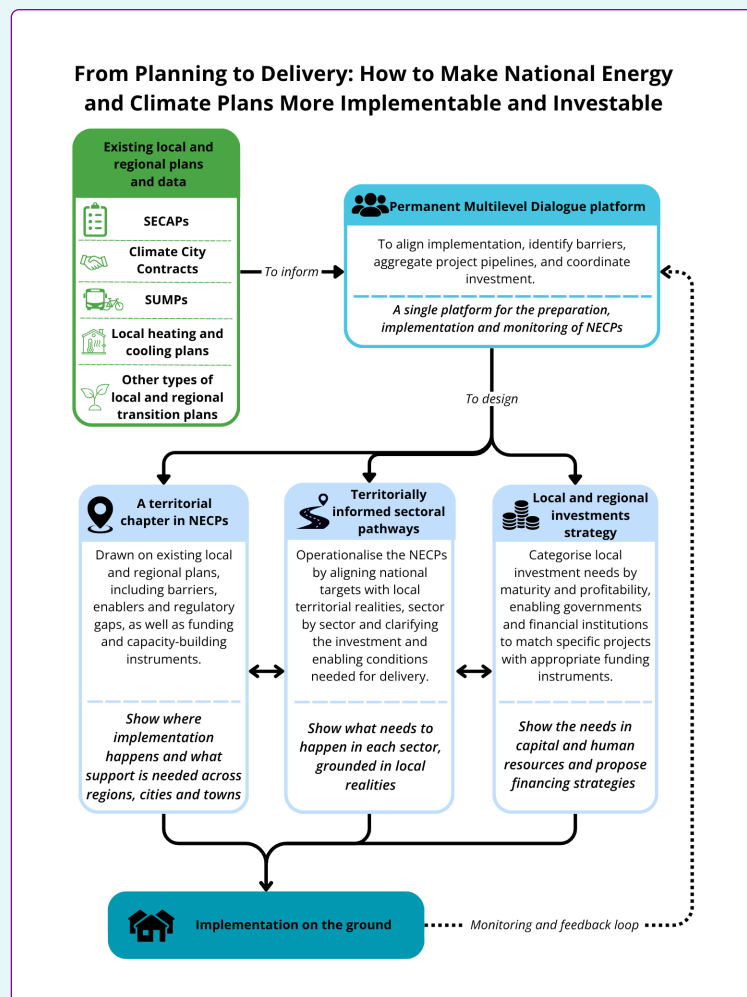



Dans l'ensemble, le document met en avant **des leviers clés pour la mise en œuvre et l'investissement**, notamment un meilleur accès à l'assistance technique, un meilleur alignement et une meilleure agrégation des flux de financement, ainsi que la suppression des obstacles systémiques.

Enfin, il est important de souligner que les éléments proposés visent à **soutenir l'agenda de simplification de l'UE** en reliant les plans, les données

et les processus existants au sein d'un système cohérent. Cela réduit la charge administrative tout en améliorant la mise en œuvre, la visibilité des investissements et la cohérence des politiques.

Cela permettrait de faire des PNEC non seulement des outils de reporting, mais aussi des cadres opérationnels pour la mise en œuvre, le financement et la coordination, permettant à l'UE d'atteindre ses objectifs climatiques à l'horizon 2040.



Infographic : From planning to delivery : How to make national energy climate plans more implementable and insatiable.

Source : Authors

LES ENJEUX DU TEXTE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

Depuis 2018, le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action climatique constitue le cadre juridique global de l'UE visant à **garantir la réalisation de ses objectifs en matière d'énergie et de climat**, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

Dans le cadre de ce règlement, les États membres ont dû élaborer des plans nationaux intégrés énergie-climat (PNIEC ou PNEC) sur dix ans, à l'horizon 2030, développer des stratégies à plus long terme pour atteindre la neutralité climatique, et soumettre des rapports réguliers de suivi et d'évaluation.

Depuis la publication du règlement en décembre 2018, **l'UE a considérablement renforcé son ambition climatique et énergétique**. S'appuyant sur le Pacte vert pour l'Europe, REPowerEU et les législations associées, l'Union vise désormais une réduction d'au moins 55 % des émissions domestiques d'ici 2030, un objectif contraignant d'au moins 42,5 % d'énergies renouvelables, ainsi que, pour la première fois, un objectif contraignant au niveau de l'UE d'une réduction de 11,7 % de la consommation finale d'énergie d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2020.

L'UE a également proposé un objectif climatique pour 2040 visant une réduction nette de 90 % des émissions de gaz à effet de serre. Parallèlement, les crises des prix de l'énergie, la dépendance aux combustibles fossiles et l'instabilité géopolitique ont placé la sortie des énergies fossiles, une décarbonation accélérée, l'accessibilité des prix, la résilience et la décentralisation au cœur de la politique énergétique et climatique européenne.

Au niveau infranational, **les collectivités locales ont assumé des rôles de planificateurs, d'investisseurs, de développeurs de projets et d'animateurs de la transition propre**. Des initiatives européennes telles que la [Convention des Maires](#), la mission

« [Villes climatiquement neutres et intelligentes](#) » et la [mission d'adaptation climatique](#), ainsi que de nombreuses initiatives et réseaux nationaux et régionaux, ont contribué à accélérer l'action climatique et les investissements dans les communes et les régions.

Dans le même temps, la législation européenne et nationale a conduit **au développement d'un nombre croissant d'outils de planification de la décarbonation à l'échelle locale et régionale**, tels que les Plans Climat Air Énergie (PCAET), les plans d'actions énergie et climat européens (SECAPs pour la convention des Maires ou Contrats Villes Climat pour la Mission), les Plans de mobilité urbaine durables, les schémas directeurs de l'énergie, plans locaux de chauffage et de refroidissement, les stratégies de rénovation des bâtiments et les plans d'adaptation.

À la lumière de ces évolutions, **le cadre défini par le règlement sur la gouvernance ne reflète plus pleinement ni les ambitions climatiques et énergétiques de l'UE, ni la manière dont la mise en œuvre est désormais planifiée sur le terrain**. Les processus de planification aux niveaux européen et nationaux n'ont pas encore rattrapé la multiplication des plans locaux et régionaux de décarbonation et de transition énergétique, lesquels contiennent pourtant des données précieuses, des pipelines d'investissement, des informations sur les obstacles à la mise en œuvre et les besoins en capacités, mais restent souvent insuffisamment reliés aux PNEC.

Cette situation entraîne des duplications et une charge de travail supplémentaire pour les ministères nationaux, les autorités régionales et les municipalités en matière d'alignement des plans, de leur mise en œuvre et de leur financement, tout en laissant de côté des connaissances territoriales essentielles dans la prise de décision nationale.

Il est donc opportun de réviser le règlement sur la gouvernance afin qu'il soit mieux aligné sur les objectifs renforcés de l'UE pour 2030 et 2040, et



qu'il puisse soutenir la décarbonation, la sortie des énergies fossiles ainsi que la mise en œuvre et les investissements dans la transition énergétique et climatique de manière cohérente, ambitieuse et efficace à tous les niveaux de gouvernance. La Commission européenne prépare ainsi **une révision et a annoncé une proposition pour le dernier trimestre 2026. Les institutions souhaitent finaliser la révision pour fin 2027.**

La *Local Alliance* se félicite de l'accent accru mis sur la mise en œuvre des PNEC et le financement de la transition écologique dans les discussions autour

de la révision du règlement sur la gouvernance. La coalition de réseaux de collectivités considère que le futur cadre devrait préserver la robustesse et la stabilité de l'architecture actuelle de l'Union de l'énergie tout en la rendant davantage orientée vers la mise en œuvre, plus propice à l'investissement et mieux connectée aux réalités locales.

Dans cette perspective, la *Local Alliance* formule les recommandations suivantes concernant l'architecture du règlement révisé et le renforcement de la planification territoriale et de la gouvernance multi-niveaux.

1. UNE ARCHITECTURE DU RÈGLEMENT ADAPTÉE À LA MISE EN ŒUVRE

La *Local Alliance* souligne que la révision du règlement sur la gouvernance devrait préserver le cadre existant de l'Union de l'énergie en tant que base stable et cohérente, tout en rendant le règlement davantage orienté vers la mise en œuvre.

Le maintien des objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique est essentiel pour assurer une prévisibilité et une sécurité à long terme pour les États membres, les villes, les régions, les investisseurs et les développeurs de projets, y compris ceux actifs dans les domaines des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la rénovation des bâtiments, du chauffage et du refroidissement, ainsi que des infrastructures locales. Cette stabilité est particulièrement importante pour les collectivités territoriales, qui ont déjà structuré de nombreux plans climat et énergie, pipelines de projets et stratégies d'investissement autour du cadre existant de l'Union de l'énergie et des objectifs européens en matière de renouvelables et d'efficacité énergétique.

Le futur cadre de gouvernance énergétique et climatique devrait **renforcer son lien avec les priorités qui façonnent désormais la transition énergétique et climatique en Europe** : la sortie des énergies fossiles comme élément central de la sécurité européenne, l'accélération de la décarbonation, la garantie de l'accessibilité énergétique, tout en rétablissant la compétitivité et en construisant un

système énergétique plus résilient et décentralisé. Le stockage d'énergie, le renforcement de la flexibilité et les économies d'énergie, y compris la sobriété, devraient également être mieux intégrés comme éléments clés, contribuant à réduire la demande énergétique, notamment en période de pointe, à diminuer les coûts et à repenser les systèmes actuels.

Des indicateurs clés de performance (KPI) orientés vers la mise en œuvre devraient soutenir cette approche en vérifiant si les conditions favorables à la réalisation sont réunies, tout en veillant à ce que le suivi et le reporting n'engendrent pas une charge administrative supplémentaire. Afin d'accélérer la mise en œuvre sur le terrain et de garantir un cadre énergie climat efficace à tous les niveaux, la **qualité de la gouvernance multi-niveaux** devrait elle-même être intégrée dans le cadre des KPI. Les États membres devraient ainsi rendre compte de l'existence et du fonctionnement de plateformes permanentes de gouvernance multi-niveaux, notamment en ce qui concerne la participation, la fréquence des réunions, leur rôle dans l'examen des plans locaux et régionaux, leur contribution à l'élaboration et au suivi des PNEC, ainsi que la manière dont leurs résultats sont effectivement reliés à l'assistance technique et à la programmation des investissements.

Au-delà d'une architecture législative robuste fondée sur le cadre existant, le règlement révisé sur la gouvernance devrait demander aux États membres



de **développer des trajectoires** sectorielles, des **plateformes de gouvernance multi-niveaux pour coordonner les investissements et la mise en œuvre, ainsi qu'un chapitre territorial**. Ensemble,

ces éléments permettront de rendre les PNEC plus opérationnels, plus attractifs pour l'investissement et plus facilement applicables. Ces propositions de la *Local Alliance* sont détaillées ci-dessous.

2. RENFORCER LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Les villes, les communes et les régions disposent de compétences essentielles pour l'action climatique : elles agissent en tant qu'autorités de planification pour les transports, le chauffage et l'aménagement du territoire ; coordonnent les acteurs locaux dans la sortie des énergies fossiles ; facilitent le déploiement des énergies renouvelables ; mettent en œuvre des mesures d'efficacité énergétique ; soutiennent l'électrification et la décarbonation des industries ; et décarbonent les bâtiments publics. Elles disposent également de **données précieuses, d'une connaissance territoriale et des capacités contextuelles pour impulser ou organiser des projets**.

Si les PNEC actuels mentionnent des mesures impliquant les collectivités ou des outils de soutien, ils **ne fournissent pas une vision globale** du rôle des collectivités locales et régionales dans la réalisation des objectifs nationaux en matière d'énergie et de climat et exploitent **rarement la richesse des données** issues des instruments locaux de planification énergétique et climatique (tels que mentionnés ci-dessus).

Un règlement révisé sur la gouvernance devrait donc permettre **une planification nationale énergie-climat davantage territorialisée**, reflétant la réalité des lieux de mise en œuvre, et contribuer à faire évoluer les PNEC de simples exercices de reporting vers de véritables outils opérationnels.

Bien que le règlement impose aux États membres d'organiser des dialogues multi-niveaux et multipartites (article 11), ceux-ci restent souvent des exercices formels plutôt que des espaces permettant d'identifier les obstacles à la mise en œuvre, d'aligner les priorités et d'améliorer l'exécution. Cela affaiblit la mise en œuvre et complique l'identification des

besoins en assistance technique, en financement public ou en investissements privés.

La *Local Alliance* recommande donc que le cadre révisé repose sur trois éléments se renforçant mutuellement :

- ✳ **des plateformes nationales permanentes de dialogue multi-niveaux** axées sur la gouvernance et l'alignement de la mise en œuvre entre tous les niveaux ;
- ✳ **des trajectoires sectorielles et une stratégie d'investissement tenant compte des territoires ;**
- ✳ **un chapitre territorial consolidé dans chaque PNEC**, élaboré via ces dialogues multi-niveaux.

2.1. Une plateforme permanente de dialogue multi-niveaux pour la conception et la mise en œuvre des PNEC

L'article 11 du règlement actuel exige des États membres qu'ils organisent des dialogues multi-niveaux sur l'énergie et le climat, mais dans de nombreux cas, ceux-ci **restent ponctuels, procéduraux ou purement consultatifs**. [Le rapport d'évaluation](#) de la Commission européenne reconnaît que cette disposition constitue une avancée vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace, tout en soulignant le manque de qualité de ces dialogues. Le [projet LIFE NECPlatform](#) met également en évidence les difficultés de mise en œuvre, les dispositifs étant souvent ad hoc ou limités à des consultations.

La Commission [reconnaît](#) aussi la nécessité **d'accroître la participation des collectivités locales et régionales (ainsi que d'autres parties prenantes)**



pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques à moyen et long terme de l'UE dans une approche collaborative.

Étant donné que la traduction des objectifs de l'UE en projets concrets nécessite une coordination continue entre les niveaux de gouvernance, et afin que les PNEC deviennent de véritables cadres de mise en œuvre et d'investissement, la *Local Alliance* **appelle à la création ou à l'activation d'une plateforme permanente, obligatoire, bien dotée en ressources et transparente dans chaque État membre.**

La valeur ajoutée de ces plateformes doit être clairement définie : il ne s'agit pas d'une consultation supplémentaire ni d'un processus parallèle de planification, mais d'un outil d'alignement vertical de la gouvernance et de la mise en œuvre. Elles doivent relier les ministères nationaux aux autorités régionales et locales, ainsi qu'aux autres acteurs pertinents, afin de traduire les objectifs nationaux en priorités territoriales concrètes d'investissement et d'action.

Ces plateformes doivent permettre de répondre à des questions pratiques : quelle part des objectifs nationaux relève des compétences locales et régionales ? quels plans locaux contiennent déjà des données, mesures ou projets pertinents ? quels secteurs nécessitent une mise en œuvre territoriale ? où se situent les lacunes de capacité ? quels projets sont prêts à être financés ? lesquels nécessitent un accompagnement ou des subventions ? quels obstacles nécessitent des réformes nationales ?

Elles doivent également **constituer l'espace de discussion et de co-construction du chapitre territorial et des trajectoires sectorielles territorialisées** des PNEC, ainsi que l'examen des plans existants (PAEDC, CCC, SUMP, plans de chaleur, rénovation, adaptation, etc.), pour les intégrer dans les politiques nationales.

Ainsi, les décideurs politiques européens et nationaux éviteraient que la politique énergétique et climatique évolue à deux vitesses : en accordant une grande importance et en affichant un niveau d'ambition élevé aux niveaux européen et national, mais en accordant finalement trop peu d'attention à ce qui se passe aux niveaux local et régional, là où la mise en œuvre réelle a lieu.

Caractéristiques des plateformes proposées

✧ Des participants issus de tous les niveaux de gouvernance

La plateforme devrait réunir les acteurs responsables à la fois de l'élaboration et de la mise en œuvre du PNEC (Plan national énergie-climat). Cela devrait inclure les ministères compétents, les autorités locales et régionales, ainsi que les agences nationales et locales de l'énergie et du climat. Cette large participation (qui pourrait également être envisagée comme un véritable partenariat) est essentielle pour garantir que les priorités du PNEC soient réalistes, que les responsabilités de mise en œuvre soient clairement définies et que la planification des investissements reflète les besoins et les contraintes des acteurs chargés de concrétiser la transition sur le terrain.

Le dialogue gagnerait également à associer les autorités de gestion des fonds européens, les banques publiques de développement, les banques privées et investisseurs, les gestionnaires de réseaux, les représentants de l'industrie, des entreprises, de la société civile et des partenaires sociaux.

✧ Une structure permanente

La plateforme devrait constituer une structure de gouvernance permanente, et non une consultation ponctuelle organisée uniquement lorsqu'un projet de PNEC est déjà sur le point d'être finalisé. Elle devrait se réunir régulièrement tout au long du cycle de vie du PNEC : préparation, adoption, mise en œuvre, suivi et révision.

Cela permettrait d'identifier rapidement les obstacles à la mise en œuvre, de suivre les progrès, d'actualiser les besoins d'investissement et d'adapter les mesures de soutien au fil du temps. Une structure permanente favoriserait également la continuité malgré les alternances politiques et les cycles de financement, et éviterait que la gouvernance multiniveaux ne se limite à une simple obligation procédurale.

✧ Des moyens humains et techniques suffisants

La plateforme devrait disposer de capacités administratives et techniques dédiées. Cela implique des ressources pour assurer la coordination, la collecte de données, la préparation des réunions,



les analyses techniques, l'animation des parties prenantes et le suivi des décisions.

Elle devrait également être associée à un dispositif d'assistance technique destiné aux collectivités locales et régionales participantes, en particulier les petites et moyennes communes et les régions disposant de capacités limitées, ainsi qu'aux organisations de la société civile et aux partenaires sociaux. Sans cet accompagnement, la participation risque d'être réservée aux autorités disposant des moyens administratifs les plus importants, tandis que celles confrontées aux plus grands défis de mise en œuvre pourraient être exclues.

✧ Une gouvernance fondée sur des données probantes et transparente

Les travaux de la plateforme devraient s'appuyer sur des données solides, notamment les données relatives aux émissions, à l'offre et à la demande d'énergie, aux évaluations des risques climatiques, aux besoins d'investissement, aux indicateurs territoriaux et au suivi de la mise en œuvre.

Ils devraient être éclairés par une expertise scientifique et technique indépendante, ainsi que par les données et analyses du conseil national pour le climat (lorsqu'il existe) ou de l'agence nationale de l'environnement.

Les processus devraient également être transparents. Les ordres du jour, comptes rendus, contributions reçues et explications sur la manière dont ces contributions ont été prises en compte devraient être documentés et, lorsque cela est pertinent, publiés. Cette transparence renforcerait la responsabilité des acteurs et contribuerait à éviter la lassitude liée aux consultations en montrant que les contributions des participants sont effectivement prises en considération.

✧ Une mission clairement définie

Au-delà d'un simple organe de consultation, la plateforme devrait jouer un rôle central dans les différentes étapes du PNEC.

Élaboration : bien avant les échéances officielles, les projets de PNEC devraient être discutés lors d'une série d'ateliers thématiques, dont les conclusions seraient intégrées dans la version finale. Le contenu du chapitre territorial (voir ci-dessous) devrait notamment faire l'objet de discussions spécifiques.

Mise en œuvre : la plateforme devrait identifier et signaler les lacunes réglementaires nationales et les obstacles à la mise en œuvre, élaborer les programmes les plus adaptés aux besoins des territoires, aligner les portefeuilles d'investissement et coordonner les différentes sources de financement. Elle pourrait notamment agréger les portefeuilles de projets locaux et régionaux et mettre en relation les opportunités d'investissement avec des financeurs publics et privés.

Suivi : la plateforme devrait soutenir le suivi du PNEC en rassemblant les données disponibles auprès des différents acteurs. La *Local Alliance* souligne que l'alignement des indicateurs nationaux (KPI) avec ceux déjà utilisés dans les stratégies locales et régionales en matière d'énergie et de climat permettrait d'assurer une meilleure cohérence, de réduire la charge administrative, de disposer de données plus granulaires et de renforcer la cohérence des politiques entre les différents niveaux de gouvernance.

✧ Une coordination avec les autres structures existantes

Les plateformes pourraient être intégrées à des structures existantes ou leur coordination pourrait être confiée à un organisme indépendant (voir l'encadré 1 ci-dessous pour l'exemple croate, où l'agence nationale de l'énergie assure cette fonction). Elles devraient constituer une véritable structure opérationnelle de coordination, en s'intégrant ou en s'articulant avec les mécanismes de gouvernance multiniveaux mis en place dans le cadre des Plans nationaux et régionaux de partenariat (cadre financier pluriannuel - CFP), afin d'assurer une coordination cohérente des réformes, des investissements et de leur mise en œuvre territoriale, tant pour les politiques climatiques et énergétiques que pour les priorités socio-économiques plus larges.

✧ Une évaluation de leur qualité

La qualité des plateformes de gouvernance multiniveaux devrait devenir un indicateur clé de performance dans le cadre du règlement.

Les États membres devraient rendre compte du fonctionnement, des objectifs et des modalités de leurs plateformes de gouvernance. La Commission européenne pourrait élaborer des orientations et organiser une action concertée afin de favoriser les



échanges de bonnes pratiques sur l'organisation des plateformes de dialogue multiniveaux.

Concrètement, la révision du règlement sur la gouvernance devrait prévoir une disposition rendant obligatoire, dans chaque État membre, la mise en place d'une **plateforme permanente de dialogue multiniveaux**, dotée de moyens suffisants et fonctionnant de manière transparente, pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi des PNEC. Cette plateforme devrait être adaptée aux structures de gouvernance existantes et aux

besoins nationaux, tout en précisant clairement ses objectifs ainsi que les catégories d'acteurs qui doivent y participer.

La *Local Alliance* estime qu'en mettant en évidence et en recensant les différentes missions indispensables à la bonne mise en œuvre des mesures et des objectifs des PNEC, ainsi qu'au déploiement des investissements, les États membres et les différentes parties prenantes seront davantage incités à mettre en place des structures permanentes de dialogue et à en reconnaître la valeur ajoutée concrète.

ENCADRÉ 1 : EXEMPLE DE LA PLATEFORME MULTI-NIVEAUX CROATEM

La Croatie démontre qu'une plateforme permanente de gouvernance multi-niveaux, dotée de ressources adéquates, est non seulement réalisable sur le plan opérationnel, mais constitue également un levier déterminant pour l'opérationnalisation des PNEC.

REGEA, l'Agence régionale de l'énergie et du climat du Nord-Ouest de la Croatie, coordonne une structure permanente de dialogue multiniveaux reliant les ministères nationaux aux autorités locales et régionales ainsi qu'à d'autres parties prenantes, pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi du PNEC croate.

Le PNEC croate 2021-2030 reconnaît formellement le rôle des villes dans plusieurs mesures, mais désigne les ministères nationaux comme principaux responsables de l'exécution, les collectivités locales étant davantage considérées comme des partenaires de mise en œuvre que comme des co-concepteurs. Il reconnaît également que les municipalités ont besoin d'un soutien supplémentaire, tant en termes de capacités humaines que de financement, pour mettre en œuvre les mesures énergétiques et climatiques.

Cet écart structurel entre la planification nationale et la mise en œuvre locale a constitué le point de départ de la plateforme, qui a été initiée dans le cadre du projet NECPlatform financé par le programme LIFE, et est depuis devenue

une structure de gouvernance permanente indépendante des financements de projet.

La plateforme réunit neuf ministères nationaux, des autorités locales et régionales, des entreprises et instituts nationaux de l'énergie, des acteurs académiques, des ONG et le secteur privé. Une caractéristique distinctive réside dans sa capacité à briser les silos institutionnels au niveau national : en réunissant neuf ministères autour de problématiques communes de mise en œuvre, elle a créé un espace de coordination interministériel qui n'existait pas auparavant dans l'architecture décisionnelle croate, et qui est activement salué par l'ensemble des parties prenantes.

L'implication du ministère des Finances a été particulièrement notable : celui-ci a accepté, via la plateforme, d'ouvrir son mécanisme de financement durable aux représentants des municipalités, établissant ainsi un lien direct entre la gouvernance des PNEC et la planification des investissements locaux.

REGEA travaille également à l'intégration des Plans d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC / SECAPs), élaborés dans le cadre de la Convention des Maires, dans les conditions de financement nationales et les instruments de planification réglementaires, afin de garantir que les plans locaux alimentent systématiquement les objectifs nationaux.



2.2. Un chapitre territorial dans chaque PNEC

Structure et objectif du chapitre territorial

Chaque Plan national énergie-climat (PNEC) devrait inclure un chapitre territorial alimenté par les échanges issus du dialogue multi-niveaux, décrivant la manière dont les objectifs nationaux seront mis en œuvre à travers les régions, les villes et les communes. Il devrait comprendre, au minimum :

✧ **Les contributions des collectivités locales et régionales** : une vue d'ensemble structurée de la contribution des autorités locales aux objectifs et aux mesures des PNEC. Cela permet aux collectivités de mieux comprendre leur rôle dans la mise en œuvre, et aux gouvernements nationaux d'évaluer l'ampleur des efforts requis et d'aligner les mécanismes de soutien en conséquence.

✧ **Les obstacles, leviers et lacunes réglementaires** : une analyse des obstacles spécifiques rencontrés au niveau local et urbain, des facteurs facilitants ainsi que des lacunes réglementaires liées à la mise en œuvre des PNEC et des politiques locales d'énergie, de climat et d'urbanisme. Il est en effet essentiel d'améliorer l'organisation du retour d'information issu du terrain afin d'accélérer la mise en œuvre, les procédures d'autorisation et la planification.

✧ **Les instruments de financement et de renforcement des capacités** : Sur la base de l'évaluation des besoins en investissements et en capacités (voir section 2.4), le chapitre territorial devrait inclure des informations sur les sources de financement public disponibles et les outils d'assistance technique aux niveaux national et européen, afin d'offrir une vue d'ensemble aux autorités locales et régionales. Cela pourrait inclure des programmes permettant d'agréger les besoins d'investissement locaux (par exemple, la rénovation des écoles ou l'électrification des transports publics), favorisant ainsi des économies d'échelle et soutenant les petites municipalités grâce à des approches collectives.

Le chapitre territorial devrait **s'appuyer sur les stratégies et plans locaux et régionaux existants** et refléter leur contribution à la mise en œuvre des PNEC dans un format proportionné et exploitable.

Il ne devrait ni créer une nouvelle couche de planification locale, ni reproduire intégralement les plans existants.

En outre, ce chapitre devrait permettre de rendre plus visibles et mieux structurés, au niveau national, les besoins en investissements ainsi que les besoins en capacités techniques et financières des autorités locales et régionales, afin que les financements et l'assistance technique puissent plus facilement atteindre le niveau territorial où se déroule la mise en œuvre.

Dans cette perspective, le chapitre territorial devrait renforcer, et non remplacer, les possibilités de financement direct pour les autorités locales et régionales. Il ne doit pas servir à centraliser ou à restreindre l'accès des villes et des régions aux financements directs de l'UE ou nationaux.

Optimiser l'utilisation des données existantes

Cette approche répond également directement à l'agenda de simplification. Plutôt que de demander aux municipalités et aux régions de produire des rapports supplémentaires, **les États membres réutiliseraient les plans et données existants**. Le PNEC deviendrait ainsi le lieu où ces éléments sont consolidés et reliés aux décisions nationales en matière de politiques publiques, de financement et d'assistance technique.

Les États membres ne devraient pas être tenus de collecter manuellement l'ensemble des plans locaux¹. **Les informations pertinentes sont déjà disponibles** via différentes plateformes, notamment : la Convention des Maires, la mission européenne pour les villes, les portails nationaux de planification, les cadres de planification de la mobilité et de l'énergie ou encore les systèmes de la politique de cohésion.

¹ Les plans locaux pouvant alimenter le chapitre territorial incluent notamment les Plans d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PCAET / SECAPs), les Contrats de villes climatiquement neutres, les Plans de mobilité urbaine durable (SUMP), les plans locaux de chauffage et de refroidissement, les stratégies de rénovation des bâtiments et de lutte contre la précarité énergétique, les plans d'adaptation et de résilience, les plans d'infrastructures vertes et d'économie circulaire, ainsi que les instruments locaux de planification énergétique, des réseaux et des communautés énergétiques.



ENCADRÉ 2 : PLANIFICATIONS LOCALES EXISTANTES — EXEMPLES DE L'ITALIE ET DES PAYS-BAS

En Italie, de nombreuses villes utilisent des instruments volontaires de l'UE tels que les Plans de mobilité urbaine durable (SUMP) et les Plans d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (SECAP).

En parallèle, il existe d'autres instruments municipaux de planification urbaine qui régissent l'usage des sols, les bâtiments, la mobilité et la régénération urbaine. Ceux-ci constituent de plus en plus l'ossature spatiale des besoins d'investissement en infrastructures, car ils identifient les zones où sont nécessaires des transports, des services publics, des infrastructures vertes et des projets de renouvellement urbain (plus d'informations [ici](#)).

Parmi les autres plans courants dans les villes italiennes figurent le Piano del Verde (plan des espaces verts), qui soutient la planification des espaces et infrastructures verts ; les plans pour la qualité de l'air, qui traitent de la mobilité, de l'énergie et des sources d'émissions ; les plans locaux de chauffage et de refroidissement ; ainsi que les plans pour les communautés d'énergie renouvelable. Les zones métropolitaines

disposent également de plans spécifiques (Plans stratégiques métropolitains) incluant des objectifs en matière de climat, d'énergie et de mobilité.

Aux Pays-Bas, les villes sont tenues d'élaborer une vision de la transition thermique ainsi qu'un plan de transition pour chaque quartier. En plus des plans développés dans le cadre d'initiatives de l'UE (SUMP, SECAP, CCC), elles disposent souvent de plans de transition énergétique (aux niveaux urbain et régional), de plans de mobilité durable, de plans d'économie circulaire, de plans relatifs aux espaces et infrastructures verts, ainsi que de plans pour la qualité de l'air.

Certaines villes élaborent également des plans sectoriels détaillés portant, par exemple, sur les biodéchets, les matières premières, le vélo, la gestion de la vitesse ou encore l'adaptation au changement climatique. Une particularité réside dans l'existence de plans spécifiques à l'échelle des districts ou des quartiers, notamment pour le chauffage, les énergies renouvelables et l'économie circulaire.

Le cadre de gouvernance révisé devrait donc encourager les États membres à mieux exploiter les informations déjà disponibles dans une grande diversité de plans. Lorsque ces plans n'existent pas, cela doit être considéré comme un signal en matière de capacités ou d'investissement, mettant en évidence la nécessité d'un soutien ciblé.

La Commission européenne devrait fournir **des orientations sur la manière de cartographier numériquement ces informations et de les**

réutiliser de manière proportionnée, par exemple au moyen de modèles légers et de liens avec les plateformes existantes.

Enfin, les données territoriales collectées par les États membres pourraient alimenter deux parties distinctes du PNEC :

✚ **Dans le chapitre territorial**, elles devraient servir à montrer où la mise en œuvre se déroulera, quelles villes et régions disposent de plans ou



de pipelines de projets, où se situent les lacunes en capacités, et quels projets nécessitent une assistance technique, des subventions ou des instruments financiers.

✧ **Dans les trajectoires sectorielles (voir ci-dessous)**, elles pourraient être utilisées pour agréger les actions et les besoins d'investissement par secteur : bâtiments (y compris les bâtiments publics) et rénovation du logement ; chauffage et refroidissement ; production locale d'électricité et de chaleur renouvelables ; réseaux, flexibilité et stockage ; transports publics, mobilités actives et flottes à zéro émission ; infrastructures, économie circulaire et gestion des déchets ; adaptation et résilience ; et précarité énergétique.

Grâce à cette double approche, il est possible, d'une part, d'aider les États membres à identifier où la mise en œuvre se déroule sur le terrain et comment le niveau national peut soutenir la mise en œuvre locale par des financements, des capacités et des conditions favorables, et, d'autre part, d'aider les investisseurs et les marchés à mieux comprendre leur contribution territoriale aux transitions sectorielles.

2.3. Des trajectoires sectorielles tenant compte des territoires pour éviter de nouveaux silos

La Local Alliance soutient le développement de trajectoires sectorielles au sein des PNEC dans des domaines clés tels que les bâtiments, les transports, le chauffage et le refroidissement, les énergies renouvelables, les réseaux, la flexibilité et le stockage, l'industrie, l'usage des sols et l'économie circulaire. Ces trajectoires sont essentielles pour rendre les PNEC plus opérationnels et comparables, et pour clarifier les conditions d'investissement et les facteurs facilitants nécessaires à leur mise en œuvre. Sectoral pathways should be informed by territorial realities and by the local and regional plans that already exist. If designed only from a national or top-down perspective, they risk overlooking the spatial, administrative and investment conditions that determine whether sectoral targets can be delivered on the ground.

Les trajectoires sectorielles devraient être nourries par les réalités territoriales et par les plans locaux et régionaux déjà existants. Conçues uniquement selon une approche nationale ou descendante, elles risquent de négliger les conditions spatiales, administratives et d'investissement qui déterminent la faisabilité de la mise en œuvre des objectifs sur le terrain.

Le règlement révisé devrait donc exiger des États membres qu'ils intègrent systématiquement les informations territoriales dans les trajectoires sectorielles, tout en consolidant la vision transversale territoriale dans un chapitre dédié. Cette double approche permettrait d'éviter les silos : les trajectoires sectorielles indiqueraient **ce qui doit être fait par secteur**, tandis que le chapitre territorial montrerait **où la mise en œuvre aura lieu, qui est impliqué et quels soutiens sont nécessaires**.

Par exemple :

- ✧ La trajectoire pour les bâtiments devrait s'appuyer sur les plans locaux de rénovation, de logement, de bâtiments publics et de lutte contre la précarité énergétique, et identifier les besoins en assistance technique, en soutien à la commande publique stratégique ou en subventions.
- ✧ La trajectoire pour l'énergie, le chauffage et le refroidissement devrait s'appuyer sur les plans locaux correspondants pour identifier les opportunités de réseaux de chaleur, la récupération de chaleur fatale, les besoins d'électrification, les impacts sur les réseaux et les mesures de sortie des chaudières fossiles.
- ✧ La trajectoire pour les transports devrait relier les objectifs nationaux de décarbonation aux plans de mobilité urbaine durable, aux besoins d'investissement dans les transports publics, aux plans de mobilité active et aux stratégies pour des flottes zéro émission.
- ✧ La trajectoire pour les réseaux, la flexibilité et le stockage devrait inclure la planification locale des énergies renouvelables, les communautés



énergétiques, la planification des réseaux de distribution et les accords de coopération entre collectivités locales et opérateurs de réseau.

2.4. Besoins et stratégies d'investissement locaux et régionaux dans les PNEC

Les PNEC devraient évaluer avec précision **les besoins d'investissement locaux et régionaux, tant en capital qu'en ressources humaines, proposer des stratégies de financement combinant financements publics, privés et hybrides, et identifier ainsi que lever les obstacles qui entravent l'investissement local.**

Selon la structure retenue pour les futurs PNEC, cette section relative à l'investissement pourrait être intégrée aux trajectoires sectorielles, au chapitre territorial ou constituer une stratégie d'investissement autonome.

Concernant les besoins territoriaux en investissements et en ressources humaines,

l'analyse devrait se fonder sur les plans d'investissement locaux existants² et sur les travaux des plateformes permanentes de dialogue multi-niveaux. Une fois ces besoins identifiés, tous les niveaux de gouvernance (de l'UE aux États membres, jusqu'aux autorités régionales et locales) pourraient coopérer pour combler les lacunes en matière de capacités et de financement, notamment à travers les Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux (politique de cohésion post 2027), le Fonds européen pour la compétitivité, Horizon Europe, les Plans sociaux pour le climat, la Banque européenne d'investissement (notamment via InvestEU), les budgets nationaux et les recettes du système d'échange de quotas d'émission (ETS).

Pour rendre cette approche opérationnelle, les PNEC devraient **distinguer différents types de besoins d'investissement locaux et régionaux :**

- ✳ Certains projets seront déjà rentables et prêts à être financés par des investissements privés, des financements mixtes ou des instruments de type BEI ;
- ✳ D'autres seront stratégiques mais encore insuffisamment matures, nécessitant une assistance au développement de projets, des

études de faisabilité, un soutien aux données, à la passation de marchés ou une agrégation avec d'autres projets similaires (des programmes comme la [European City Facility](#) peuvent soutenir ces projets) ;

- ✳ Une troisième catégorie inclura des mesures nécessaires mais non rentables, telles que la lutte contre la précarité énergétique, les investissements en adaptation et résilience, la décarbonation des services publics ou le soutien aux ménages vulnérables, nécessitant des financements publics sous forme de subventions.

Cette classification permettrait aux États membres de **mieux cibler les instruments adaptés** à chaque type de besoin territorial. Elle rendrait également plus concret le lien entre les PNEC et les instruments de financement européens et nationaux à venir, en permettant une utilisation plus coordonnée des fonds pour soutenir les pipelines de projets identifiés à partir des plans locaux et régionaux existants.

Les États membres pourraient également **adopter une approche d'agrégation des projets**, consistant à regrouper des projets similaires afin de réaliser des économies d'échelle et des gains d'ingénierie. Par exemple, cela pourrait inclure un programme de rénovation des écoles ou des achats groupés de bus électriques par des collectivités locales participantes.

Enfin, les États membres et l'UE peuvent aussi **soutenir un plus grand nombre de collectivités locales dans l'élaboration de stratégies d'investissement pour l'action climatique** (sur la base du modèle des villes de la mission ou de la [méthodologie](#) développée par le think tank I4CE), afin de disposer d'une évaluation plus précise des besoins d'investissement lors de la révision à mi-parcours des PNEC.

² Certaines autorités locales évaluent déjà leurs besoins d'investissement pour atteindre l'objectif de neutralité climatique. Les 103 premiers Contrats de ville pour le climat, dans le cadre de la mission « Villes climatiquement neutres et intelligentes », représentent environ 307 milliards d'euros d'investissements nécessaires d'ici 2030. I4CE estime que les collectivités locales françaises doivent investir environ 19 milliards d'euros par an pour atteindre les objectifs de décarbonation dans les secteurs de l'énergie, des bâtiments et des transports.



La collecte de ces besoins d'investissement locaux et leur mise en relation avec les ressources de financement et les outils d'assistance technique de l'UE et des États membres dans le cadre du prochain budget européen permettront d'assurer une meilleure prévisibilité et visibilité des financements.

S'agissant des obstacles freinant l'investissement local, les collectivités locales ont démontré leur capacité à attirer des investissements privés pour la transition énergétique et l'action climatique. Les 330 municipalités soutenues par une subvention de 60 000 € de la European City Facility (projet financé par l'UE) pour développer des concepts d'investissement ont déjà sécurisé 1,2 milliard d'euros et planifient 31 milliards d'euros d'investissements dans l'énergie durable.

Néanmoins, elles continuent de faire face à des obstacles pour accroître la mobilisation de diverses sources de financement, y compris privées. Le plan d'investissement devrait notamment **recenser et, lorsque cela est possible, traiter les obstacles suivants** :

✧ **Le manque de capacités au niveau local**, c'est-à-dire l'insuffisance de personnel qualifié pour concevoir, mettre en œuvre et sécuriser le financement des projets issus des plans climat et énergie. De nombreuses collectivités manquent d'accès à une assistance technique, à des services de conseil fiables, à des orientations pratiques et à des opportunités d'apprentissage entre pairs nécessaires pour identifier les solutions de financement appropriées, combiner différentes sources de financement et interagir efficacement avec les institutions financières et les investisseurs privés.

✧ **La fragmentation des instruments financiers**, souvent mal adaptés aux besoins des collectivités locales, ce qui rend leur combinaison difficile

et les soumet à des règles et conditions très hétérogènes.

✧ **Le renforcement des écosystèmes de soutien**, y compris les agences locales de l'énergie et du climat, les guichets uniques et d'autres organisations intermédiaires, qui devrait être reconnu comme un levier essentiel pour stimuler l'investissement, au même titre que les réformes financières et réglementaires.

✧ **Les règles budgétaires et d'endettement** (conçues pour la stabilité plutôt que pour des transformations à grande échelle). En pratique, elles traitent les investissements en capital alignés sur le climat comme des dépenses ordinaires, limitant la capacité des villes à emprunter, à co-investir ou à piloter des projets, même lorsque ceux-ci sont viables, générateurs de revenus ou permettent des économies. Le problème ne réside pas dans l'ambition ou la qualité des projets, mais dans des contraintes systémiques qui empêchent la mobilisation de capitaux, alors même que ces investissements réduisent les coûts et risques publics futurs. Cela décourage les investissements de long terme et dissuade les capitaux privés, qui reposent sur une participation publique prévisible.

Ces besoins d'amélioration pourraient aisément être considérés comme des réformes à **financer dans le cadre du prochain budget de l'UE 2028-2034 et du Semestre européen**. Les États membres pourraient ainsi être encouragés à mettre en œuvre des réformes et des mesures permettant de mobiliser les investissements à l'échelle nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques.

Les plans d'investissement des PNEC devraient donc être alignés sur les Plans de partenariat nationaux et régionaux et tenir compte des recommandations spécifiques par pays formulées dans le cadre du Semestre européen.



CONCLUSION : UNE RÉVISION AU SERVICE DE L'AGENDA DE SIMPLIFICATION DE L'UE

Les propositions ci-dessus visent à rendre le règlement sur la gouvernance à la fois plus efficace et plus simple. L'objectif n'est pas d'introduire de nouveaux documents, de nouveaux canaux de reporting ou de nouvelles obligations administratives, mais de relier les éléments existants et de les rendre utilisables pour la mise en œuvre nationale, la planification des investissements et le suivi par l'UE.

Un **chapitre territorial** fondé sur les plans locaux et régionaux existants peut réduire les duplications en appliquant le principe du « once-only » (une seule fois) en matière de planification et de reporting. **Des plateformes permanentes de dialogue multi-niveaux** peuvent limiter la fatigue liée aux consultations en transformant des échanges fragmentés en un processus structuré de mise en œuvre et en améliorant l'exécution. Les orientations

de la Commission et un modèle léger de cartographie permettraient de réduire l'incertitude pour les États membres en clarifiant la manière dont les plans locaux peuvent alimenter les PNEC et les Plans de partenariat nationaux et régionaux (NRPP).

Des trajectoires sectorielles, intégrant une dimension territoriale, peuvent réduire l'écart entre les objectifs nationaux et leur mise en œuvre, en montrant où et comment celle-ci se réalisera.

Ainsi, **la simplification devient un outil de mise en œuvre**. Elle rend le système plus facile à utiliser pour les administrations nationales, plus pertinent pour les autorités locales et régionales, plus lisible pour les investisseurs, et plus crédible pour la Commission européenne dans l'évaluation des progrès vers les objectifs de 2030 et 2040.



LOCAL ALLIANCE

QUI SOMMES-NOUS :

La *Local Alliance* — une coalition de collectivités locales et régionales composée **d'ACR+**, du **CCRE** (CEMR), de **Climate Alliance**, **d'Energy Cities**, **d'Eurocities**, de **FEDARENE**, **d'ICLEI Europe** et de **POLIS** — est une coalition informelle visant à garantir que ses membres disposent des compétences et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre le Pacte vert pour l'Europe et renforcer la résilience de l'Europe.

CONTACTS :

Energy Cities : claire.roumet@energy-cities.eu

ICLEI Europe : goksen.sahin@iclei.org

Eurocities : eugenia.mansutti@eurocities.eu

FEDARENE : mickael.bianchin@fedarene.org

CEMR : leonie.kuhlmann@ccre-cemr.org

Juin 2026

