

**MISE EN ŒUVRE DES PCAET
ÉTAT DES LIEUX**



INTRODUCTION

Combien de Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) ont été approuvés ? Quelles sont les objectifs énergie et climat des PCAET ? Quelles actions sont les plus fréquentes ?

Le PCAET est un outil structurant élaboré par les intercommunalités. Ces dernières font un diagnostic, définissent des objectifs et élaborent un plan d'actions pour la trajectoire climat-air-énergie du territoire. L'étude conduite par l'AdCF en 2016 rappelle l'importance du portage politique et de la transversalité des politiques : les transitions climatique et énergétique nécessitent une parfaite coordination des politiques publiques locales, et les enjeux climat-air-énergie appellent une appropriation politique renforcée.

L'AdCF propose dans cette note une photographie des PCAET disponibles à date d'octobre 2020, réalisée à partir de l'état d'avancement des PCAET mis à disposition par le Ministère de la Transition écologique et des données saisies sur la plateforme Territoires & Climat administrée par l'ADEME. Cette note propose une analyse des objectifs énergie-climat et des thématiques des PCAET.

La complexité et la profondeur des PCAET ne peut se restreindre à une analyse quantitative des documents déposés. Elle permet néanmoins un premier aperçu, une mise en lumière des points saillants.

Cette première étude ouvre de nombreuses pistes d'approfondissement, qui feront l'objet d'une analyse en 2021. Le processus d'élaboration du PCAET, sa mise en œuvre, dont le financement des actions, l'évaluation, l'animation, autant de sujets essentiels pour l'efficacité des transitions écologique et énergétique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p. 4
QUELLES INTERCOMMUNALITES SONT DOTEES D'UN PCAET ?	p. 5
1. Profil des intercommunalités ayant approuvé leur PCAET	p. 5
2. Géographie des PCAET approuvés	p. 6
QUELS SONT LES OBJECTIFS ENERGIE-CLIMAT DES PCAET ?	p. 9
1. Objectifs de réduction de consommation d'énergie	p. 9
2. Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre	p. 10
ENERGIES RENOUVELABLES, MOBILITES DOUCES, RENOVATION DES BATIMENTS :	
QUELLES SONT LES PRINCIPALES ACTIONS DES PCAET ?	p. 11
1. Thématiques et actions des PCAET	p. 11
2. Analyse des thématiques : portrait-robot des PCAET par type d'intercommunalité	p. 12
QUELLE ARTICULATION AVEC LES CTE ?	p. 15
CONCLUSION	p. 17
ANNEXE	p. 17

QUELLES INTERCOMMUNALITES SONT DOTEES D'UN PCAET ?

Dans une logique de territorialisation des politiques environnementales, la loi de Transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 a confié aux intercommunalités une compétence exclusive en matière d'élaboration et de mise en œuvre des PCAET. Cette disposition rationalise les outils de gouvernance et de programmation en positionnant l'intercommunalité comme échelon ensemblier.

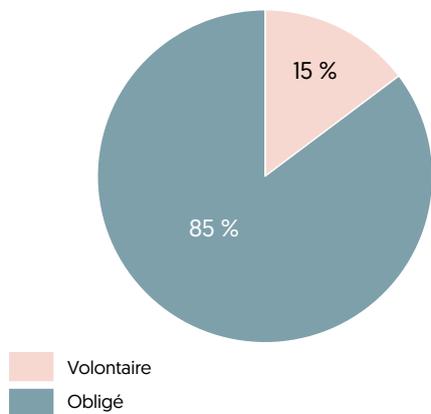
La loi Grenelle obligeait déjà les communautés de plus de 50 000 habitants à élaborer un plan climat-énergie territorial. La loi de Transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 étend cette obligation aux communautés de plus de 20 000 habitants et intègre la dimension air. Les intercommunalités de plus de 50 000 habitants doivent adopter leur PCAET avant le 31 décembre 2016, et celles de 20 000 à 50 000 habitants avant le 31 décembre 2018, soit au total 756 intercommunalités concernées.

1. Profil des intercommunalités ayant approuvé leur PCAET

Selon les données communiquées par le ministère de la Transition écologique, 85 % des PCAET approuvés relèvent de démarches obligatoires. Les communautés de communes représentent la moitié des PCAET approuvés, les communautés d'agglomération un tiers.

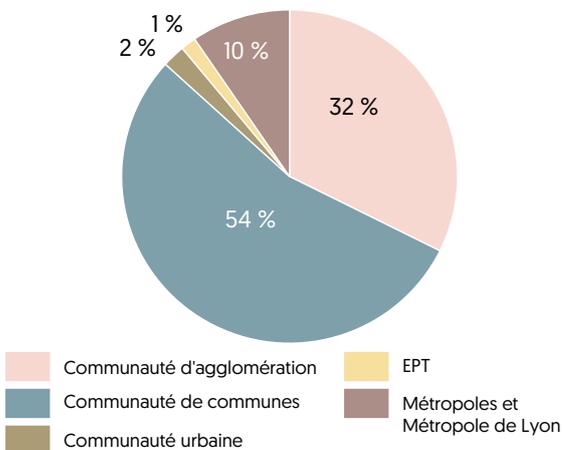
Répartition des PCAET approuvés

[données ministère de la Transition écologique au 1^{er} septembre 2020]



Répartition des PCAET approuvés

[données ministère de la Transition écologique au 1^{er} septembre 2020]



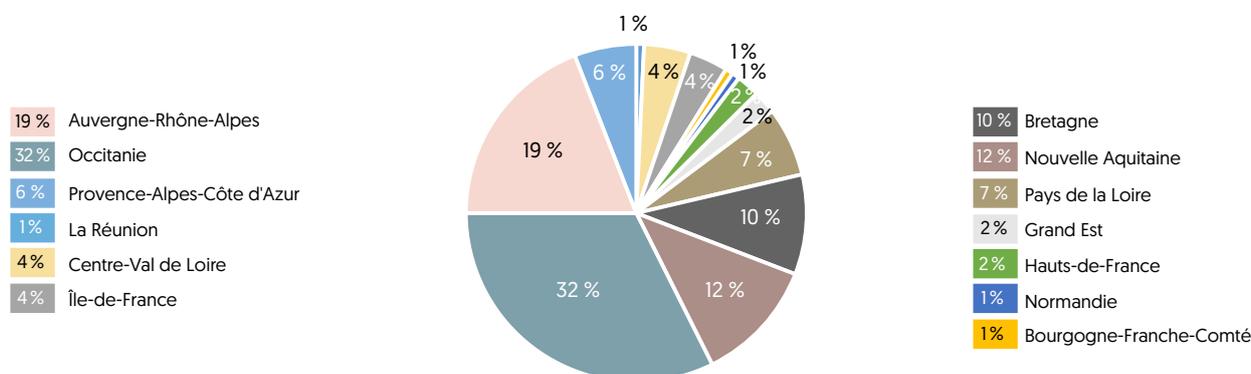
Plus de la moitié des métropoles ont approuvé leur PCAET. Le taux d'approbation pour les communautés urbaines et communautés d'agglomération est de l'ordre de 20 %, et de moins de 10 % pour les communautés de communes.

2. Géographie des PCAET approuvés

Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie se distinguent en nombre de PCAET approuvés : les intercommunalités d'Occitanie représentent près d'un tiers des PCAET approuvés, et les intercommunalités d'Auvergne-Rhône-Alpes près d'un cinquième.

Répartition des PCAET approuvés

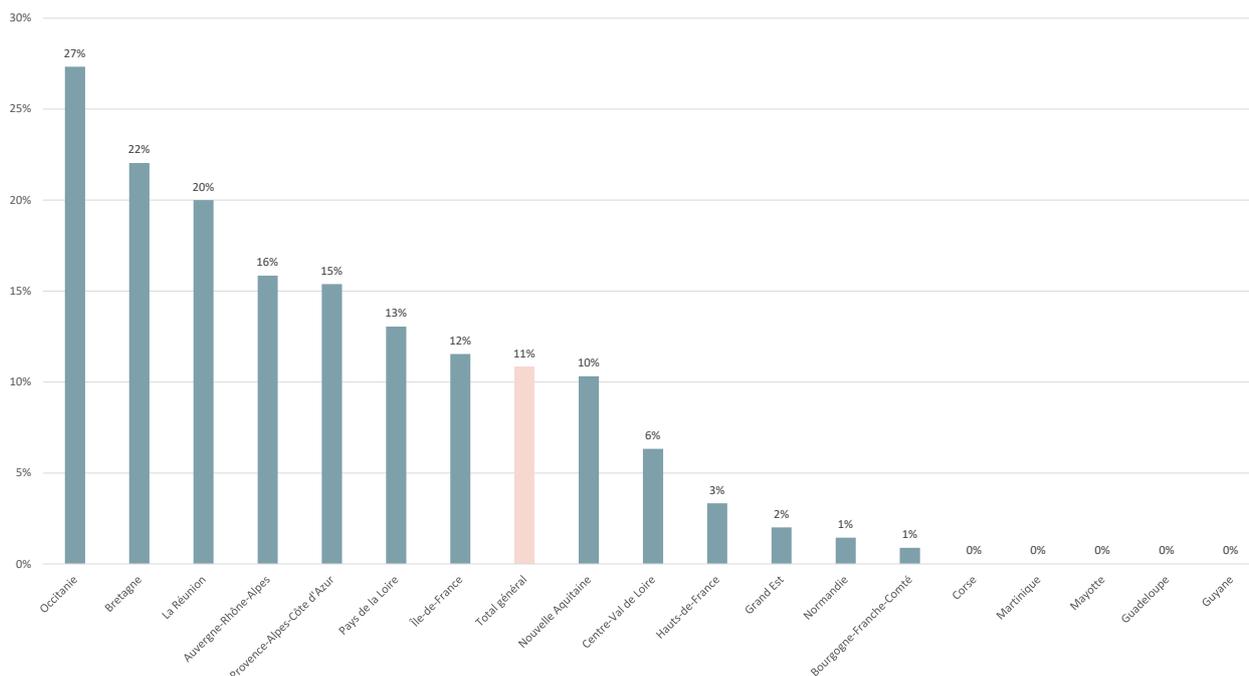
[données ministère de la Transition écologique au 1^{er} septembre 2020]



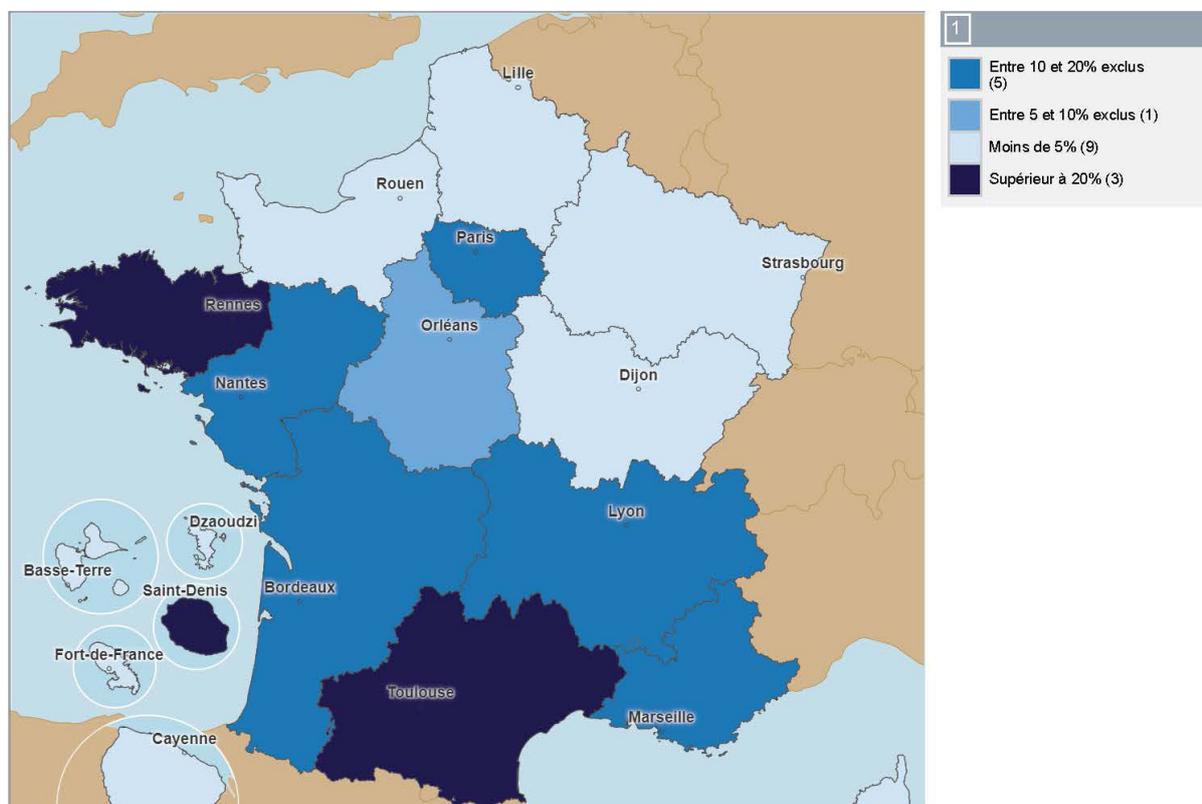
Le graphique suivant représente la part d'intercommunalités ayant approuvé leur PCAET par rapport au nombre total d'intercommunalités dans la région concernée, qu'elles soient ou non soumises à l'obligation d'élaboration d'un PCAET. Trois régions ont un taux d'approbation égal ou supérieur à 20 % : l'Occitanie, la Bretagne et la Réunion. La moyenne nationale du taux d'approbation des PCAET par région est de 11 %.

Part des intercommunalités ayant approuvé leur PCAET par région

[données ministère de la Transition écologique au 1^{er} septembre 2020]



La carte suivante souligne une distinction entre les régions du Nord-Est et celles du Sud-Ouest de la France, ces dernières ayant un taux d'approbation supérieur. La structuration d'un accompagnement à l'élaboration des PCAET et la mise en place d'un réseau font partie des raisons pouvant expliquer l'avancement de certains territoires. En Bretagne, un programme d'accompagnement, une plateforme collaborative réunissant plus de 250 personnes et des journées thématiques ont été mises en place à partir d'un partenariat entre la Région, l'Ademe et l'Etat. Malgré les différences de taux d'approbation, la marge de progrès reste significative.



Pourcentage d'intercommunalités ayant approuvé leur PCAET par région

(carte réalisée avec l'outil cartographique de l'Observatoire des Territoires)



QUELS SONT LES OBJECTIFS ENERGIE-CLIMAT DES PCAET ?

Le PCAET comporte différentes parties : le **diagnostic** porte sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants de l'air sur le territoire, les consommations énergétiques, les réseaux de distribution d'énergie, les énergies renouvelables et la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique. La **stratégie** indique les objectifs de l'intercommunalité. Le **plan d'actions** est l'outil de traduction et de mise en œuvre des objectifs sur le patrimoine de la collectivité et le territoire.

Il a été choisi dans un premier temps d'analyser les objectifs énergie et climat renseignés dans les PCAET. La qualité de l'air, l'adaptation au changement climatique et la production EnR² [Energies renouvelables et de récupération] feront l'objet d'analyses dans une prochaine note, sous réserve de la comparabilité et représentativité des données disponibles.

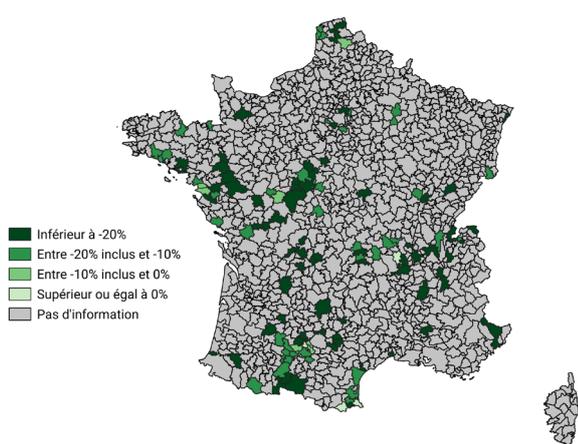
1. Objectifs de réduction de consommation d'énergie

Actualisés par la Loi énergie climat, les objectifs nationaux en matière d'énergie à 2030 sont de réduire de 20 % la consommation d'énergie finale par rapport à 2012, d'augmenter de 27 % l'efficacité énergétique, et atteindre une part de 33 % d'énergies d'origine renouvelable dans la consommation. A 2050, l'objectif est une réduction des consommations en énergie finale de moitié.

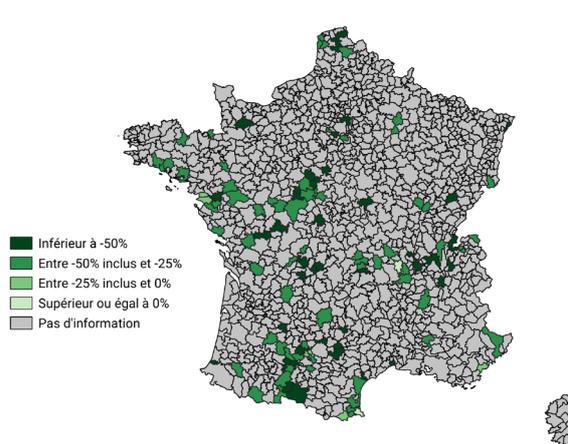
Les cartes suivantes présentent les objectifs à 2030 et 2050 en termes de réduction des consommations énergétiques [tous secteurs confondus], par rapport à l'année de référence déclarée par l'intercommunalité. Cette année est généralement comprise entre 2012 et 2015 et peut donc varier selon les territoires.

Ces cartes soulignent des niveaux d'ambition très variés. **59 % des intercommunalités ayant approuvé leur PCAET ont un objectif de réduction de consommation énergétique à 2030 supérieur à 20 % par rapport à leur année de référence.**

Objectif de réduction de consommation énergétique entre l'année de référence et 2030 par intercommunalité



Objectif de réduction de consommation énergétique entre l'année de référence et 2050 par intercommunalité



Une analyse plus précise des objectifs sera proposée dans les prochains mois.

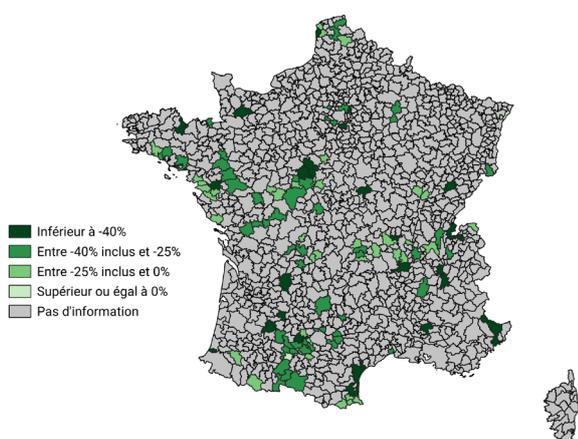
Note méthodologique : les valeurs de l'année de diagnostic et les objectifs sont renseignés par secteur (résidentiel, agriculture, etc.). La somme des consommations par année a été calculée. Une difficulté rencontrée a été d'assurer la comparabilité des données : un retraitement a été effectué sur les données semblant anormales, identifiées à partir du postulat que les niveaux de consommation décroissent entre l'année diagnostic et 2030, ainsi qu'entre 2030 et 2050.

2. Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre

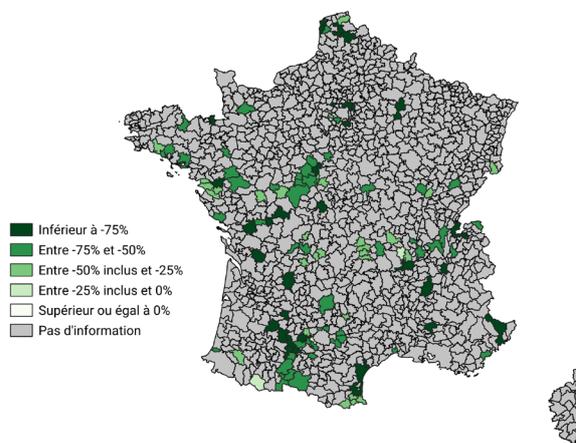
Actualisés par la Loi énergie climat, les objectifs nationaux en termes de climat à 2030 sont de réduire de 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. A 2050, l'objectif de neutralité carbone nécessite de réduire les émissions du secteur du bâtiment de 95 %, des transports de 97 % et des déchets de 66 % par rapport à 2015. Tous secteurs confondus, les émissions devront diminuer de 83 %. Ces objectifs sont également traduits dans les SRADDET.

Les cartes suivantes présentent les objectifs à 2030 et 2050 en termes d'émissions de gaz à effet de serre (tous secteurs confondus), par rapport à l'année de référence déclarée par l'intercommunalité. Cette année est généralement comprise entre 2012 et 2015. **Moins d'un quart des intercommunalités ont des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dépassant les 40 %.** Il n'est cependant à ce stade pas possible de comparer cet objectif aux objectifs nationaux ou régionaux, l'année de référence étant différente.

Objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre l'année de référence et 2030 par intercommunalité



Objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre l'année de référence et 2050 par intercommunalité



Note méthodologique : les valeurs de l'année de diagnostic et les objectifs sont renseignés par secteur (résidentiel, agriculture, etc.). La somme par année a été calculée. Un retraitement a été effectué sur les données semblant anormales, identifiées à partir du postulat que les niveaux d'émissions décroissent entre l'année diagnostic et 2030, ainsi qu'entre 2030 et 2050.

ENERGIES RENOUVELABLES, MOBILITES DOUCES, RENOVATION DES BATIMENTS : QUELLES SONT LES PRINCIPALES ACTIONS DES PCAET ?

Un PCAET comporte différentes parties : le **diagnostic** porte sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants de l'air sur le territoire, les consommations énergétiques, les réseaux de distribution d'énergie, les énergies renouvelables et la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique. La **stratégie** indique les objectifs de l'intercommunalité. Le **plan d'actions** est l'outil de traduction et de mise en œuvre des objectifs sur le patrimoine de la collectivité et le territoire.

1. Thématiques et actions des PCAET

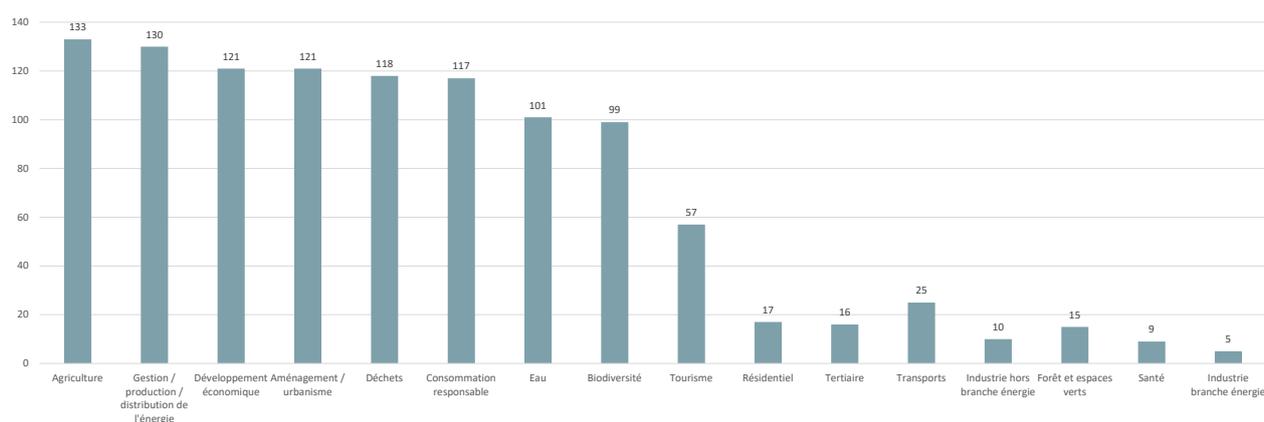
L'énergie, qu'il s'agisse de production ou de consommation, l'agriculture et l'alimentation, et le développement économique sont les trois thématiques les plus fréquentes.

Ces priorités recoupent les secteurs principaux pour l'atténuation du changement climatique et les politiques prioritaires des intercommunalités. D'après l'édition 2020 des Chiffres-clés du Climat publiée par le CGDD et l'ADEME, l'utilisation d'énergie est responsable de 70 % des émissions de gaz à effet de serre (hors Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie), l'agriculture 16 %. Le développement économique et l'emploi sont la priorité des intercommunalités pour le mandat 2020-2026, indiquent les répondants à l'enquête Président conduite par l'AdCF à l'automne 2020. L'énergie consommée sur le patrimoine est également un coût important pour le bloc local : la consommation énergétique des communes françaises représente une facture de 2,6 milliards d'euros et est le second poste de dépense après les charges de personnel.

Une action peut se rattacher à différentes thématiques, c'est le cas notamment des actions relatives à la réduction des consommations énergétiques, qui portent majoritairement sur les transports et les bâtiments de la collectivité et du territoire. Les transports et le résidentiel sont également les plus concernés par les mesures de maîtrise de la consommation énergétique dans les SRADDET, indique l'association négaWatt.

Nombre de PCAET mettant en oeuvre le thème donné

[analyse des descriptifs saisis sur Territoires & Climat, octobre 2020]



Note méthodologique : Les descriptifs saisis sur la plateforme Territoires & Climat administrée par l'ADEME et disponibles mi-octobre 2020 ont été analysés : est comptabilisé le nombre de PCAET faisant mention de la thématique, sans considération du nombre d'occurrences de la thématique au sein de chaque PCAET. La saisie sur la plateforme Territoires & Climat n'est pas systématique et l'analyse de ces données ne permet donc pas de couvrir la totalité des PCAET approuvés. Les actions sont hétérogènes en termes de difficulté et de moyens nécessaires.

Comment agir sur les secteurs identifiés ? Les actions répondent aux modes d'intervention suivants : **connaître, investir, planifier et aménager, accompagner, former, et animer.** Ils traduisent les deux piliers des PCAET : agir sur le patrimoine de la collectivité et impliquer les acteurs du territoire. L'objectif de connaissance se traduit par des études de vulnérabilité du territoire, de potentiel de production EnR² ou encore de potentiel de séquestration carbone. Sur son patrimoine, l'intercommunalité peut améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, verdir les flottes intercommunales, moderniser les réseaux d'eau potable et d'assainissement, et déployer des installations de production EnR². Prévoir des pistes cyclables, préserver les terres agricoles dans les documents d'urbanisme, intégrer des OAP sur les enjeux climat-énergie, relèvent de la planification et de l'aménagement.

La mobilisation des acteurs du territoire peut se traduire par l'accompagnement à la rénovation énergétique, le soutien aux projets d'écologie industrielle et territoriale, ou encore l'appui à la réalisation de plans de mobilité. Regenero, Vélitul ou Carapattes, la création d'une identité permet de faciliter l'appropriation des services par les usagers, et la communication est un axe majeur des PCAET. Les réseaux, clubs et comités sont fréquemment cités : ils permettent de partager des retours d'expérience, de maintenir une dynamique et de créer des synergies.

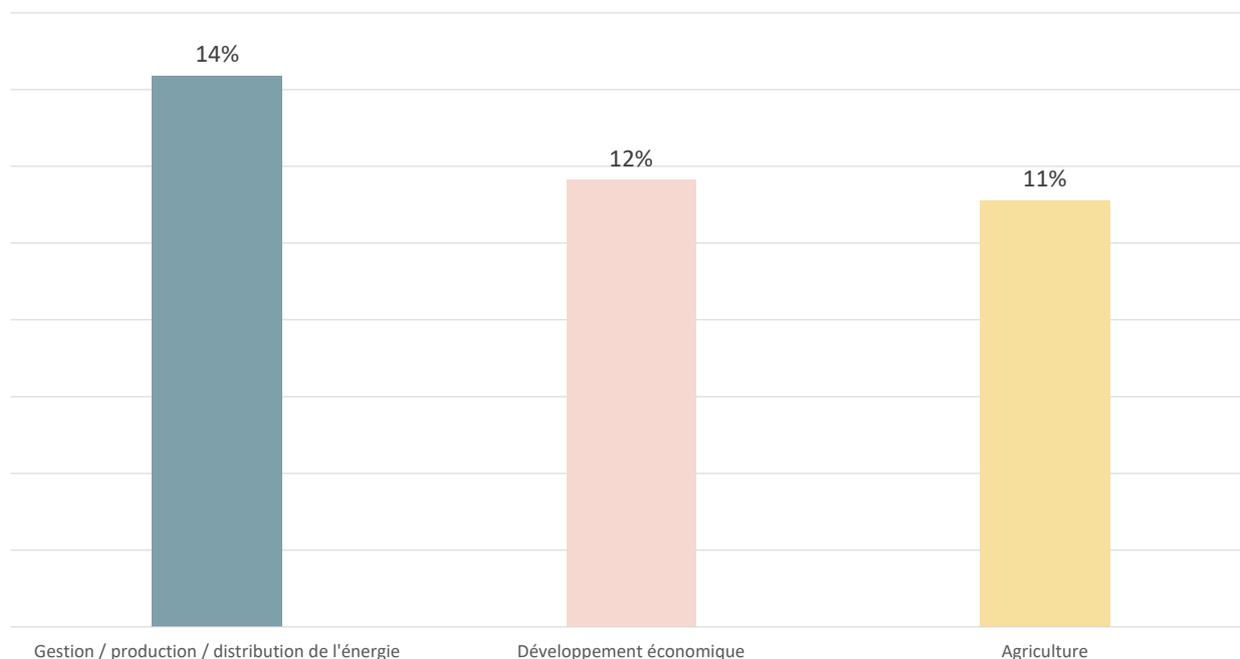
D'autres mesures sont plus rares : proposer un plan de formation à destination des agents et élus, recourir à un AMO environnement pour tous les chantiers, ou encore intégrer des critères environnementaux en complément du retour sur investissement dans les analyses financières.

2. Analyse des thématiques : portrait-robot des PCAET par type d'intercommunalité

Les graphiques suivants représentent les thématiques les plus fréquentes par type d'intercommunalité.

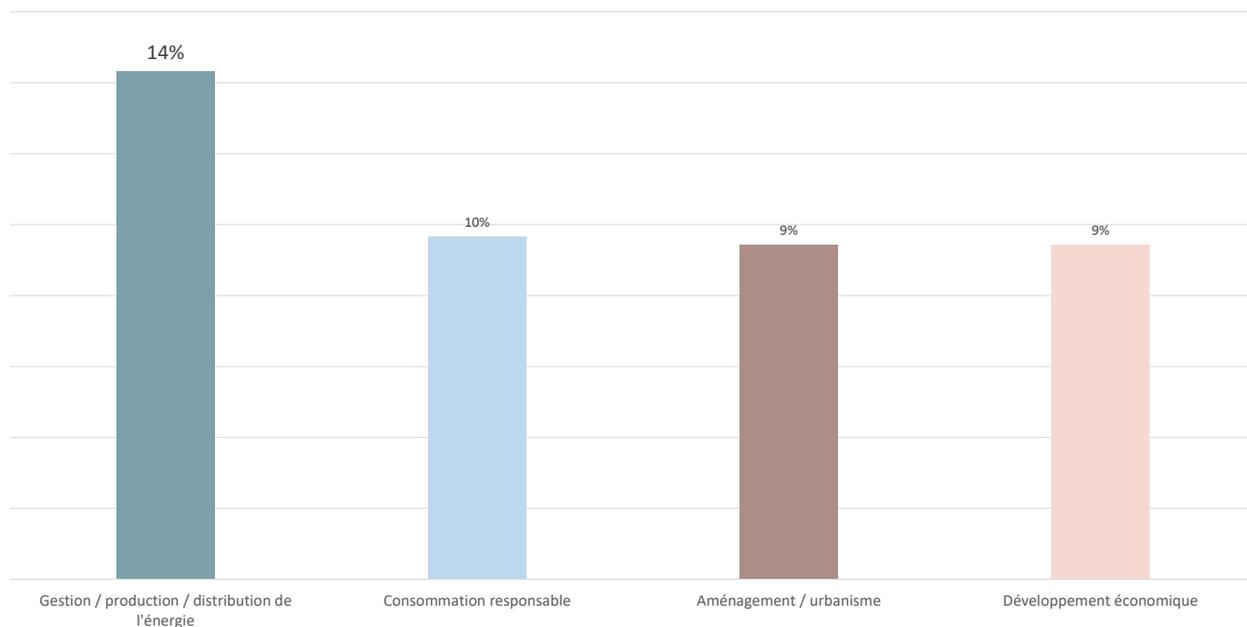
Principales thématiques d'action des communautés de communes

[analyse des descriptifs saisis sur Territoires & Climat, octobre 2020]



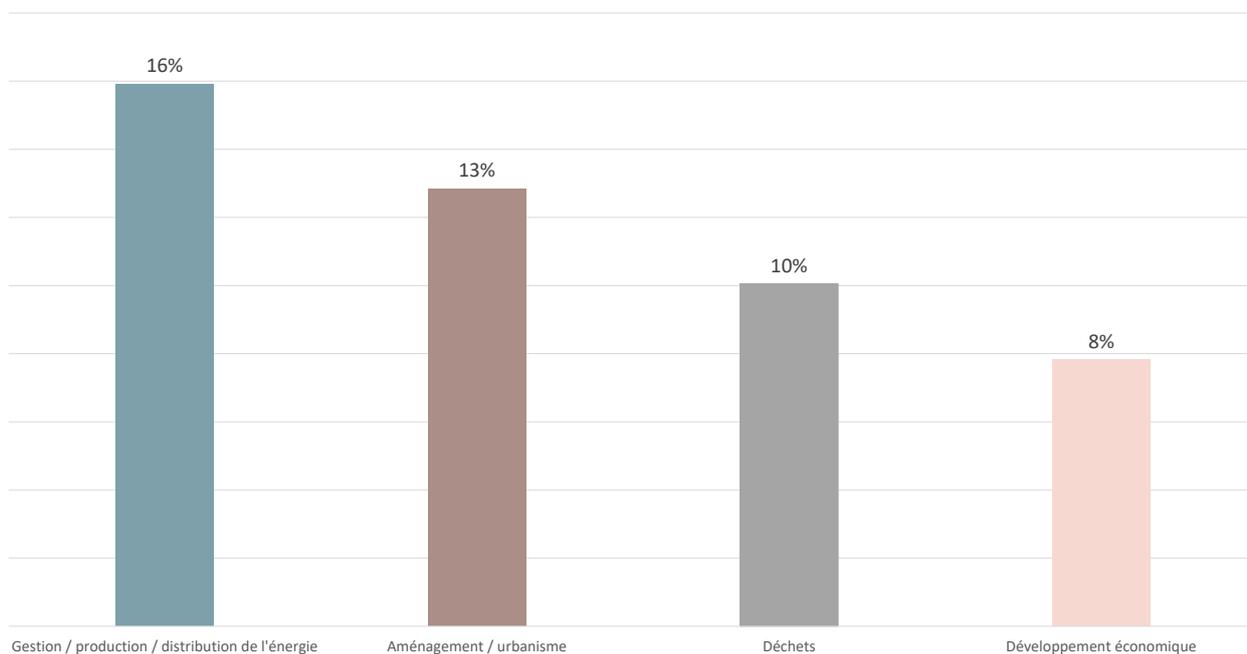
Principales thématiques d'action des communautés d'agglomération

[analyse des descriptifs saisis sur Territoires & Climat, octobre 2020]



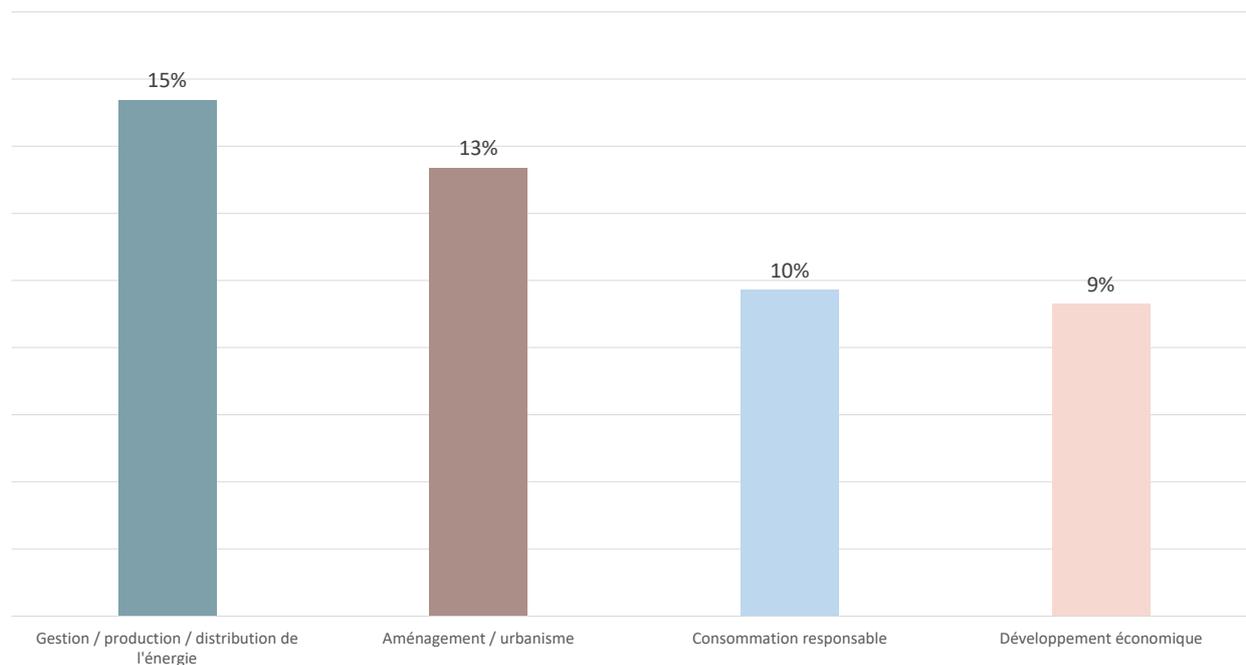
Principales thématiques d'action des communautés urbaines

[analyse des descriptifs saisis sur Territoires & Climat, octobre 2020]



Principales thématiques d'action des métropoles

[analyse des descriptifs saisis sur Territoires & Climat, octobre 2020]



Aide à la lecture : 14 % du total des actions des communautés de communes sont rattachés à la thématique gestion/production/distribution de l'énergie.

Note méthodologique : 143 PCAET possèdent au moins 1 action avec au moins 1 thème. Un PCAET contenant plusieurs actions se référant au même thème n'est compté qu'une seule fois. En revanche, une action peut avoir plusieurs thèmes associés et peut donc compter pour plusieurs thèmes.

L'analyse des thématiques privilégiées par les intercommunalités met en lumière des dynamiques similaires pour la thématique énergétique,

qui représente la première thématique d'action tout type d'intercommunalités confondues. Cette thématique couvre des actions sur la sobriété, l'efficacité énergétique et la production EnR². Optimiser l'exploitation des bâtiments publics, mettre en place un accompagnement à la rénovation énergétique des logements, ou encore étudier le potentiel de production EnR² sur le territoire, en sont des illustrations.

Certaines thématiques diffèrent néanmoins selon le type d'intercommunalité. Caractérisées par des zones démographiquement peu denses et rurales, les communautés de communes mettent en avant des actions de développement économique [12 %] et sur l'agriculture [11 %]. La première thématique intègre l'accompagnement des entreprises à la maîtrise de l'énergie, le soutien à la structuration de filières, dont le bois-énergie, et l'appui à la création de tiers-lieux. Sur l'agriculture, les intercommunalités peuvent promouvoir des circuits alimentaires de proximité et accompagner les exploitants dans l'adaptation au changement climatique.

A contrario, les actions d'aménagement et d'urbanisme sont plus fréquentes pour les communautés urbaines et les métropoles [13 % des actions]. Les actions rattachées à la thématique des déchets sont également plus présentes dans les PCAET des communautés urbaines et des métropoles. Faire évoluer les pratiques de conception de zones d'activités, désartificialiser ou encore articuler le PCAET avec le PLU, par exemple via des OAP fixant des objectifs de performance énergétique, illustrent les possibilités d'action sur l'aménagement et l'urbanisme. Sur les déchets, sont prévus l'optimisation de la gestion des ressources sur les chantiers, une meilleure gestion des déchets dans les bâtiments publics ainsi que le soutien aux structures du réemploi.

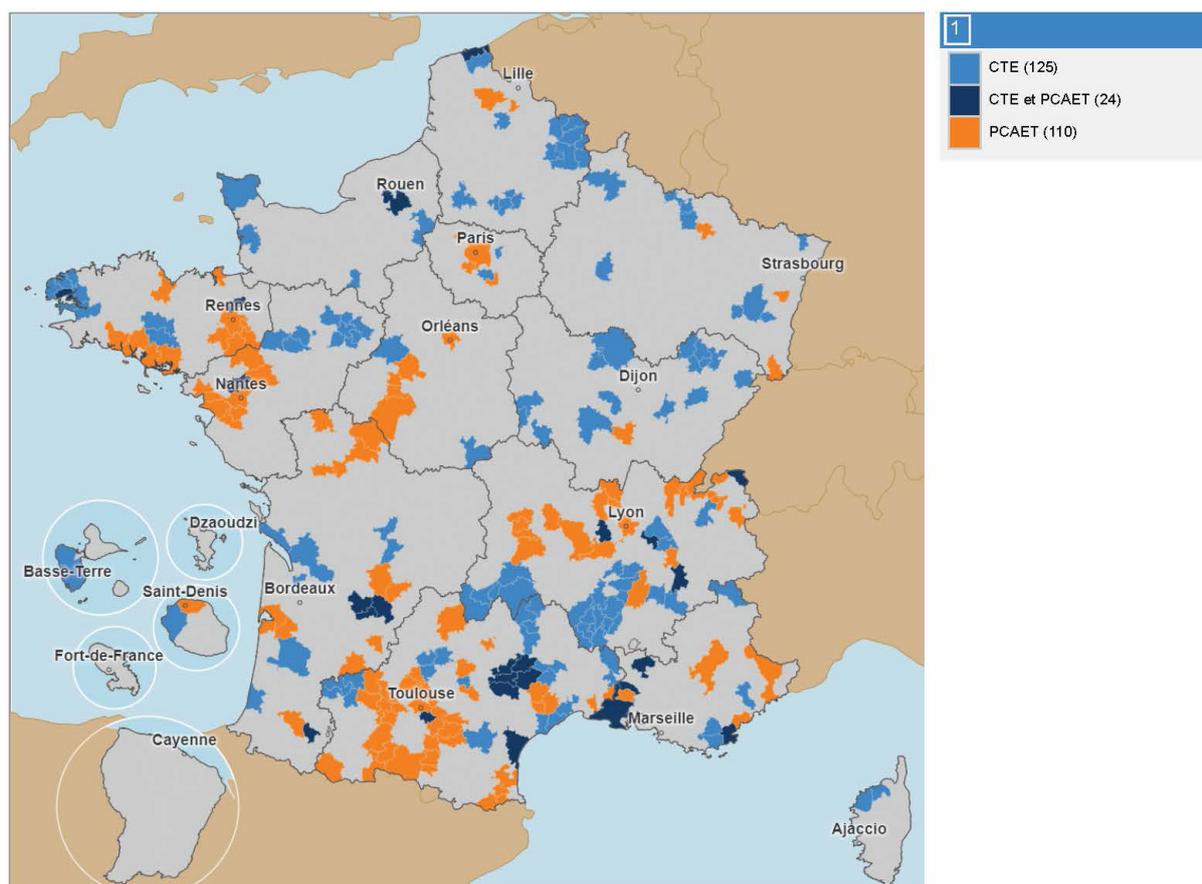
Enfin, certaines thématiques telles que l'eau ou la biodiversité sont légèrement moins investies par les intercommunalités dans leur PCAET. Les actions de végétalisation et d'accompagnement des exploitants à des pratiques vertueuses pour la qualité de l'eau et la préservation des espèces en sont des exemples.

QUELLE ARTICULATION AVEC LES CTE ?

Outil de planification, le PCAET se traduira en action s'il s'articule avec les autres outils contractuels et de planification à disposition de l'intercommunalité. L'élaboration du PLUi peut ainsi être l'occasion de traduire les objectifs du PCAET, par exemple par des OAP. Cet enjeu de mise en cohérence avec les autres documents de planification concerne également le Plan local de l'habitat et le Plan de déplacements urbains pour les intercommunalités compétentes.

La contractualisation, telle que proposée depuis 2018 aux intercommunalités via les Contrats de transition écologique, permet de traduire les objectifs et d'inscrire les actions du PCAET dans un programme partagé avec les acteurs du territoire. Les financeurs sont associés, de même que les acteurs du territoire mettant en œuvre des actions. L'accompagnement technique, financier et administratif peut ainsi favoriser et accélérer la mise en œuvre de la stratégie définie dans le PCAET. A l'inverse, l'élaboration d'un CTE est facilitée par l'existence d'un diagnostic et la définition d'objectifs tels qu'élaborés dans le cadre du PCAET. Planification et contractualisation, si les deux démarches s'alimentent, l'articulation n'est pas encore aboutie. La comitologie et l'évaluation restent des points d'amélioration : faut-il mettre en place une gouvernance commune ? Quels indicateurs suivre ? Quels acteurs impliquer dans le suivi et l'évaluation ?

La carte ci-dessous représente les territoires ayant approuvé leur PCAET, ceux engagés dans un CTE et ceux impliqués dans les deux démarches. 24 intercommunalités ont un PCAET et sont engagées dans un CTE, à l'échelle de l'intercommunalité ou d'un groupement.



Cartographie des intercommunalités ayant approuvé un PCAET et/ou ayant signé un CTE

[carte réalisée avec l'outil cartographique de l'Observatoire des Territoires]

Les chiffres provisoires de l'étude conduite par l'AdCF auprès des signataires des CTE en novembre 2020 permettent d'approfondir le lien entre PCAET et CTE. Parmi les territoires couverts par un PCAET, 87 % des répondants à l'enquête se sont appuyés sur le diagnostic du PCAET lors de l'élaboration du CTE, et 61 % indiquent s'appuyer sur les indicateurs de suivi du PCAET pour l'évaluation du CTE. La moitié des répondants indiquent que le CTE reprend un grand nombre d'actions du PCAET, un tiers indique qu'il reprend quelques actions du PCAET. Les territoires couverts par un PCAET font part d'un niveau d'avancement légèrement supérieur sur la transition écologique et énergétique que les territoires non couverts, préalablement à l'élaboration du CTE. Cependant, la mise en place d'un suivi mutualisé avec d'autres dispositifs est peu fréquente, les comités étant le plus fréquemment juxtaposés.



CONCLUSION

87 % des intercommunalités obligées sont engagées dans la démarche d'élaboration d'un PCAET, indique le ministère de la Transition écologique en octobre 2020, laissant espérer une vague d'adoption au cours des mois à venir. Aux nouveaux exécutifs de se saisir de cet outil pour mobiliser les acteurs du territoire et définir un programme ambitieux et partagé.

Le contexte est favorable : le déploiement des Contrats de relance et de transition écologique et l'entrée en vigueur des SRADDET ouvrent des opportunités pour la transition écologique des territoires. Une attention particulière devra être portée à la lisibilité et aux synergies entre ces dispositifs, au risque de perdre en cohérence et en efficacité. L'ampleur des enjeux climatiques et environnementaux est connue, les outils de mobilisation nombreux, le défi est désormais de réussir à soutenir et amplifier la transition vers des territoires sobres en carbone et résilients face au changement climatique.

ANNEXE

Les sources de données sont les suivantes :

- Territoires & Climat 2020, [Publication des cartes d'avancement nationale et régionales des PCAET](#)

- Territoires & Climat 2020, [Open data](#) [données téléchargées mi-octobre 2020]

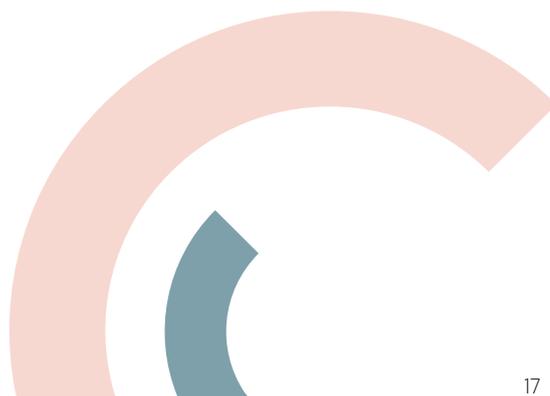
Le traitement et la visualisation des données ont été réalisées par Christophe Cluizel, data scientist.

Ressources complémentaires :

- AdCF & AMORCE 2019, [Chiffrage et maîtrise d'ouvrage des actions des PCAET Résultats d'une enquête AMORCE-AdCF](#)

- AdCF & EDF 2016, [Du bilan des PCET à l'élaboration des PCAET – Outils et pratiques des communautés en faveur de la transition énergétique](#)

- Association négaWatt 2020, [Analyse et concaténation du volet énergie des SRADDET](#)



CONTACTS

Oriane Cébile, AdCF

Conseillère environnement
o.cebile@adcf.asso.fr
01 55 04 89 09

Anaëlle Contrepois, AdCF

Chargée d'études
Contrats de Transition Écologique
a.contrepois@adcf.asso.fr
06 70 00 33 86

RÉALISATION GRAPHIQUE

Mathilde Lemée, AdCF

Chef de projets événementiels,
Coordinatrice éditoriale des études

CREDITS PHOTOS

Photo by Abigail Miller on Unsplash
Photo by David Levêque on Unsplash
Photo by Matthew T Rader on Unsplash
Photo by Moritz Kindler on Unsplash