

La planification de la transition écologique au niveau local

Face à la nécessité de mieux prendre en compte les enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans les politiques publiques, le cadre de la politique locale en matière de transition écologique a significativement évolué depuis une vingtaine d'années.

Concepts clés :

- ☞ La **transition écologique** est un des 3 piliers du développement durable des territoires, aux côtés des volets social et économique. Elle se compose de deux piliers, l'atténuation et l'adaptation.
- ☞ L'**atténuation** du changement climatique correspond aux mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'aux mesures de renforcement des puits de carbone. L'objectif d'une stratégie d'atténuation est l'atteinte de la **neutralité carbone**, définie comme l'équilibre, sur un territoire, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre. L'atténuation correspond donc d'une part à la **stratégie de séquestration du carbone**, et d'autre part à la **stratégie de transition énergétique** (réduction de la consommation d'énergie, recours aux énergies renouvelables). Des objectifs supplémentaires comme l'**autonomie énergétique** peuvent également s'ajouter.
- ☞ L'**adaptation** au changement climatique consiste à mettre en œuvre des mesures qui permettent de limiter les impacts négatifs actuels et à venir du changement climatique. Diverses mesures entrent dans ce champ, comme la préservation de la ressource en eau.
- ☞ La **politique locale climat-air-énergie** est l'instrument du pilotage de la transition écologique par les collectivités. Elle couvre les mesures d'atténuation et d'adaptation, ainsi que la lutte contre les pollutions (eau, sol et air). Cette terminologie est issue de la loi TECV de 2015 (auparavant, les textes mentionnaient la politique « climat-énergie », même si le volet qualité de l'air était déjà présent).

Si les grandes orientations sont définies à l'échelle nationale dans des plans et stratégies (cf. encadré n°1), le niveau régional et intercommunal sont l'échelle de mise en cohérence et de mise en application des politiques climat-air-énergie.

Ces compétences locales s'exercent à travers divers outils, qu'ils soient spécifiquement dédiés aux questions Climat-Air-Energie (SRADDET, PCAET, schémas directeurs des réseaux de chaleur, etc.) ou non (SCoT, PLU, PLH, PDU).

Face à une urgence environnementale toujours plus prégnante, il est important de questionner l'efficacité des outils existants au niveau local pour le pilotage de la transition écologique.

En effet, 15% des émissions nationales de gaz à effet de serre relèvent du patrimoine et des compétences des collectivités, et 50% si l'on intègre l'effet indirect des orientations des politiques publiques données par les collectivités territoriales. En outre, 70% des actions de réduction des émissions nécessitent une action locale¹.

¹ Source : Association Bilan Carbone, étude « Bonnes Pratiques des territoires en faveur du climat », 2018.

Encadré n°1 : le cadre national et européen de la transition écologique

La stratégie d'atténuation du changement climatique est définie, en premier lieu, au niveau européen, par les « **paquets énergie-climat** ». Elle est ensuite déclinée au niveau national dans le cadre de la **stratégie nationale bas carbone** :

- Le *paquet climat-énergie européen de 2008* fixait l'objectif des « **3x20 à horizon 2020** » (-20% d'émissions de GES par rapport à 1990, -20% de consommation énergétique, +20% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique). Le *règlement européen du 30 juin 2021*, dit « **loi européenne sur le climat** », fixe de nouveaux objectifs à horizon 2030, qui doivent permettre à l'UE d'emprunter le chemin de la **neutralité carbone pour 2050** :
 - ✓ -55% d'émissions de GES par rapport à 1990
 - ✓ -33% de consommation énergétique
 - ✓ +32% d'énergies renouvelables

- Au niveau national, la *loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015* a posé les bases de la **stratégie nationale bas carbone (SNBC)**. La SNBC vise une réduction de 40% des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990, et une atteinte de la **neutralité carbone** en 2050 (ce qui correspond à une division par un **facteur 6** des émissions de GES par rapport à 1990²). La SNBC fonctionne par plans quinquennaux de réduction, dits « **budgets carbone** ». Ainsi, le budget carbone 2019 – 2023 fixe un plafond d'émissions de 422MtCO₂ en moyenne annuelle sur la période. La SNBC sera réactualisée en 2023.



A noter : en 2021, la justice administrative a condamné l'état français pour dépassements des objectifs fixés par le budget carbone 2015 – 2018.

- La **Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)** complète la stratégie de transition énergétique au niveau national. La *PPE 2* planifie la transformation du mix énergétique national sur 2019 – 2028. Elle fixe des objectifs de réduction de la part des énergies fossiles et de hausse de la part d'énergies renouvelables. La *PPE 3* portera sur la période 2024 – 2033.



Sur le volet adaptation au changement climatique, on peut distinguer d'une part les stratégies globales d'adaptation, et d'autre part les instruments de protection de l'environnement, en particulier de la biodiversité :

- Au niveau européen, la Commission européenne a adopté sa première *stratégie relative à l'adaptation au changement climatique* en 2013. Il s'agissait alors essentiellement d'inciter les états membres à adopter des stratégies nationales. La stratégie a été renouvelée en 2021, et baptisée « **Bâtir une Europe résiliente** ». Le programme *Horizon Europe* finance une « **Mission d'adaptation au changement climatique** » (dotée de 930M€ sur 2021 – 2027), qui propose une assistance technique aux régions et intercommunalités pour la réalisation d'évaluation des risques climatiques, ainsi qu'une assistance financière pour le développement de solutions innovantes d'adaptation.



En outre, l'UE est également dotée d'une **stratégie de protection de la biodiversité** intégrée au Pacte Vert européen, qui s'appuie sur des outils budgétaires (programme Life) et juridiques (la directive Habitats et la directive Oiseaux, qui encadrent le réseau Natura 2000). Dans le cadre du renouvellement de cette stratégie, la Commission européenne a notamment fixé comme objectif pour 2030 une protection de 30% de la superficie marine et terrestre de l'UE grâce au réseau Natura 2000.

² Soit maximum 80MtCO₂ par an, au lieu de 550MtCO₂ en 1990. A noter que la loi POPE de 2005 fixait initialement un objectif de division par un facteur 4 des émissions de 1990, ce qui est insuffisant pour atteindre la neutralité carbone.

- Le **Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC 2)** pour 2018 – 2022 a pris la suite du PNACC 2011 – 2015. Doté de 3,5Md€ sur 5 ans, ce plan d'action interministériel prévoit 6 domaines d'actions en matière d'adaptation au changement climatique. Il a notamment permis de financer des actions de prévention des feux de forêt, d'amélioration de la connaissance sur la ressource en eau, etc.



Enfin, la lutte contre les pollutions fait également l'objet de dispositions nationales et européennes :

- Au niveau européen, la Commission européenne a proposé en mai 2021 un **plan d'action contre les pollutions** baptisé « *Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols* », qui fixe plusieurs objectifs pour 2030³. Comme toujours, ces objectifs vont en pratique conduire à une **révision des différentes directives et règlements** :
 - Sur la **qualité de l'air** (directive NEC II, et directive « qualité de l'air ambiant » qui définit des plafonds d'exposition à une quinzaine de polluants atmosphériques)
 - Sur la **qualité de l'eau** (directive sur les eaux résiduaires urbaines qui impose une collecte et un traitement convenable des eaux usées, directive nitrates, directive sur la protection du milieu marin, etc.)
 - Sur la gestion des déchets, la pollution sonore, les pollutions chimiques, etc...
- Au niveau national, la réalisation concrète des objectifs européens dépend de la bonne volonté politique des Etats membres et des administrations locales. Sur la qualité de l'air, outre le dispositif national de surveillance⁴, un plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) est complété par des plans d'action locaux pour les zones en dépassement des normes et les agglomérations de plus de 250 000 habitants : les **Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA)** et les **Plans Locaux d'amélioration de la Qualité de l'Air (PLQA)**.

A noter : l'état français a été condamné pour non-respect de la qualité de l'air ambiant par la CJUE en 2019, puis par le Conseil d'Etat en 2020 et 2021, et fait l'objet d'un nouveau recours de la Commission. La Commission européenne a également annoncé en juin 2021 un recours contre la France devant la CJUE pour non-respect de la directive eaux résiduaires. Une centaine d'agglomérations françaises ne respecteraient pas les exigences de traitement imposées aux communes de plus de 2000 équivalents habitants depuis 2005. En outre, une quinzaine de ces agglomérations ne satisfont pas non plus à d'autres exigences de la directive relatives à la protection des zones sensibles contre les nutriments.

1° Les régions sont en charge des grandes lignes de la planification territoriale de la transition écologique

❖ Le SRADDET

La *loi MAPTAM de 2014* prévoit que la Région est chargée d'organiser en tant que « chef de file » les modalités de l'action commune des collectivités pour l'exercice des compétences relatives à l'énergie. Depuis la *loi NOTRe de 2015*, les régions doivent élaborer un **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**.

Ce schéma **fusionne plusieurs schémas existants relatifs à l'environnement**⁵, afin de capitaliser sur les synergies que ces différentes politiques entretiennent entre elles :

- le **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)**
- le **plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGP)**

³ -55% de décès prématurés liés à la pollution de l'air ; -50% de déchets plastiques en mer ; -50% d'utilisation des pesticides ; -30% de personnes affectées par le bruit des transports ; -50% de déchets municipaux résiduels.

⁴ Défini par le Plan national de surveillance de la qualité de l'air ambiant (PNSQA) et mis en œuvre dans chaque région par les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

⁵ L'Ile-de-France et la Corse doivent continuer à élaborer le schéma régional climat-air-énergie

- le schéma régional de l'intermodalité (SRI)
- le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT)
- le schéma régional climat air énergie (SRCAE)
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)

Ainsi, le SRADDET constitue l'**outil majeur pour planifier la transition énergétique et écologique au niveau régional** : il détermine les objectifs de préservation des espaces naturels, de développement des énergies renouvelables, de lutte contre la pollution, de préservation de la biodiversité, de transport durable, etc.

L'intégration de cet ensemble de politiques publiques au sein d'un document unique de planification constitue une **opportunité pour réduire les effets croisés des différentes politiques publiques en lien avec la transition écologique**. Par exemple, si le développement du bois énergie contribue à la transition énergétique, il convient d'être attentif aux externalités négatives potentielles (réduction de la capacité de séquestration de carbone, dégradation de la qualité de l'air). Le SRADDET est l'occasion de penser en cohérence le développement de la filière bois énergie avec une gestion forestière durable.

D'autres documents stratégiques sont rédigés par la Région, comme le [programme régional pour l'efficacité énergétique \(PREE\)](#), qui planifie l'accompagnement de la rénovation énergétique du parc privé, ou encore le [schéma régional biomasse](#), élaboré conjointement avec l'Etat.

❖ La contractualisation avec l'Etat

Dans le cadre des [Contrats de plan Etat-région \(CPER\)](#)⁶, l'enjeu pour les régions est de « verdir » les budgets consacrés aux politiques d'attractivité et d'aménagement pour orienter leurs interventions dans le sens d'une transition régionale bas-carbone.

La nécessité d'accélérer fortement les investissements (en particulier publics) favorables à la lutte contre le changement climatique fait des CPER des **outils structurants** pour la transition écologique du territoire : ces contrats pluriannuels de financement représentent **près de 30Md€ pour la période 2015 – 2020**, et leur **volet « transition écologique et énergétique » représente 70% des dépenses totales des régions pour l'environnement** sur la même période.

Selon l'[Institut de l'économie pour le climat \(I4CE\)](#), **90% du montant des CPER porte sur des secteurs à forts enjeux et leviers climat** : mobilité, efficacité énergétique des bâtiments, énergies renouvelables, renouvellement urbain et aménagement, bâtiments de l'enseignement supérieur.

Grâce aux CPER, les Régions peuvent notamment **accélérer le développement des énergies renouvelables sur leur territoire** :

- La [Région Bretagne](#) a choisi par exemple de cibler ses financements sur l'accompagnement des filières marines renouvelables et sur le développement de solutions de stockage et de valorisation de l'énergie produite.
- La [Région Haut-de-France](#) a imposé à chacune de ses zones portuaires l'élaboration d'un schéma directeur des énergies, afin notamment de développer des solutions d'avitaillement en carburants alternatifs pour les navires.
- La [Région Pays-de-la-Loire](#) a soutenu la réalisation du parc éolien du banc de Guérande, premier parc éolien marin en fonctionnement en France, et soutient actuellement le projet de parc des îles d'Yeu-Noirmoutier.

2° Les EPCI sont en première ligne de la planification climat-air-énergie sur

⁶ Pour les régions ultramarines, ces contrats prennent la forme de Contrats de Convergence et de Transformation (CCT).

leur territoire

Les EPCI à fiscalité propre sont depuis 2015 les **coordonnateurs de la politique climat-air-énergie sur leur territoire**. Le **Plan climat air énergie territorial (PCAET)** est l'outil de planification unique qui leur permet d'aborder l'ensemble des volets de la transition écologique (mobilités durables, transition énergétique des bâtiments publics et privés, petit et grand cycle de l'eau, végétalisation et séquestration de carbone, biodiversité, etc.). Les PCAET sont **obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants** (soit les deux tiers des intercommunalités). En dessous, des PCAET volontaires peuvent être élaborés (environ 15% des PCAET sont élaborés par des intercommunalités non obligées).

Les PCAET doivent être conformes aux exigences du **SRADDET** et des documents de planification régionale en matière de **qualité de l'air** (PPA, PLQA). De plus, si le SRADDET n'intègre pas déjà une articulation avec la **SNBC**, le PCAET doit l'intégrer. En outre, les PCAET s'imposent à certains documents de planification : plans de mobilité, SCoT et PLU(i).

Encadré n°2 : le contenu réglementaire des plans climat-air-énergie territoriaux

Les exigences de structure et de contenu des PCAET résultent des dispositions des *articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement*.

Les PCAET qui doivent nécessairement **faire un diagnostic et fixer des objectifs à l'échelle du territoire des EPCI**, dans la lignée de la SNBC. L'exercice est donc complexe, puisqu'il implique pour les EPCI d'**agir sur des postes d'émission qui ne sont pas directement de leur ressort** (activités privées agricoles, industrielles et tertiaires, déplacements de la population, chauffage et éclairage du parc résidentiel). Pour s'assurer que leur plan d'action est réaliste, les EPCI peuvent s'appuyer sur l'outil de prospective énergétique *PROSPER* développé par les syndicats d'énergie.

Les PCAET sont structurés en **4 parties** :

- ❖ Une **partie diagnostic**, qui doit obligatoirement comprendre :
 - ✓ Une estimation des émissions de GES
 - ✓ Une analyse de la consommation d'énergie finale
 - ✓ Un état de la production d'ENR
 - ✓ Un état des réseaux de chaleur et d'électricité et des options de développement
 - ✓ Une estimation des capacités de séquestration de CO₂
 - ✓ Un bilan de la pollution atmosphérique
 - ✓ Une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique
 - ❖ Des **objectifs stratégiques**⁷ en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, qui doivent à minima porter sur :
 - ✓ La réduction des émissions de GES
 - ✓ La sobriété énergétique
 - ✓ La part d'ENR
 - ✓ La séquestration de carbone
 - ✓ Le développement des réseaux de chaleur
 - ✓ La réduction de la pollution de l'air
 - ✓ L'adaptation au changement climatique
- ① *D'après le code de l'environnement, les objectifs stratégiques doivent tenir compte des conséquences socio-économiques et d'une analyse coûts-bénéfice entre l'action et l'inaction.*
- ❖ Un **programme d'actions à réaliser**, pour lequel le code de l'environnement laisse une grande marge de manœuvre.
 - ❖ Un **dispositif de suivi et d'évaluation des résultats**, basé sur un système d'indicateurs associés aux objectifs et aux actions.

⁷ Ces objectifs doivent être chiffrés et déclinés pour chaque secteur d'activité (primaire, secondaire, tertiaire, transports).

De nombreuses collectivités du bloc communal sont également engagées dans des démarches volontaires en matière de transition écologique :

- La démarche de **labellisation climat-air-énergie (ex « Cit'ergie »)**, aujourd'hui associée au label économie circulaire au sein du label « **Territoire engagé Transition écologique** », permet d'accompagner les collectivités dans le pilotage de leur transition écologique. Le label couvre à la fois l'atténuation et l'adaptation. Composé de 5 niveaux, il s'adresse à toutes les collectivités du bloc communal, y compris celles qui ne sont pas concernées par les PCAET, et permet de couronner des démarches de transition écologique. L'obtention du label se base sur le « **référentiel national climat-énergie** », qui se compose de 61 actions, réparties en 6 axes :
 - Stratégie globale
 - Patrimoine
 - Energie, eau et assainissement
 - Mobilité
 - Organisation interne
 - Communication et coopération

Pour les EPCI, la labellisation climat-air-énergie est complémentaire des PCAET : les actions du référentiel correspondent peu ou prou aux actions à inclure dans les PCAET, par conséquent il est possible de valoriser la mise en œuvre des PCAET via la labellisation.

- La démarche « **territoires à énergie positive pour la croissance verte** » (**TEPOS-CV**) s'adresse à tous les EPCI (intercommunalités ou syndicats mixtes). Il s'agit de la deuxième campagne du programme TEPOS, lancé en 2014. Les EPCI engagés dans le programme bénéficient d'un programme de subventions de l'Etat, de l'ADEME et de la région. Pour participer au programme, chaque EPCI doit présenter un plan d'action visant l'**autonomie énergétique en 2050**.

La démarche **TEPOS-CV ne se limite toutefois pas à la seule transition énergétique**. En effet, le plan d'action que doivent présenter les territoires candidats doit nécessairement traiter 6 volets, dont la moitié concernent la transition écologique au sens large :

- Réduction de la consommation d'énergie
- Développement des transports propres
- Développement des énergies renouvelables
- Préservation de la biodiversité
- Lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets
- Education à l'environnement

3° Les départements peuvent également jouer un rôle dans la planification des transitions sur leur territoire

La loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », imposait que les collectivités de plus de 50 000 habitants adoptent un **plan climat-énergie territorial (PCET)** avant fin 2012. Les **département étaient alors concernés**, au même titre que les régions, les EPCI et grandes communes. La loi TECV de 2015 a **mis fin à cette obligation pour les départements**.

L'obligation de planification des départements est donc désormais cantonnée au périmètre de leur transition énergétique interne. En effet, ils doivent, comme toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants, publier un **bilan de leurs émissions de GES** et un **plan d'action** associé.

Toutefois, les **départements exercent des compétences obligatoires entrant directement dans le périmètre de la politique climat-air-énergie** : lutte contre la précarité énergétique, petit et grand cycle de l'eau, espaces naturels sensibles. De plus, les **autres compétences**

majeures du département se doivent aujourd'hui d'être exercées en **tenant compte des enjeux environnementaux**, qu'il s'agisse de la restauration scolaire, de l'activité voirie ou même de la politique sociale (en particulier s'agissant de la performance énergétique des établissements médico-sociaux). Enfin, les départements disposent de la **capacité d'accélérer la transition énergétique et écologique des collectivités** situées sur leurs territoires grâce à des stratégies adaptées d'accompagnement technique et financier (*éco-conditionnalité* des aides).

Les **conseils départementaux** sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à se doter de « **plans climat** » dans une démarche volontaire. Ainsi, le *département de la Seine-Maritime* a adopté un plan climat 2020-2025, et le *département de la Nièvre* une stratégie d'adaptation au changement climatique.

4° Comment rendre la planification territoriale de la transition écologique plus efficace ?

4°1 Les CPER peuvent mieux faire en matière de politique climatique

Dans le contexte du renouvellement des CPER pour la période 2021 – 2027, l'**Institut de l'économie pour le climat (I4CE)** a publié deux analyses mi-2021 afin de faire la lumière sur la contribution réelle de ces contrats de programmation pluriannuelle de financements à la lutte contre le changement climatique⁸ :

- ☞ [Un premier rapport analyse la génération 2015 – 2020 des CPER à l'aune de leur contribution pour le climat.](#)

Selon l'Institut, **sur les 29Md€ mobilisés, 12Md€ sont favorables ou très favorables à l'atténuation du changement climatique** (transports ferroviaires, efficacité énergétique des bâtiments et énergies renouvelables), et **4Md€ sont défavorables** (il s'agit de la construction des routes). Environ **un tiers des engagements totaux (9Md€) sont inclassables** en raison du manque d'informations sur leur impact (il s'agit de projets dans les domaines de l'environnement, du développement économique, de l'aménagement du territoire et du numérique). Les 4Mds€ restant ont un impact neutre pour l'atténuation du changement climatique.

L'I4CE identifie certains points de vigilance spécifiques, notamment une insuffisance des investissements ferroviaires, de la décarbonation des investissements routiers et de la rénovation énergétique des bâtiments, notamment universitaires.

En ce qui concerne l'**adaptation** en revanche, les **CPER 2015 – 2020 ne mentionnent presque jamais cet enjeu**, alors même que la vaste majorité des projets financés sont qualifiés de « **structurants** » par l'I4CE, c'est-à-dire qu'ils peuvent contribuer à l'adaptation au changement climatique ou bien au contraire renforcer les vulnérabilités des territoires selon que l'évolution du climat est prise en compte ou non dans les infrastructures, équipements et aménagements (par exemple, prise en compte ou non du confort d'été dans les bâtiments, du phénomène d'îlot de chaleur urbain, du risque accru d'inondations ou d'incendies dans certaines zones, etc.).

A la lumière de cette évaluation, l'I4CE formule des **propositions pour que la génération 2021 – 2027 des CPER intègre mieux les impératifs climatiques** :

- ☞ Une **analyse de l'impact climat des projets devrait être effectuée avant signature des CPER**, dans un format proche du **Rapport sur l'impact environnemental du**

⁸ I4CE réalise son évaluation climat des CPER selon la même méthode que celle qu'il a développée pour les « budgets verts » des collectivités.

budget de l'État⁹ institué par la loi de finances pour 2020.

- ☞ Le **suivi et le pilotage de l'exécution des CPER devrait être renforcé**, en particulier pour les engagements contractualisés contribuant à l'atteinte des objectifs climat (en intégrant notamment des indicateurs de suivi de l'impact climat des projets réalisés).
 - ☞ **L'adaptation au changement climatique devrait être prise en compte dans chaque projet.**
 - ☞ Plus généralement, le rapport préconise de **faire plus et mieux pour le financement des « investissements climat » dans la nouvelle génération de CPER**¹⁰. Dans les différents volets des CPER, les besoins d'investissements sont considérables :
 - Sur le **volet mobilités**, le besoin d'investissement dans les lignes ferroviaires de desserte fine régionale représenterait ainsi 6,5Md€ sur 2020 – 2028. Au global, les investissements nécessaires sur le ferroviaire, les transports en commun, les bornes de recharge et les infrastructures cyclables représenteraient environ **12Md€ par an sur 4 ans**.
 - Sur le **volet bâtementaire**, environ 7Md€ seraient nécessaires pour mettre aux normes le patrimoine immobilier universitaire, et 12Md€ pour les lycées publics. Au global, **3 à 4Md€ seraient nécessaires chaque année pour rénover le parc tertiaire privé et public**. En ce qui concerne le **logement privé**, ce sont près de **25Md€**¹¹ chaque année qui seraient nécessaires (tous financeurs confondus) pour atteindre la neutralité carbone du parc de logements en 2050.
- ⇒ *Au total, au niveau national et tous financeurs confondus, l'I4CE estime que le **montant annuel des investissements climat (de l'ordre de 40Md€) devrait s'accroître de près de 50%** pour accélérer la transition dans les secteurs du bâtiment, des transports et des énergies renouvelables.*

☞ [Une seconde publication décrypte les projets de CPER 2021 – 2027 disponibles à la date de l'analyse.](#)

Les **financement « bons pour le climat » semblent en augmentation** dans les CPER 2021 – 2027 par rapport aux contrats précédent, **en particulier dans la rénovation énergétique des bâtiments**, dont les montants annualisés ont plus que doublé grâce au plan de relance¹² (environ 300M€).

L'**I4CE s'inquiète toutefois de plusieurs points** :

- ✗ Les financements dédiés à la rénovation énergétique des bâtiments devront être pérennisés au-delà de 2022.
- ✗ Le **volet mobilité des nouveaux CPER est pour le moment largement affaibli et doit être clarifié** : les financements mentionnés constituent essentiellement un rattrapage des engagements non exécutés des précédents contrats. Les nouveaux engagements

⁹ Ce rapport est constitué de deux parties. La première est consacrée au « budget vert » de l'Etat, qui présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, à la fois au niveau agrégé et par mission. La méthode utilisée a été proposée par une mission conjointe de l'IGF et du CGEDD (il s'agit donc d'une cotation différente de celle proposée par I4CE pour les budgets verts des collectivités). La deuxième partie offre une vision consolidée de l'ensemble des financements, à la fois publics et privés, mobilisés en faveur de la transition écologique en se fondant sur une méthodologie distincte de celle relative à la budgétisation environnementale utilisée dans la partie I.

¹⁰ Les CPER sont souples, et sont régulièrement révisés par avenant au cours de leur exécution. Il est donc possible de renforcer leur ambition en matière climatique au fil de l'eau.

¹¹ Contre 14Md€ en 2019.

¹² Le plan de relance national post-covid a été décliné en Accords de relance régionaux, qui constituent la première brique des nouveaux CPER.

pour la période succédant aux accords régionaux de relance (2023 – 2027) ne sont pour l'instant pas précisés.

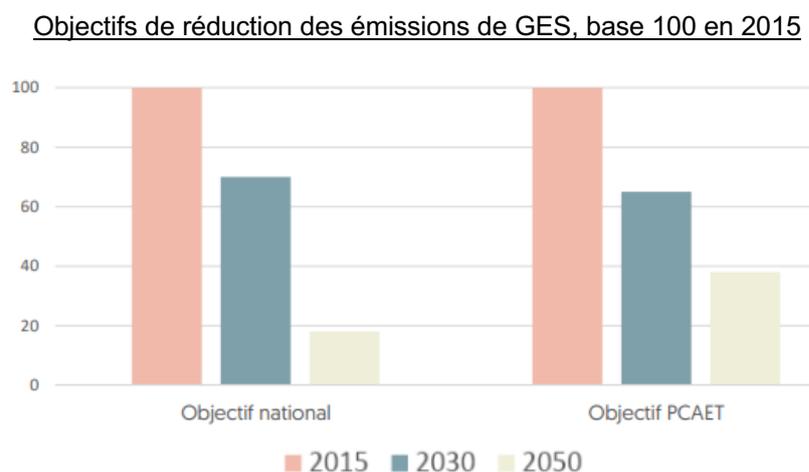
- ✗ Les projets de contrats font apparaître une **baisse des engagements financiers dédiés aux énergies renouvelables**, ce qui semble assez incompréhensible au regard aux objectifs de la PPE. Cette baisse est probablement due à l'incomplétude des contrats sur la période 2023 – 2027, mais nécessite une clarification.
- ✗ Les nouveaux CPER font de l'agriculture et de l'alimentation une nouvelle priorité (doublement des engagements financiers). L'14CE appelle à la **vigilance pour que ces investissements aillent vers une agriculture durable**, c'est-à-dire peu émettrice de GES et résilience face au changement climatique.
- ✗ Hormis pour certains projets en zones côtières ou de montagne, les **enjeux de l'adaptation au changement climatique sont toujours insuffisamment pris en compte**.
- ✗ L'articulation est insuffisante entre les projets de CPER et les objectifs adoptés dans les récents SRADDET.
- ✗ Enfin, les CPER sont globalement peu lisibles, et ne **différencient pas clairement les nouveaux engagements financiers de la valorisation de financements existants**.

4°2 Les PCAET doivent encore faire leurs preuves

Selon une **étude de l'assemblée des communautés de France (ADCF)**, près d'un quart des intercommunalités soumises à l'obligation du PCAET avaient approuvé ce document début 2021, et seulement 10% n'avaient pas lancé son élaboration.

L'enquête aboutit aux constats suivants :

- Les **niveaux d'ambition en matière d'atténuation des PCAET approuvés¹³ sont en phase avec la SNBC à horizon 2030, mais insuffisants à horizon 2050** :



- ✗ En matière de réduction de la consommation d'énergie finale, les PCAET analysés ont un objectif agrégé cohérent avec la SNBC. Toutefois, **la moitié des PCAET ont un objectif moins ambitieux que la stratégie nationale à horizon 2030**, et près des deux tiers en 2050.
- ✗ A l'horizon 2050, les PCAET ont un objectif agrégé de réduction des émissions de GES **deux fois plus faible que l'objectif national** issu de la SNBC (cf. graphique

¹³ 200 PCAET approuvés ont été analysés, qui représentent un tiers de la population et 25% des émissions nationales.

ci-dessus). Seul un **PCAT sur dix** ambitionne une réduction des émissions du même ordre (c'est-à-dire le facteur 6)¹⁴.

① Ce sont essentiellement pour les **secteurs du bâtiment et du transport** que les objectifs des PCAET sont significativement inférieurs à ceux de la SNBC à horizon 2050.

- **L'enjeu de l'adaptation au changement climatique est encore insuffisamment pris en compte** dans les PCAET : hormis pour le risque d'inondation, peu d'objectifs quantitatifs sont fixés et les stratégies territoriales restent floues. En outre, malgré des enjeux forts en termes d'atténuation et d'adaptation, les **domaines de l'eau et des déchets sont peu présents** dans les objectifs et actions des PCAET.
 - Le **budget moyen annuel** consacré à la mise en œuvre de ces plans s'élève à **113€ par habitant**, mais le **budget médian** n'est que de **17,5€ par habitant**, ce qui signale un écart important dans le niveau d'engagement financier des collectivités concernées.
- ⇒ Globalement, *l'ambition de faire du PCAET la feuille de route territoriale pour la « transition écologique » n'est pas encore atteinte. La cohérence avec les objectifs du SRADDET n'a pas toujours été recherchée lors de son élaboration, en raison de décalages de calendriers. La gouvernance, le chiffrage, le contenu, le suivi et l'évaluation de ces plans peuvent être améliorés dans de nombreuses collectivités. Un des principaux points de blocage est le manque de données fiables, tant pour le diagnostic que pour l'évaluation.*

L'ACDF formule plusieurs **recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre des PCAET** :

- ☞ La réalisation d'un PCAET peut représenter un défi de taille pour les plus petites collectivités concernées par l'obligation, lorsqu'elles **manquent d'ingénierie**. Des solutions existent :
 - Une **mutualisation entre EPCI est possible** : recours commun à un bureau d'étude (solution adoptée par *trois EPCI corses*), ou même réalisation d'un PCAET commun (solution adoptée par *trois communautés d'agglomération des Alpes maritimes*).
 - Des **réseaux régionaux** peuvent accompagner les EPCI dans la conception de leur PCAET : leur nature varie dans chaque région (accompagnement par les services de l'Etat ou l'ADEME, rendez-vous annuels organisés par la région, réseau de chargés de mission, etc...)
- ☞ Le recueil de **données fiables** sur les émissions de GES et le profil énergétique du territoire de chaque EPCI peut également s'avérer complexe. Les collectivités peuvent s'appuyer sur les **outils d'agrégation et de visualisation des données** développés par des acteurs privés (comme l'*outil en.zo de la Scop Intermezzo*) ou publics (*agence ORE*).
- ☞ Pour mieux prendre en compte l'enjeu d'adaptation au changement climatique et faire du PCAET un véritable outil de planification de l'ensemble de la transition écologique au niveau local, il est possible d'**élargir le périmètre de plan au-delà des thématiques obligatoires, pour y inclure l'ensemble des enjeux environnementaux** (préservation de la biodiversité, qualité de l'eau, préservation des sols, etc.). C'est le choix qui a été

¹⁴ Au niveau local, la notion de neutralité carbone a peu de sens, puisque les capacités d'absorption de GES dépendent des territoires. Certains territoires couverts de forêts pourraient par exemple atteindre la neutralité carbone sans avoir besoin de réduire leurs émissions au niveau prévu par la SNBC. Il est plus pertinent pour une collectivité de fonder sa stratégie bas-carbone non pas sur un objectif de neutralité, mais sur un objectif de contribution maximale, en fonction de ses capacités, à l'atteinte de la neutralité carbone au niveau national (via la réduction des émissions et le renforcement des puits de carbone).

fait par *Clermont Auvergne Métropole*, dont le *schéma de transition énergétique et écologique* fait office de PCAET.

- ☞ Les PCAET devraient mieux prendre en compte les **enjeux de sobriété** dans leur plan d'action. Les actions relevant de la sobriété sont multiples : il peut s'agir de **sobriété structurelle** (aménagement du territoire pour favoriser la modération des consommations, dimensionnement des équipements, mutualisation d'équipements) ou de **sobriété d'usage**. Quoique moins coûteuses, et donc souvent moins visibles, les actions de sobriété sont un pilier essentiel de la transition. Par exemple, d'après le *scénario Négawatt 2017 – 2050*, une **rationalisation de la surface par usager** (pour les logements privés et le tertiaire) permettrait de **réduire jusqu'à 30% les émissions de GES du secteur du bâtiment d'ici 2050, toutes choses égales par ailleurs**.
- ☞ Le **chiffrage des actions devrait être consolidé**, notamment en intégrant les moyens mobilisés par les partenaires¹⁵. De plus, l'analyse financière ne devrait pas se limiter au budget des actions mais intégrer un **bilan global** : gain des actions, externalités sociales et environnementales, coûts de l'inaction.
- ☞ Les plus petits EPCI recourent généralement à une moindre diversité de dispositifs pour financer le plan d'action de leur PCAET, du fait d'un **manque d'ingénierie en interne pour capter ces différentes sources de financement**. En dehors des dispositifs les plus répandus (DETR, DSIL, C2E, ADEME, ANAH, Banque des territoires, Agences de l'eau), il existe de **nombreux autres leviers de financement** qui peuvent être adaptés à certains projets, comme le **financement participatif** et le **mécénat**, les **obligations vertes** ou encore l'**intracting**¹⁶. *Lorient Agglomération* a ainsi développé le financement participatif, avec un objectif de 15% minimum de production d'énergie renouvelable financée par des citoyens et collectivités locales à l'horizon 2030. Le *SCoT Bessin* envisage quant à lui un recours au mécénat privé pour la collecte des biodéchets.
- ☞ Pour que les PCAET répondent à l'ambition d'en faire la « feuille de route de la transition écologique » au niveau local, leur gouvernance et leur évaluation doivent être consolidées :
 - La **gouvernance** des PCAET doit **impliquer les élus** au sein d'un comité de pilotage, et les **services** au travers de comités techniques et groupes de travail. La mobilisation d'un **réfèrent unique à temps plein** est une quasi-nécessité.
 - L'**articulation du PCAET avec les autres documents stratégiques** de la collectivité doit être mieux pensée :
 - Le PCAET doit être conçu en cohérence avec les **documents d'urbanisme** (PLU, PLH, Plan de déplacements urbains, Plan de mobilité). Par exemple, les PLU(i) peuvent inclure des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en lien avec les objectifs du PCAET**, ce qui permet notamment d'ajouter des critères sur la performance énergétique et environnementale des projets de construction et d'aménagement. Il est également possible d'imposer un **coefficient de biotope**¹⁷ minimal sur les

¹⁵ Les collectivités porteuses des PCAET ont la responsabilité de la mise en œuvre de seulement deux tiers des actions : le reste des actions est mis en œuvre par des collectivités de niveau infra (communes ou intercommunalités lorsque le PCAET est porté par un SCoT), par des associations, des établissements publics locaux ou des entreprises.

¹⁶ Création d'une ligne budgétaire dédiée, initialement abondée par un prêt, qui permet de financer des actions de performance énergétique (éclairage, isolation, etc.). Les économies réalisées par rapport au niveau initial de consommation viennent alors réabonder la ligne budgétaire, permettant de financer de nouvelles phases de travaux.

¹⁷ Part de surface éco-aménagée (végétalisée ou favorable à l'écosystème) sur la surface totale de la parcelle.

parcelles à aménager.

- Le PCAET doit aussi être pensé en **coordination avec les autres schémas existants en matière de politique publique**. Les **indicateurs** doivent être harmonisés, et les **actions mutualisées** : par exemple, les actions du PCAET qui concernent la rénovation des logements peuvent être mutualisées avec celles du PLH, tandis que celles qui relèvent de la stratégie alimentaire peuvent être mutualisées avec le plan alimentaire territorial.
- Enfin, lorsque les périmètres sont similaires, les **contrats de transition écologique (CTE)** peuvent être pensés comme l'outil de mise en œuvre des PCAET. Ils peuvent reprendre tout ou partie de leur plan d'action, ainsi que leur dispositif d'animation et d'évaluation.
- **L'évaluation des PCAET doit être pensée dès son élaboration**, afin d'anticiper la **collecte des données** nécessaire et de **choisir des indicateurs pertinents**. Les difficultés d'accès à certaines données pour les intercommunalités (fichier des immatriculations de véhicules par nature de motorisation, données sur les travaux de rénovation réalisés chez les particuliers, etc.) peuvent en effet rendre difficile l'évaluation des résultats de certaines actions.

Lorsqu'il est impossible, faute de données suffisantes, de quantifier les émissions de GES évitées grâce à une action, il est **possible d'appliquer une méthode d'évaluation plus qualitative**, développée par l'**association Bilan Carbone**. L'évaluation se base non pas sur l'écart par rapport à un niveau initial d'émission, mais sur la trajectoire que permet de suivre l'action.

- **L'évaluation climat du budget** (« budget vert ») peut compléter l'évaluation de la démarche lorsque les dépenses sont analysées au regard des objectifs du PCAET.

4°3 Vers une autorité organisatrice de la transition écologique ?

Pour **Sébastien Martin**, président de l'assemblée des communautés de France, la **reconnaissance d'autorités organisatrices sur les champs des transitions écologiques et énergétiques** permettrait de faire émerger des pouvoirs locaux pleinement responsables, dotés d'un éventail de moyens adaptés. De telles autorités organisatrices, pour être en mesure d'atteindre les objectifs assignés par le cadre européen, national et régional, devraient pouvoir mettre en œuvre une stratégie au plus près du terrain en étant dotées d'un **pouvoir réglementaire élargi**. L'objectif serait de passer d'une logique d'intercommunalités « exécutantes » à une « mise en capacité » dans un « dialogue contractuel » avec l'Etat et la Région.

A l'heure actuelle, le **manque de compétences** des EPCI les empêche d'actionner efficacement certains leviers essentiels de réduction des émissions, par exemple la **mutation des pratiques agricoles**.

→ Pour aller plus loin :

- Sur la **planification écologique territoriale** :
 - <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-rapport-soutenabilites-7mai-17h-final-synthese.pdf>
 - <https://theshiftproject.org/article/manuel-resilience-elus-et-collectivites/>
- Sur la **notion de neutralité carbone à l'échelle locale** :

- <https://www.carbone4.com/wp-content/uploads/2021/06/Neutralit%C3%A9-et-Territoires-Rapport-final.pdf>
 - Sur le **bilan des PCAET en matière climatique** :
 - https://www.adcf.org/files/Public--publications/AdCF_Focus-PCAET_2021.pdf
 - Sur le **bilan des CPER en matière climatique** :
 - <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/Contrats-de-Plan-Etat-Region-1.pdf>
 - <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/Point-Climat-69.pdf>
-