



Obligations et opportunités des collectivités territoriales en matière de transition écologique

Auteur : Christine Moro

Relecteurs/contributeurs : Evanie Fort, Céline Lerda, Natacha Nass

Table des matières

Introduction.....	2
1 Les concepts.....	2
1.1 Lutte contre le changement climatique.....	2
1.2 Développement durable et ODD.....	3
1.3 Biodiversité.....	5
1.4 Transition énergétique et transition écologique.....	6
1.5 Territorialisation.....	7
2 Les instruments du pilotage territorial de la transition écologique.....	9
2.1 Au niveau de la région : le SRADDET.....	9
2.2 Au niveau des métropoles et autres intercommunalités de plus de 20 000 habitants : le PCAET.....	11
2.3 L’articulation entre les différents niveaux de pilotage.....	12
2.4 La contractualisation écologique Etat-collectivités territoriales.....	15



Introduction

Avant même de parler de transition écologique, les collectivités territoriales ont depuis longtemps commencé à s'impliquer dans la lutte contre les pollutions, la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre et la protection de la nature.

En parallèle de la prise de conscience croissante de l'importance et de l'urgence de lutter contre le changement climatique et de s'y adapter, les collectivités territoriales ont dû davantage s'engager dans le cadre de leur fonction d'animatrices de leur territoire. La mise en œuvre de la transition écologique à l'échelle territoriale permet de prendre en compte la diversité des problématiques et donc des solutions, la nécessité pour les différentes parties prenantes de s'approprier les unes et les autres, et l'impératif de réduire les inégalités et renforcer la cohésion entre territoires ou parties de ceux-ci.

La présente fiche s'adresse à la fois aux élus territoriaux et aux agents travaillant dans leurs services ; elle vise à permettre à celles et ceux qui ne sont pas directement impliqués (par leur délégation, par le service dans lequel elles/ils sont employés) d'acquérir une **vision globale des enjeux** et de la manière dont les collectivités peuvent **contribuer aux transformations en cours**.

Pour aborder **les différentes politiques publiques** permettant la mise en œuvre de la transition écologique à l'échelle locale, on se reportera à la publication de « Une FPTE » : [« l'abécédaire des politiques publiques locales liées à la transition écologique »](#).

I Les concepts

I.1 Lutte contre le changement climatique

Si la transformation du climat se traduit de manière visible par l'augmentation de la température moyenne de l'atmosphère (**réchauffement climatique**), elle induit également d'autres phénomènes néfastes, et malheureusement des catastrophes naturelles : sécheresses, méga-feux, mais aussi précipitations violentes, inondations, acidification des mers, fonte des glaciers et recul des calottes glaciaires, remontée du niveau des mers... Le **groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat [GIEC]**, créé en 1988, et qui publie régulièrement des rapports, a établi de manière scientifique l'origine anthropique du changement climatique.

Depuis le Sommet de Rio en 1992, et l'adoption de la **Convention sur les changements climatiques** qui en a découlé, la communauté internationale s'est concentrée sur la réduction des gaz à effet de serre (GES), identifiée comme leur principale cause. Très schématiquement, les principaux instruments internationaux adoptés à cet égard sont le **Protocole de Kyoto** (adopté en 1997, en application de 2005 à 2020, qui engage 37 pays développés dont la France ainsi que l'Union européenne) et l'**Accord de Paris sur le climat (2015)** qui est le premier accord universel sur le sujet, ratifié par 189 pays représentant 96 % des émissions de GES.



Visant une limitation de la hausse de la température terrestre à 1,5°C d'ici la fin du siècle, cet accord se veut un agenda de l'action, avec des engagements nationaux et un bilan des résultats.

La lutte contre le changement climatique comporte deux grands volets :

- « **L'atténuation** » : toutes les mesures qui permettent de limiter la hausse de la température et qui se traduisent par la **réduction des émissions de gaz à effet de serre** ou leur **compensation** (création de **puits de carbone**)¹ ;
- « **L'adaptation** » : les mesures qui prennent acte des effets déjà négatifs du changement climatique et des effets futurs prévisibles du réchauffement qui se produira inéluctablement (1,5°C dans le meilleur des cas mais davantage voire bien davantage dans certaines zones de la planète), et qui permettent de protéger les populations contre ces effets. Par exemple : îlots de fraîcheur dans les villes, solutions fondées sur la nature pour atténuer les effets des inondations ou de la montée du niveau de la mer, changement des méthodes de culture ou des espèces de plantations pour s'adapter à un sol plus sec...

1.2 Développement durable et ODD

Le concept de développement durable est utilisé pour la première fois en **1987** dans le rapport élaboré par la Commission mondiale sur l'environnement de l'ONU, dit « **rapport Brundtland** »². Le développement durable (*sustainable development* en anglais) est un mode d'organisation économique mais aussi social qui permet de contenir l'exploitation des ressources dans les limites supportables par la planète de manière à préserver le bien-être des générations présentes (lutte contre la pollution par exemple) et ne pas compromettre celui des générations futures. Le concept de développement durable a **servi de base aux discussions du Sommet de la Terre de Rio (1992)** et aux trois grandes conventions internationales qui en ont découlé : Convention sur les changements climatiques, dont est lui-même issu l'Accord de Paris sur le climat de 2015 (COP 21) ; Convention sur la diversité biologique – ou biodiversité – ; convention de lutte contre la désertification.

En France, le concept de développement durable est intégré à la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et dont l'article 1 est ainsi rédigé :

« La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une **urgence écologique**, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour **lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité** ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages.

¹ La notion de compensation doit cependant être maniée avec prudence car d'une part, ses possibilités sont limitées, et d'autre part, elle peut être détournée dans des opérations de « greenwashing ».

² Du nom de la femme politique norvégienne, Première Ministre de son pays à plusieurs reprises, Gro Harlem Brundtland, qui présidait à l'époque la Commission.



Elle assure un **nouveau modèle de développement durable** qui respecte l'environnement et se combine avec une **diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles**. Elle assure une **croissance durable** sans compromettre les **besoins des générations futures...** »

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », institue (art. 255) pour les maires des communes de plus de 50 000 habitants, et pour les présidents des conseils régionaux et départementaux, de présenter un **rapport annuel sur la situation de leur collectivité en matière de développement durable**, dans le cadre de la discussion préalable à l'adoption du budget.

En 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte, la même année que l'Accord de Paris sur le climat, un programme, souvent moins bien identifié, de développement durable à horizon 2030, dit « **Agenda 2030** ». Cet agenda prend la suite des « objectifs du millénaire pour le développement », en élargissant la perspective et en impliquant l'ensemble des pays du monde et pas seulement les pays en développement. Ce programme, qui réunit 193 pays, se décline en **17 « objectifs de développement durable » [ODD]³**.

OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



Cette déclinaison en ODD, qui par ailleurs sont interdépendants, constitue une grille de lecture permettant de monter des stratégies et suivre avec plus de précision les efforts faits en direction du développement durable. L'agenda 2030 concerne tous les acteurs de la société (entreprises, jeunesse et éducation, syndicats, ONG et associations...) y compris l'État et les

³ Présentation des 17 ODD : [17 Objectifs de développement durable - Gouvernement - L'Agenda 2030 en France \(agenda-2030.fr\)](https://www.agenda-2030.fr/)



collectivités territoriales. Nombre d'entre elles se sont mises à les utiliser pour analyser leur budget et orienter leur action, à l'exemple de Strasbourg ou Montpellier.

La loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prévoit qu'à partir de 2024, le **rapport annuel sur la situation de la collectivité en matière de développement durable** devra montrer « les orientations et programmes [mis en œuvre] de nature à améliorer cette situation et à contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable ».

De nombreux acteurs de la société civile sont engagés sur les ODD, tels que le Conseil économique, social et environnemental (CESE), le Comité 21, le Partenariat français pour l'eau, l'IDDRI, Global compact France. L'anniversaire des ODD, chaque 25 septembre, est un temps fort d'échange entre partenaires. Des outils à disposition des collectivités sont disponibles sur le site Agenda 2030⁴.

I.3 Biodiversité

Les alertes sur le risque de disparition d'espèces, certaines très visibles (tigres, baleines, éléphants...), d'autres plus discrètes (passereaux, insectes dans nos campagnes), sont largement documentées depuis plusieurs dizaines d'années.

La **Convention sur la diversité biologique**, adoptée en 1992, est un résultat de la **Conférence de Rio** (« Sommet de la Terre »), au même titre que deux autres documents : la Convention-cadre sur les changements climatiques et la Déclaration de principe sur la gestion des forêts. La quinzième « conférence des parties » (COP 15) de cette convention s'est achevée en décembre 2022 à Montréal. Elle a permis l'adoption d'un nouveau cadre stratégique mondial pour mettre fin à l'érosion de la biodiversité à l'horizon de 2030.

L'IPBES (acronyme anglais de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques), souvent évoqué comme « le GIEC de la biodiversité », rend compte de l'évolution de la situation. En 2019 son « bilan mondial de la biodiversité » en constate le déclin accéléré dans la décennie 2010-2020⁵. Le 11 juillet 2022, un nouveau rapport identifie la marchandisation de la nature comme l'une des causes de la crise de la biodiversité.

Le changement climatique est l'une des causes du recul de la biodiversité mais il y en a d'autres, également liées à l'activité humaine : la destruction et la fragmentation des milieux naturels ; la surexploitation d'espèces sauvages, végétales et animales ; les pollutions (de l'air, des sols, des eaux) ; et enfin, la diffusion dans le monde d'espèces exotiques envahissantes.

La protection ou la restauration de cette dernière **peut nous aider à lutter contre le changement climatique, que ce soit en termes d'atténuation ou d'adaptation** : par

⁴ <https://www.agenda-2030.fr/ressources/article/les-odd-a-portee-de-main-avec-la-boite-a-outils-odd>

⁵ A lire : brochure sur les principaux messages de l'IPBES : [IPBES-Depliant-Rapport-2019.pdf \(fondationbiodiversite.fr\)](#)



exemple, les forêts, les haies, le retour de « la nature en ville » créent des puits de carbone, des réserves d'humidité, des zones de fraîcheur... Des « solutions fondées sur la nature » permettent de prévenir ou gérer des crises (retrait de côte, inondations...).

Les interactions complexes entre biodiversité et climat ont été tardivement prises en compte, aussi, à l'heure actuelle, **une attention particulière et volontariste est portée à l'intégration des politiques en faveur de la biodiversité dans les stratégies de lutte contre le changement climatique et de transition écologique.**

Une fiche du [kit d'auto-formation](#) de « Une FPTE » est spécifiquement consacrée à la biodiversité.

I.4 Transition énergétique et transition écologique

La transition écologique est un concept global beaucoup plus large que la transition énergétique avec laquelle le public la confond souvent.

La **transition énergétique** consiste à mettre fin à l'utilisation des énergies fossiles (d'où la « **stratégie bas-carbone** » et l'objectif de **neutralité carbone en 2050**), en combinant **la sobriété énergétique** (modération dans l'usage de l'énergie), **l'efficacité énergétique** (production et consommation moins gourmandes en énergie, lutte contre les déperditions et les gaspillages) et **le développement des énergies renouvelables**. Tous ces éléments concourent puissamment à la **réduction des émissions de gaz à effet de serre**, puisque le CO₂ représente 75 % des émissions de ces gaz⁶.

La transition écologique inclut tous les éléments de la transition énergétique, mais aussi d'autres aspects comme **la lutte contre la pollution** et **la lutte contre le réchauffement climatique** ; **le développement durable** qui vise à une utilisation plus rationnelle et sobre des ressources naturelles ; **la protection de la nature et la reconquête de la biodiversité** afin d'alléger la pression humaine, etc. En outre, la transition écologique inclut des **objectifs sociaux** visant à l'égalité et à la solidarité. La transition écologique est **systémique** puisqu'elle vise à répondre aux enjeux énergétiques et climatiques tout en nous orientant vers une société plus durable, plus équitable et plus résiliente, qui permette de subvenir aux besoins des générations à venir en prenant en compte le caractère limité des ressources planétaires.

La transition écologique est l'objectif officiel de la France depuis la **première « conférence environnementale pour la transition écologique »** qui s'est tenue en septembre 2012 au palais d'Iéna (siège du Conseil économique, social et environnemental). De ses travaux et ceux des conférences suivantes de 2013, 2014 et 2016 ont découlé notamment :

⁶ Les autres gaz à effet de serre sont le méthane (CH₄) principalement émis par les déjections animales (élevage bovin), la fermentation des décharges et les sites d'exploitation des hydrocarbures ; et le protoxyde d'azote (N₂O) provenant essentiellement des engrais azotés, et également de certains processus industriels.



- L'adjonction, en 2013, d'un **Conseil national de la Transition écologique** au Conseil national du développement durable (créé en 2003).
- La **stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020**, reconduite avec la feuille de route de 2019 « Agissons pour un monde plus durable et solidaire »⁷.
- Le débat national sur la **transition énergétique**, la loi de 2015 **sur la transition énergétique pour la croissance verte** et la **Stratégie française pour l'énergie et le climat vers une société décarbonée en 2050**, publiée en 2020 par le ministère de la Transition écologique et solidaire [MTES]. Cette dernière comporte la **stratégie nationale bas-carbone (SNBC)**, visant la neutralité carbone en 2050 conformément au Pacte Vert porté par la Commission européenne, ainsi que la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** qui définit la trajectoire de de la France sur les 10 prochaines années (2019-2028).
- **La loi de 2016 sur la biodiversité.**

Incarnation du portage politique à haut niveau du sujet de la transition écologique, le **Secrétariat général à la planification écologique (SGTE)**, placé sous l'autorité de la Première Ministre, a été créé le 7 juillet 2022, avec pour mission de coordonner l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat, de biodiversité et d'économie circulaire.

1.5 Territorialisation

Les collectivités territoriales sont de longue date des acteurs de la lutte contre le changement climatique et à la protection de l'environnement et de la biodiversité, tout simplement parce qu'elles inscrivent leurs actions **dans le cadre de la légalité nationale et des engagements internationaux pris par la France.**

Les collectivités territoriales sont impliquées parce qu'elles sont elles-mêmes consommatrices de biens et service, acheteuses, émettrices de gaz à effet de serre et productrices de déchets, **par leurs activités directes** : gestion de leur patrimoine (bâtiments, éclairages publics, espaces verts), emploi d'agents publics, pourvoi de services publics. Mais elles sont **aussi animatrices de leur territoire** et de ce fait exercent soit une autorité, soit une influence sur les autres acteurs du territoire.

Au cours des dernières années, tant l'évolution des lois sur la décentralisation (lois MAPTAM et NOTRe) que les responsabilités confiées aux collectivités territoriales par les lois qui se succèdent sur les sujets climat/environnement et transition écologique, vont dans le sens d'une **approche à l'échelle territoriale**. Celle-ci se révèle la plus appropriée pour de multiples raisons :

- reconnaissance de la **diversité des territoires** et donc des problématiques et des solutions (peu de points communs entre une commune littorale confrontée au retrait du trait de côte, une métropole aux transports fortement émetteurs, une communauté

⁷ <https://www.agenda-2030.fr/IMG/pdf/feuille-de-route-odd-france.pdf>



de communes rurales luttant pour la restauration de son attractivité et contre l'exode de sa population) ;

- impératif de **réduire les inégalités** entre les territoires grâce à un traitement individualisé ;
- nécessité de faire **participer et coopérer tous les acteurs** du territoire, publics et privés, institutions, entreprises, associations et citoyens.

En parallèle, la territorialisation des politiques publiques a pour effet de rendre l'approche plus globale et d'accroître le rôle de chef de file des collectivités territoriales : ainsi une **approche territoriale** des responsabilités des collectivités en matière de transition écologique tend à **prendre progressivement la place de l'approche organisationnelle** qui était de mise au départ.

L'approche organisationnelle, qui s'applique par exemple pour la déclaration des émissions de gaz à effet de serre des collectivités obligatoire depuis 2010 (art. L. 229-25 du code de l'environnement), institue comme périmètre **le patrimoine** (les bâtiments et espaces verts que la collectivité possède et gère) **et les compétences** (activité des agents publics, fonctionnement des services publics) de la collectivité. **L'approche territoriale** inclut quant à elle l'ensemble des acteurs du territoire et permet de rendre compte du pilotage exercé par la collectivité (par exemple à travers la création d'un réseau de chaleur ou d'un réseau de transport bas-carbone). Selon l'Association Bilan Carbone, seuls 15 % des émissions de gaz à effet de serre émis sur un territoire relèvent du patrimoine et des compétences des collectivités. En intégrant l'effet indirect des orientations de politiques publiques, cette part atteindrait 50 %. En outre, 70 % des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessiteraient une action locale⁸.

L'approche territoriale **ne signifie pas automatiquement une implication accrue des collectivités territoriales** : sur de nombreux sujets, ce sont plutôt les **services déconcentrés de l'Etat**, en particulier le préfet de département, de région, le préfet coordonnateur de bassin fluvial ou de massif montagneux⁹, et la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) qui sont **responsables des politiques publiques et de la mise en œuvre des stratégies**. Les résultats quantifiés des collectivités territoriales (par exemple sur la réduction des émissions de CO₂, voir partie « 2.1 » ci-dessous) ne sont pas non plus forcément agrégés du bas vers le haut pour être pris en compte dans les résultats nationaux. En revanche, on note un **développement de l'approche collaborative et contractuelle entre l'Etat** ou ses agences (notamment ADEME et ANCT) et établissements publics (Office français de la biodiversité [OFB], agences de l'eau, CEREMA...) et les collectivités territoriales (cf. *infra*, « 2.4 », page 14).

⁸ Association Bilan Carbone 2018, Bonnes pratiques des territoires en faveur du climat, cité par l'AdCF dans « La contribution des intercommunalités à la transition énergétique : analyse des PCAET approuvés », juillet 2021

⁹ Fonction exercée par le préfet de région, avec l'assistance d'un préfet de département désigné par décret.



2 Les instruments du pilotage territorial de la transition écologique

Les premiers éléments de prise en main des questions écologiques par les collectivités locales arrivent en écho au Sommet de Rio, avec l'adoption, à titre volontaire, d'« **Agendas 21 locaux** »¹⁰. Le « Plan climat » de 2004 encourage les collectivités à se doter de **Plans climat-énergie territoriaux (PCET)**, dont la loi Grenelle (2009) recommande la généralisation avant 2012.

C'est à partir des lois Grenelle 2 (12 juillet 2010) et TEPCV¹¹ (7 août 2015) que se mettent en place, par étapes, les contours du pilotage écologique local.

La loi Grenelle 2 (reprise dans l'article L. 229-25 du code de l'environnement), impose un dispositif de déclaration des **bilans d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES)**, assorti d'un **plan d'action** volontaire visant à les réduire, pour :

- L'Etat, les régions, les départements, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants.
- Les autres personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes (hôpitaux, etc.).

L'ensemble des bilans sont publiés sur une plateforme publique administrée par l'ADEME¹².

La même loi prévoit l'obligation, pour toutes les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, de produire et de présenter le **rapport sur la situation en matière de développement durable** évoqué *supra* p 5.

Le **système de pilotage**, quant à lui, s'appuie désormais essentiellement sur deux niveaux de collectivités territoriales : les régions et les métropoles et intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

2.1 Au niveau de la région : le SRADDET

Le SRADDET (**Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire**), créé par la loi sur la nouvelle organisation territoriale et régionale (NOTRe) du 7 août 2015 pour toutes les régions sauf Ile-de-France, régions d'outre-mer, et collectivités à statut particulier (Corse), est à l'heure actuelle **le document central concernant la transition écologique dans tous ses aspects.**

¹⁰ Voir site www.agenda21france.org

¹¹ Loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte

¹² <https://bilans-ges.ademe.fr/>



A partir des **Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)** créés par la loi Grenelle 2 (2010), qu'il intègre dès 2015¹³, le SRADDET se voit ajouter progressivement de nouveaux objectifs, énoncés dans les articles R-4251-2 à -7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) énoncent de manière synthétique **les différents objectifs** que doit couvrir le SRADDET¹⁴, en les adaptant au contexte local et aux défis, enjeux, vulnérabilités et opportunités de la région considérée :

- **La « gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols » :**
 - préservation/restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers et des continuités écologiques ;
 - la mobilisation du foncier dans les espaces déjà artificialisés (densification urbaine, réhabilitation des friches) ;
 - « l'équilibre du territoire » (enjeux du désenclavement rural) ;
 - « les dynamiques démographiques et économiques prévisibles ».
- **La mobilité** : infrastructures de transport, intermodalité, logistique et développement des transports de personnes et de marchandises. Il s'agit d'offrir aux usagers des solutions cohérentes en particulier pour les trajets domicile-travail. L'articulation des services entre territoires limitrophes dans et hors de la région doit être prise en compte.
- **Climat/air/énergie**, composante qui inclut :
 - l'atténuation du changement climatique ;
 - l'adaptation au changement climatique ;
 - la lutte contre la pollution atmosphérique ;
 - la maîtrise de la consommation d'énergie, tant primaire que finale, notamment par la rénovation énergétique ;
 - le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse.
- **La restauration de la biodiversité** (trame verte et bleue¹⁵).
- **Les déchets** : prévention, recyclage, valorisation, élimination, lutte contre les déchets abandonnés.

¹³ Le SRCAE reste le document central pour la transition écologique pour les régions non concernées par le SRADDET, à savoir Ile-de-France, régions d'outre-mer, et collectivités à statut particulier (Corse).

¹⁴ Dans les SRADDET, ces objectifs sont généralement déclinés selon une autre présentation, autour de **onze « thématiques obligatoires »** : lutte contre le changement climatique ; gestion économe de l'espace ; pollution de l'air ; implantation d'infrastructures d'intérêt régional ; protection et restauration de la biodiversité ; intermodalité et développement des transports ; prévention et gestion des déchets ; équilibre des territoires ; désenclavement des territoires ruraux ; habitat ; maîtrise et valorisation de l'énergie.

¹⁵ La trame verte et bleue est l'organisation en réseau, avec continuité géographique, d'espaces naturels permettant aux espèces animales et végétales de vivre, et aux animaux sauvages de se déplacer. On parle de « corridors écologiques » pour les espaces terrestres, et les cours d'eau constituent naturellement la trame bleue à condition que leurs eaux soient non ou peu polluées.



Pratiquement toutes les régions sont désormais dotées de SRADDET, qui ont été adoptés par le Conseil régional en 2019 ou 2020 et approuvés par le Préfet de région (et donc entrés en vigueur) en général avant la fin 2020¹⁶.

2.2 Au niveau des métropoles et autres intercommunalités de plus de 20 000 habitants : le PCAET

Introduits par le Plan Climat 2004, les Plans Climat Énergie Territoire (PCET), devenus **PCAET (plans climat-air-énergie territoriaux)**, sont obligatoires pour les métropoles et les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants¹⁷ depuis la loi TEPCV de 2015.

Celle-ci à la fois **étend les PCAET dans leur contenu (en intégrant la composante qualité de l'air, d'où le changement de dénomination) et les recentre uniquement au niveau intercommunal**. Les collectivités territoriales non assujetties peuvent cependant conserver leur PCET/PCAET ou en élaborer, sur une base de volontariat.

La loi énergie/climat de 2019, qui modifie l'art. L-2224-34 du CGCT (modifié par la loi énergie/climat du 8 novembre 2019), fait des EPCI, à travers leur PCAET, **les coordinateurs de la transition énergétique**.

Le PCAET permet une approche globale de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique. En effet, il définit (art. L-229-26 du code de l'environnement) :

« (1) Les **objectifs stratégiques et opérationnels** de cette collectivité publique afin d'**atténuer** le changement climatique, de **le combattre** efficacement et de **s'y adapter**, en cohérence avec les **engagements internationaux de la France** » ;

(2) Le **programme d'actions** à réaliser dans les domaines suivants :

- efficacité énergétique, dont maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses ;
- développement des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, augmentation de la production d'énergie renouvelable et de l'énergie de récupération, y compris récupération de chaleur ;
- réduction de l'empreinte environnementale du numérique ;
- limitation des émissions de gaz à effet de serre ;
- mobilité sobre et décarbonée lorsque l'établissement public exerce les compétences en la matière ;

¹⁶ Les exceptions sont la Région Pays de la Loire, déjà mentionnée, et l'Occitanie qui en est au stade de l'enquête publique (rapport de la Commission d'enquête publié en mai 2022).

¹⁷ En 2015, seuls les EPCI de plus de 50 000 habitants étaient assujettis à cette obligation ; le seuil a été abaissé à 20 000 habitants en 2018. Le seuil de l'obligation parallèle de déclaration des émissions de gaz à effets de serre (voir partie « 2 ») est demeuré à 50 000 habitants.



- pour la métropole de Lyon et les EPCI de plus de 100 000 habitants, plan d'action pour la réduction des émissions de polluants atmosphériques.

L'Observatoire territoires et climat (<https://www.territoires-climat.ademe.fr/>) de l'ADEME établit plusieurs fois par an depuis 2019 la « carte d'avancement nationale et régionale des PCAET », obligatoires ou pas. Selon le dernier état, publié en août 2022, 840 collectivités ont lancé l'élaboration d'un PCAET, dont 715 sur les 754 qui en ont l'obligation¹⁸ ; les 125 autres sont des EPCI de moins de 20 000 habitants qui effectuent la démarche à titre volontaire. 386 PCAET ont été élaborés et adoptés. L'ensemble des données, la carte nationale, les cartes régionales et leur légende sont téléchargeables librement sur la page du site de l'ADEME¹⁹.

Bien que les chiffres des bilans successifs marquent à chaque fois une progression, le processus accuse un retard certain par rapport à l'échéance prévue par la loi, à savoir le 31 décembre 2018 !

La Mission régionale de l'Autorité environnementale de l'Ile-de-France a publié en décembre 2022 une étude faisant le point des PCAET de la Région et donnant des **conseils pour la finalisation des PCAET toujours en cours d'élaboration ou pour leur actualisation**²⁰.

2.3 L'articulation entre les différents niveaux de pilotage

Le SRADDET permet la déclinaison, confiée à la Région, des politiques publiques nationales, et leur adaptation au contexte local. Il doit donc être compatible avec la loi (en particulier avec les codes de l'urbanisme, de l'énergie, de l'environnement), les stratégies nationales telles que la stratégie bas-carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie, le plan national de prévention des déchets. Il doit aussi être en cohérence avec d'autres documents régionaux : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

Les domaines concernés par les SRADDET et les PCAET se recoupent de manière importante mais pas complètement²¹ : le volet climat/air/énergie n'est en effet qu'une

¹⁸ Ce qui signifie que sur les 754 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants qui doivent réaliser un PCAET, 44 % ont adopté leur PCAET et 95 % ont à minima lancé la démarche.

¹⁹ <https://www.territoires-climat.ademe.fr/ressource/644-232>

²⁰ Cette étude intègre aussi des données recueillies auprès des Missions régionales de l'Autorité environnementale dans d'autres régions [PCAET éclairage de l'Autorité environnementale en Ile-de-France \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://developpement-durable.gouv.fr)

²¹ Trois thématiques du SRADDET concernent directement les PCAET : la lutte contre le changement climatique ; la pollution de l'air ; la maîtrise et valorisation de l'énergie. Et cinq autres domaines peuvent avoir une application dans les PCAET : la gestion économe de l'espace ; l'habitat ; l'intermodalité et le développement des transports ; la protection et restauration de la biodiversité ; la prévention et gestion des déchets. Source : le *Guide de mise en œuvre du SRADDET dans les plans climat air énergie territorial*, édité par la Région Sud/Provence-Alpes-Côte d'Azur dans la série « Les guides de mise en œuvre du SRADDET ».



des composantes du SRADDET, même si toutes ses composantes participent de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique.

En ce qui concerne le niveau sub-régional, les objectifs du SRADDET doivent être « pris en compte » par les autres collectivités territoriales du territoire dans leurs propres documents de pilotage et projets, ce qui impose à ces dernières, selon le Conseil d'Etat (CE 9 juin 2004, n° 256 511), de ne pas s'écarter des orientations fondamentales, sauf pour un motif tiré de l'intérêt général, et dans la mesure où cet intérêt le justifie.

Les règles générales du SRADDET (énoncées dans le « fascicule »²²) sont quant à elles opposables juridiquement aux collectivités territoriales sub-régionales, ce qui signifie que **leurs documents de pilotage, schémas, projets, doivent être compatibles avec le SRADDET** : cela vise les schémas de cohérence territoriale [SCoT], les plans locaux et intercommunaux d'urbanisme (PLU et PLUI), les cartes communales ou les documents en tenant lieu, les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux [PCAET] et les chartes des parcs naturels régionaux [PNR].

Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale à long terme (environ 20 ans), à l'échelle d'un large **bassin de vie, d'emploi** ou d'une **aire urbaine**. Le SCoT **peut valoir plan climat-air-énergie territorial [PCAET]**, on parle alors de SCoT-AEC.

Le SCoT est piloté par un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain, un parc naturel régional, ou un EPCI. Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat... Il permet d'établir un projet de territoire qui anticipe les conséquences du dérèglement climatique, et les transitions écologique, énergétique, démographique, numérique... Le SCoT vise à atteindre certains grands objectifs, notamment : la préservation de la qualité de l'air, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables...

²² Le SRADDET comporte plusieurs parties :

- un « rapport » comprenant le diagnostic territorial (état des lieux, enjeux, défis) et les objectifs visés dans les différents domaines ;
- un « fascicule » qui comporte des « règles générales » opposables aux autres collectivités territoriales dans leurs propres documents de pilotage, et un dispositif de suivi-évaluation ;
- des annexes.



Le SCoT doit intégrer les documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE²³, SRADDET) et devient ainsi le document pivot : on parle de **SCoT intégrateur**, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui.

Le PLU (plan local d'urbanisme) ou PLUI (plan local d'urbanisme intercommunal), est le principal [document](#) de [planification](#) de l'[urbanisme](#). C'est un projet global d'[aménagement qui doit prendre en compte le développement durable](#), la [trame verte et bleue](#), l'adaptation, la biodiversité...

En raison de l'intégration nécessaire de ces différents niveaux, et parce qu'il propose une vision globale de l'avenir de la région, **le SRADDET a une procédure d'élaboration largement basée sur la concertation.**

L'une des difficultés rencontrées résulte de **l'évolution rapide de la législation, qui contraste avec la longueur du processus d'élaboration/adoption/approbation** du SRADDET. Ainsi, certains éléments, résultant notamment de la loi de 2021, ne sont pas pris en compte par les SRADDET même les plus récents (comme celui des Pays de la Loire, adopté dans sa version définitive en décembre 2021 et approuvé par le Préfet en février 2022) et devront y être intégrés dans une version révisée.

Il s'est par ailleurs révélé **difficile de mobiliser la population autour de l'élaboration du SRADDET**, malgré la participation des collectivités territoriales du territoire. Les contributions citoyennes aux enquêtes publiques sont peu nombreuses, quelques centaines par région tout au plus. D'autres documents régionaux au titre plus explicite (COP Breizh, Pacte Vert de l'Occitanie) paraissent plus à même de « parler » au public.

Se pose également la question du **rôle que les autres collectivités territoriales** sont amenées à jouer. Toutes ont à prendre en compte les objectifs fixés par les lois dans la gestion de leurs services, personnels, bâtiments, dans leurs commandes publiques, dans les projets qu'elles choisissent de soutenir, ou pas, à travers des subventions. Certaines sont les auteurs et les gestionnaires de documents qui doivent être compatibles avec les SRADDET, comme les chartes des parcs naturels régionaux (PNR).

La place des départements dans la transition écologique est particulièrement intéressante : leurs compétences, désormais d'attribution, semblent leur accorder peu de leviers d'action. Cependant, plusieurs d'entre eux sont engagés dans des actions de transition écologique²⁴. Leurs compétences en matière sociale leur confèrent un levier important, *via* la gestion des collèges ou des EHPAD, mais également de manière plus générale : la transition écologique se doit d'intégrer des objectifs de **justice sociale** afin de corriger les inégalités nées de la crise écologique et qui risquent d'être perpétuées voire accentuées par la transition

²³ SAGE : déclinaison du SDAGE à une échelle plus locale.

²⁴ Pour des raisons historiques, la politique des « Espaces naturels sensibles » (ENS) relève de la compétence des départements. Cette politique est actuellement mise en œuvre par 99 départements et couvre environ 4 000 sites et 200 000 hectares d'espaces naturels.



elle-même. Ce rôle des départements pourrait s'avérer central dans les départements ruraux²⁵.

2.4 La contractualisation écologique Etat-collectivités territoriales

Afin d'assurer la traduction dans les territoires des stratégies et plans d'action adoptés au niveau national, l'Etat a prévu une panoplie de **programmes**, opérés par ses établissements publics : Ademe, Agence nationale de cohésion des territoires [ANCT], Office français de la biodiversité [OFB], Caisse des dépôts et Consignations, Banque des Territoires... Ces programmes fonctionnent généralement sur **appel à candidatures** et se traduisent, lorsque le projet est lauréat, par une **contractualisation**. Ils permettent aux collectivités territoriales d'obtenir **un soutien financier** à leurs projets et le plus souvent, un **appui en ingénierie**. Ces programmes se sont multipliés et étoffés financièrement en 2021-2022 grâce à l'apport financier du **Plan France Relance**. « **L'abcédaire des politiques publiques locales liées à la transition écologique** », publié dans le cadre du [kit d'auto-formation d'Une FPTE](#), en donne de nombreux exemples déclinés par secteur d'intervention. Ci-dessous est développé l'instrument plus généraliste que constitue le **Contrat de transition écologique [CTE]**, devenu **Contrat de relance et de transition écologique [CRTE]** qui vise à faciliter la relance économique, la transition écologique et la cohésion des territoires.

Le CTE a été lancé en 2018 et généralisé en 2019 après une phase d'expérimentation. 80 CTE ont été conclus jusqu'à la transformation du CTE en CRTE²⁶. En novembre 2020, le gouvernement a créé un nouvel outil : le CRTE qui utilise la démarche et les crédits du plan France Relance. Le CRTE croise les enjeux de projets de territoires tels que la revitalisation urbaine, la réduction des inégalités, le développement économique, l'efficacité énergétique, la préservation de la biodiversité, la lutte contre les pollutions des sols, la lutte contre l'artificialisation, l'éducation, la culture, l'alimentation, le numérique... Le contrat est conclu pour six ans entre l'Etat et les collectivités territoriales²⁷. Les CRTE permettent de simplifier et unifier les dispositifs de contractualisation existants, un guide à destination des collectivités est disponible sur le site du MTECT²⁸.

La première génération des CRTE couvre la quasi-totalité du territoire national, avec 834 contrats signés au 14 novembre 2022 pour accompagner les collectivités territoriales dans la mise en oeuvre de leurs projets de territoire jusqu'en 2026. L'ANCT, chargée du pilotage du programme, a publié, avec le concours notamment de l'AMF, d'Intercommunalités de France et de l'ADEME, un guide pratique²⁹ destiné à l'ensemble des territoires, sur l'élaboration, le

²⁵ Par exemple, SEM sur les énergies renouvelables en Corrèze, méthanisation en Maine-et-Loire. Voir l'article « Transition écologique et ruralité : pourquoi les Départements doivent être moteurs malgré l'absence de compétence », *La gazette des Communes* du 9 février 2021

²⁶ Les collectivités territoriales maîtresses d'ouvrage de CTE ont été invitées à les convertir en CRTE.

²⁷ <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-contrat-de-relance-et-de-transition-ecologique-r1284.html>

²⁸ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/210617_CRTE_Mode_Emploi.pdf

²⁹ [Guide n°3_CRTE les fiches pratiques_20221003.pdf \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](#)



déroulement et le suivi de cet instrument. Le CGDD accompagne l'ANCT dans l'appui à la mise en œuvre³⁰.

Dans une communication au Conseil des Ministres le 23 novembre 2022, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée des Collectivités territoriales, soulignent que **le CRTE offre un cadre pour la territorialisation de la planification écologique** et constituent un des leviers pour la mobilisation en 2023 des 2 milliards d'euros du « fonds vert », les subventions du « fonds mobilités actives » (250 millions d'euros en 2023) ainsi que les dotations déconcentrées de droit commun, notamment la dotation d'équilibre des territoires ruraux [DETR], la dotation de soutien à l'investissement local [DSIL] et le fonds national d'aménagement du territoire [FNADT].

Un **accompagnement en ingénierie** est mobilisable aux différentes étapes du CRTE : élaboration, mise en œuvre, concertation, animation, pilotage, montage opérationnel de projets, évaluation... Il concerne aussi la **mobilisation des différents instruments financiers** pertinents. Les CRTE sont appelés à se perpétuer et à évoluer, et ont été cités par la Première Ministre Elisabeth Borne dans son intervention du 7 octobre 2022.

* * *

Nous espérons que la présente fiche apporte des clarifications sur les différents instruments existants. L'ajout, sur une période très brève, de nouveaux aspects contribuant à la transition écologique (biodiversité, économie circulaire, sobriété énergétique, adaptation aux risques naturels...), l'« empilement » des PCAET et SRADDET avec les démarches plus anciennes³¹, contribuent en effet à former un paysage complexe. Une meilleure lisibilité, voire simplification, s'avère nécessaire non seulement pour faciliter l'appropriation par les élus et les agents publics, mais aussi par les citoyens.

Selon la 23^{ème} vague du baromètre Ademe sur les représentations sociales du changement climatique³², l'environnement et la transition énergétique arrivent désormais en deuxième position dans les préoccupations des Français et 51 % estiment avoir déjà subi les conséquences des désordres climatiques. 62 % des personnes interrogées estiment que, pour limiter les effets du changement climatique, il faudra **modifier de façon importante nos modes de vie** ; si 37 % pensent que cela repose sur la responsabilité de chacun, 25 % comptent sur l'efficacité de l'action de l'Etat et 7 % sur celle des collectivités territoriales... Il est clair que, par leur pouvoir normatif et en tant que porteurs des politiques publiques, le

³⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/CRTE>

³¹ « Agendas 21 locaux », « projets territoriaux de développement durable », PCAET volontaires pour les collectivités non assujetties, TEPOS (territoire à énergie positive pour la croissance verte) ou Cit'Ergie, désormais décliné en label Climat-Air-Energie et label Economie circulaire.

³² [BaroCC-vague23-2022-Synthese.docx \(ademe.fr\)](#)



levier que peuvent exercer les pouvoirs publics est bien plus important, à condition de savoir entraîner les autres acteurs de la vie de notre société...

Pour sa part, le Haut Conseil pour le climat considérait dans son rapport d'activité 2021³³ que si « l'adoption des outils de planification climatique régionaux et locaux s'accélère, ... leur contenu n'est pas assez articulé avec les objectifs nationaux de neutralité carbone en 2050. L'action de l'État et celle des territoires ne sont pas assez coordonnées, tout comme les actions régionales entre elles. L'adaptation et la mise en cohérence des enjeux nationaux avec les contextes locaux sont à améliorer ». Par ailleurs, « l'évaluation des documents territoriaux de planification n'est pas assez développée pour suivre les actions d'atténuation et d'adaptation permettant d'atteindre les objectifs nationaux de décarbonation ».

Souhaitons que la généralisation des CRTE et la mobilisation à laquelle on assiste depuis septembre 2022 permette de progresser rapidement sur un certain nombre de ces questions.

³³ [HCC_RA_2021 - web \(hautconseilclimat.fr\)](https://hautconseilclimat.fr/HCC_RA_2021-web)