

# RAPPORT

Service climat et  
efficacité énergétique

Département de lutte  
contre l'effet de serre

Octobre 19

# **Guide PCAET**

## **à destination des services de l'État**



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

Ministère de la Transition écologique et solidaire

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)

## Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	27/05/19	
2	01/09/19	Prise en compte de remarques des DREAL et de la DAJ
3	07/10/19	Version validée

# SOMMAIRE

<b>1 - AMBITION DES PCAET.....</b>	<b>4</b>
<b>2 - DIRE DE L'ÉTAT.....</b>	<b>6</b>
2.1 - Porter à connaissance.....	6
2.2 - Avis du préfet de Région sur le projet de PCAET.....	6
<b>3 - PRÉCISIONS JURIDIQUES.....</b>	<b>8</b>
3.1 - Droit d'initiative et participation du public.....	8
3.1.1 - En amont, le droit d'initiative.....	8
3.1.2 - Pendant l'élaboration du document, la concertation du public.....	9
3.1.3 - Après l'élaboration du plan, la participation du public.....	9
3.2 - PCAET volontaires.....	9
3.3 - Transfert de la compétence PCAET.....	9

# 1 - Ambition des PCAET

Le décret du 4 août 2016 précise les secteurs d'activité à couvrir, en traitant de manière intégrée, pour chacun de ces secteurs, les thématiques climat-air-énergie. Ainsi, le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de plans d'action climat / air / énergie mais bien comme le **support d'une dynamique**.

Les PCAET sont une opportunité pour les collectivités de **donner plus de pérennité, de cohérence et de visibilité à l'intégration des sujets climat-air-énergie dans le projet de territoire** et d'**inscrire les actions du territoire dans la durée**. Ils permettent en effet de soumettre l'ensemble des actions de la collectivité et de ses partenaires contribuant aux enjeux climat-air-énergies à délibération et à évaluation environnementale, qu'elles soient déjà inscrites dans un plan ou schéma sectoriel ou qu'elles aient été initiées à l'occasion de l'élaboration du PCAET. Par exemple, les feuilles de route sur la qualité de l'air pourront alimenter le plan d'action des PCAET des territoires concernés.

**Il n'est pas attendu des territoires une contribution uniforme aux objectifs nationaux et régionaux climat-air-énergie, mais que les potentiels soient exploités au mieux en fonction de la maturité de la collectivité** et que le PCAET accompagne une montée en compétence de la collectivité et des acteurs du territoire sur les sujets climat-air-énergie. Dans tous les cas, l'ambition visée doit être justifiée et les actions, voir les ruptures nécessaires pour aller plus loin peuvent être pointées.

L'ensemble des enjeux et des secteurs d'activité du PCAET précisés à l'article R229-51 du code de l'environnement doivent ainsi être traités, compte tenu des enjeux croisés climat-air-énergie. Sur les sujets peu explorés par les collectivités, cette première génération de PCAET sera l'occasion d'une première sensibilisation aux enjeux et d'une identification des champs d'action prioritaires.

Si un diagnostic approfondi peut permettre d'obtenir une connaissance solide de l'existant et de déterminer des ambitions atteignables, il doit avant tout permettre de **raisonner avec les bons ordres de grandeur** et d'éclairer le choix des priorités. L'exigence de précision des diagnostics sera donc nécessairement modulée en fonction des données et moyens mobilisables par chacun des EPCI concernés, et proportionnée aux enjeux locaux.

Sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le PCAET devra comporter **a minima des actions sur les secteurs du bâtiment et du transport**, dont les émissions, en hausse ces dernières années, représentent plus de la moitié des émissions nationales et qui sont responsables du dépassement des budgets carbone à l'échelle nationale.

**Les actions relatives à l'adaptation au changement climatique doivent se fonder sur les résultats de l'étude de vulnérabilité au changement climatique** incluse dans le diagnostic. Il est probable que cette étude de vulnérabilité fera ressortir des problématiques comme les ressources en eau, l'aggravation des risques naturels ou sanitaire par le dérèglement climatique et qui, peu traitées dans les autres volets du PCAET, devront faire l'objet d'actions spécifiques pour réduire la vulnérabilité du territoire et de ses habitants.

L'élaboration de la première génération de PCAET devra **permettre que les collectivités s'approprient la problématique du stockage de carbone** sur leur territoire nécessaire à l'atteinte de la neutralité carbone visée par la stratégie nationale bas-carbone notamment par la végétation,

les sols et les bâtiments. En particulier, **la limitation du déstockage de carbone dû à l'artificialisation des sols est un élément incontournable à traiter**, en lien avec les autres documents de planification du territoire (SCoT, PLUi, PLH...). A minima, les filières biosourcées locales et des actions sur la maîtrise de l'artificialisation des sols et, pour les EPCI concernés, la gestion durable et dynamique de la forêt seront identifiées.

Le PCAET doit préciser le potentiel de développement des énergies renouvelables et de récupération, et **participer au renforcement des conditions d'acceptabilité sociale des projets**, question essentielle à l'échelle des territoires.

Tous les territoires doivent étudier la faisabilité du développement de réseaux de chaleur et de froid. Dans les territoires couverts par une collectivité territoriale chargée d'un service public de distribution de chaleur ou de froid en service au 1er janvier 2009, les orientations sur le développement des réseaux de chaleur et de froid seront en cohérence avec le schéma directeur des réseaux de chaleur prévu par l'article L.2224-38 du code général des collectivités territoriales et qui doit être établi avant le 31 décembre 2018. Dans les territoires couverts par un schéma directeur des énergies, il pourra alimenter le volet énergie du PCAET.

Le diagnostic sur les émissions et les concentrations de polluants atmosphériques est obligatoire pour tous les EPCI, de même que la définition d'objectifs en termes de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Pour tous les EPCI il s'agit a minima, pour chaque secteur d'activité concerné, de **vérifier que les actions prévues ne dégradent pas la qualité de l'air**. Lorsque tout ou partie du territoire couvert par un PCAET se situe dans le périmètre d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA), les objectifs de ce PCAET, notamment en termes de réduction des concentrations de polluants atmosphériques, doivent être compatibles avec ceux du PPA. **Les PCAET des territoires situés dans les zones visées par un contentieux européen ou national sur la qualité de l'air doivent contribuer à une baisse des émissions permettant a minima de passer en-dessous des seuils de concentrations des polluants réglementés** dans le code de l'environnement.

L'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales prévoit que les EPCI deviennent coordinateurs de la transition énergétique sur leur territoire après l'approbation de leur PCAET. L'élaboration du plan est l'occasion de préfigurer ce nouveau rôle en fédérant les acteurs du territoire. Il est donc attendu que le plan d'action ne soit pas entièrement porté par des collectivités mais, au contraire, qu'il contienne **des actions allant au-delà des compétences directes des collectivités** et qu'il soit **largement porté par des opérateurs publics, des structures privées et des associations**.

Les PCAET doivent décliner leurs objectifs stratégiques à l'échéance des années médianes des deux derniers budgets carbone, ainsi qu'à 2030 et 2050 pour certains de ces objectifs. L'année médiane du quatrième budget carbone étant 2031, assimilée à 2030, pour plus de simplicité, les PCAET approuvés à partir de 2019 déclineront leurs objectifs aux horizons suivants : 2026, 2030 et 2050.

## 2 - Dire de l'État

Aux termes du décret n° 2016-849 du 28 juin 2016, les PCAET impliquent deux interventions des services de l'État :

### 2.1 - Porter à connaissance

En amont de l'élaboration du plan, **le Préfet de région transmet des informations utiles à l'élaboration d'un PCAET, dans les deux mois qui suivent son information du lancement de la démarche** par une collectivité.

Ces éléments doivent rappeler les objectifs et orientations que le PCAET doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible. Suite à la publication de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la notion de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) a disparu du code de l'environnement, sauf pour la Corse et l'Île-de-France. Par ailleurs, les PCAET doivent explicitement prendre en compte la stratégie nationale bas carbone (SNBC) lorsque celle-ci n'est pas déjà prise en compte dans le schéma régional. Les principaux éléments de la SNBC et, en attendant l'adoption des nouveaux SRADDET, les éléments importants des SRCAE pourront être signalés.

Ces éléments pourront utilement être enrichis par une contribution visant à identifier les principaux enjeux locaux qui, du point de vue de l'État, sont à considérer dans le cadre de l'élaboration d'un PCAET.

Enfin, dans le souci de limiter les coûts d'élaboration du document, les éventuelles études ou données régionales ou locales disponibles sur les émissions de gaz à effet de serre, les consommations d'énergie, les émissions et les concentrations de polluants atmosphériques, la production d'énergies renouvelables et son potentiel de développement, la vulnérabilité du territoire au changement climatique pourront être rappelées.

Une copie de cette transmission sera adressée au Président du conseil régional et au directeur régional de l'ADEME.

### 2.2 - Avis du préfet de Région sur le projet de PCAET

Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas transmis dans un délai de deux mois à compter de la réception du projet de PCAET.

Il est formalisé par la DREAL en lien avec le Préfet de département, appuyé de la DDT. Le Préfet de région informe le Président du conseil régional du contenu de son avis et en transmet une copie au directeur régional de l'ADEME.

**L'avis de l'Etat doit être considéré comme un outil de dialogue** avec la collectivité et l'occasion de permettre à la collectivité d'améliorer son projet. Il pourra utilement s'appuyer sur le dire de l'État tout au long de la procédure.

L'avis porte notamment sur l'ambition du document et l'opportunité du plan d'action. Les critères suivant sont à prendre en compte :

- l'adéquation du contenu du plan avec les exigences réglementaires ;
- la compatibilité du document, le cas échéant, avec le plan de protection de l'atmosphère (PPA), le SRCAE en Ile-de-France, en Corse et dans les territoires d'Outre-Mer qui ne sont pas couverts par un schéma d'aménagement régional (SAR), le SAR s'il existe, et les règles du SRADDET, ainsi que la prise en compte du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et des objectifs du SRADDET (ou de la stratégie nationale bas carbone lorsque le SRCAE, le SAR ou le SRADDET ne la prend pas déjà en compte).
- le traitement intégré de l'ensemble des domaines et secteurs d'activité précisés par le décret du 28 juin 2016, la **portée des actions retenues** et l'**adéquation des moyens mobilisés** en tenant compte des enjeux, des potentiels du territoire et de la maturité des acteurs locaux (cf partie sur l'ambition du plan climat ci-dessous), et la qualité de la concertation et des partenariats développés.

L'avis de l'État est un avis simple et un avis défavorable n'a pas de conséquence juridique immédiate. Il ne doit être utilisé qu'en cas de contradiction manifeste avec les orientations et les objectifs portés par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) s'il y a lieu, le schéma régional compétent sur le climat, l'air et l'énergie ou la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Cette contradiction doit être appuyée par des éléments solides permettant de conclure que les objectifs et les actions du PCAET font obstacle, en l'état, à leur mise en œuvre.

L'avis mettra en avant **les points sur lesquels la collectivité est particulièrement ambitieuse ou innovante**. L'avis valorisera particulièrement l'engagement des élus pour fédérer les acteurs et porter un projet de territoire ambitieux, la mise en œuvre de dispositifs de pilotage permettant de faire vivre la dynamique impulsée lors de l'élaboration du plan et d'en assurer la mise en œuvre ainsi que la cohérence entre la stratégie du PCAET et les autres documents de planification sectorielle et les actions engagées par ailleurs par la collectivité. L'avis indiquera également **les points sur lesquels le PCAET peut être amendé et amélioré, les volets manquants ou les enjeux territoriaux qui n'ont pas été traités ainsi que les cibles pour lesquelles le PCAET inscrit le territoire dans des trajectoires très en-deça des trajectoires nationales**. Pour chacun de ces points, les outils et dispositifs pouvant être mobilisés pour rehausser son ambition pourront utilement être rappelés. Le bilan à trois ans pourra être l'occasion d'un dialogue avec la collectivité sur l'ambition effective du plan.

La réglementation ne définit pas l'ordre dans lequel les collectivités doivent saisir les avis du préfet et président de Région et de l'autorité environnementale. Pour limiter le temps des consultations obligatoires, **il est vivement recommandé que l'autorité environnementale, le préfet et le président de région soient sollicités pour avis en même temps. Il est également préférable que la collectivité ait pu recueillir les avis du préfet et président de Région avant la consultation du public pour ne pas fragiliser cette dernière**. S'ils ont été rendus avant, ces deux avis doivent être mis à disposition du public lors de la consultation du public.

## 3 - Précisions juridiques

### 3.1 - Droit d'initiative et participation du public

#### 3.1.1 - En amont, le droit d'initiative

Le droit d'initiative permet au public (citoyens, collectivités territoriales ou associations) de demander l'organisation d'une concertation préalable. Pour permettre l'exercice de ce droit d'initiative, **les PCAET dont l'élaboration a été engagée après le 1er janvier 2017 doivent faire l'objet de la déclaration d'intention** (matérialisée, pour un plan ou un programme par l'acte prescrivant son élaboration) prévue aux articles L.121-18 et R.121-25 du code de l'environnement.

En application de l'article R.121-25 la déclaration d'intention doit :

- comprendre les informations énumérées aux 1° à 6° du I de l'article L.121-18, soit
  - rappeler le contexte réglementaire et les politiques nationales et territoriales dans lesquels s'inscrit le PCAET
  - préciser la liste des communes du périmètre couvert par le PCAET
  - rappeler les objectifs du PCAET pour la préservation de l'environnement et la manière dont les modalités d'élaboration permettront de traiter les incidences potentielles du plan sur l'environnement, en particulier au travers de l'évaluation environnementale
  - définir les modalités envisagées de concertation préalable du public, s'il y a lieu
- être publiée par le biais d'un affichage dans les locaux de l'autorité responsable
- être publiée sur le site internet de la personne publique responsable et sur celui des services de l'Etat dans le département.

Il est également de bonne administration de préciser les délais du droit d'initiative dans la déclaration d'intention.

Le droit d'initiative peut être soulevé pendant un délai de 4 mois à compter de la publication de la déclaration d'intention. Pendant ce délai, aucune concertation ne pourra être engagée si elle ne respecte pas les modalités fixées aux articles L.121-16 et L.121-16-1 du code de l'environnement (concertation avec un garant).

Si le droit d'initiative est soulevé, le préfet dispose d'un mois pour décider de l'opportunité d'organiser une concertation. S'il y donne une suite favorable, la concertation imposée devra respecter les conditions fixées aux L.121-16 et L.121-16-1 du code de l'environnement.

En revanche, le droit d'initiative ne pourra être soulevé si la personne publique responsable décide, de façon volontaire, d'organiser une concertation sous l'égide d'un garant respectant les modalités fixées aux L.121-16 et L.121-16-1 du code de l'environnement.

Les PCAET dont l'élaboration a été engagée après le 1<sup>er</sup> janvier 2017 mais qui n'auraient pas fait l'objet d'une déclaration d'intention présentent une fragilité juridique. Il est possible de la lever en publiant une déclaration d'intention au-cours de la procédure ou en organisant une concertation dans les conditions prévues aux articles L.121-16 et L.121-16-1 du code de l'environnement (concertation avec garant).

### 3.1.2 - Pendant l'élaboration du document, la concertation du public

En même temps qu'elle définit les modalités d'élaboration du PCAET, la collectivité définit les modalités de la concertation du public au cours de la procédure. Elles sont précisées aux parties prenantes lors de l'information écrite réglementaire (article R229-53 du code de l'environnement).

La concertation du public au cours de l'élaboration du document vise à :

- informer et sensibiliser le grand public et les acteurs du territoire des problématiques climat-air-énergie,
- ouvrir un espace d'échange à l'échelle du territoire en recueillant les retours d'expérience de l'ensemble des acteurs pour enrichir les éléments préparant les décisions,
- faire participer le public à l'élaboration du document, au moment où sont discutées les grandes orientations et où les choix sont encore ouverts,
- s'assurer d'une bonne appropriation par tous des enjeux et développer le consensus autour des actions pour faciliter leur mise en œuvre,
- **faire adhérer au projet pour mobiliser les acteurs et les citoyens dans le développement d'actions concourant à l'atteinte des objectifs stratégiques du territoire.**

### 3.1.3 - Après l'élaboration du plan, la participation du public

Elle a pour objectif de permettre au public de donner son avis sur le plan achevé. Comme le droit d'initiative, elle est liée à l'obligation d'évaluation environnementale du PCAET. Elle s'effectue par voie électronique et l'article L.123-19 du code de l'environnement en définit les modalités : information préalable du public 15 jours et période de participation supérieure ou égale à 30 jours.

Pour respecter l'esprit de cette consultation, **il est important que le public puisse donner son avis en dernier.**

## 3.2 - PCAET volontaires

La notion de plan climat volontaire ne figure pas dans le code de l'environnement. Les collectivités non obligées peuvent toutefois élaborer un PCAET, sans que les PLU qu'ils couvrent ne soient tenus de le prendre en compte. **Ces plans volontaires sont à encourager dans les zones non couvertes par un PCAET obligatoire.** Par ailleurs, il leur est fortement recommandé d'utiliser le guide « PCAET, comprendre, construire et mettre en œuvre » comme base de travail.

## 3.3 - Transfert de la compétence PCAET

L'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit que le PCAET peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) dès lors que tous les EPCI à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration du PCAET à l'établissement public chargé du SCoT.

Pour faciliter une vision plus large et globale de l'élaboration du plan, mais aussi pour des raisons de mutualisation de moyens et d'ingénierie, tous les EPCI qui appartiennent à un syndicat mixte ayant la compétence SCoT peuvent ainsi décider de déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration de leur PCAET à ce syndicat, pour élaborer un PCAET à l'échelle du périmètre du SCoT.

L'article L. 229-26 du code de l'environnement habilitant les communautés à élaborer un PCAET, il n'est pas nécessaire que cette compétence soit inscrite explicitement dans leurs statuts. Une délibération du conseil communautaire autorisant le syndicat mixte de SCoT à élaborer et adopter un PCAET obligatoire ou volontaire, dans les conditions prévues à l'article L. 229-26, permet de lui transférer cette compétence. **Il est recommandé, dans la délibération, de préciser qui, du syndicat mixte ou de l'EPCI, sera en charge, une fois le PCAET adopté, de l'animation et de la réalisation de son programme d'actions.**

De même, l'article L. 2224-37-1 du code général de collectivités territoriales prévoit que tout syndicat exerçant la compétence mentionnée au deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du même code peut assurer, à la demande et pour le compte d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre qui en sont membres, l'élaboration du PCAET. Dans ce cas, ou lorsque le PCAET est élaboré à l'échelle de plusieurs EPCI, si l'élaboration conjointe doit favoriser les synergies entre territoires, formellement, un PCAET doit être élaboré pour chaque EPCI.



**Ministère de la Transition  
écologique et solidaire**

92055 La Défense CEDEX  
Tél. : 01 40 81 21 22

