



Enquête

Le PCAET dans les Territoires de projet



TERRITOIRES DE PROJET

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

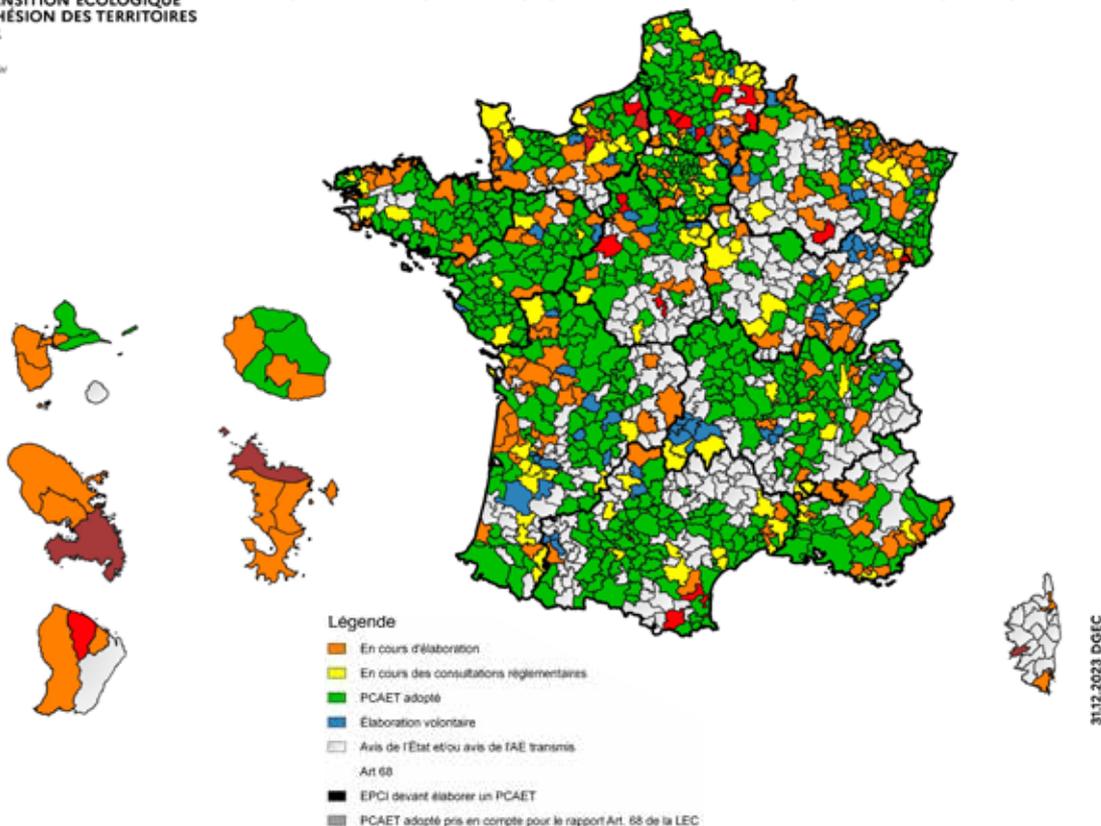
CRTE, TEPCV, TEPOS, PCAET, PCET, trames verte et bleue, Agenda 21... depuis vingt ans, **la place qu'occupent les territoires dans la réponse aux problématiques climat-environnement n'a cessé de s'affirmer.** Leurs obligations en la matière également.

Au début des années 2000, la France se dote d'une stratégie climat nationale - le Programme de lutte contre le changement climatique en 2000 puis le Plan climat national en 2004. Ces initiatives s'inscrivent dans le sillage du Sommet de la Terre de Rio (1992), dont est issu l'Agenda 21. Celui-ci contribue à la reconnaissance et à l'encouragement de l'action locale en faveur du développement durable, selon les termes d'alors. Le Protocole de Kyoto (1997) portera, lui, l'attention sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Objectifs climatiques et action des collectivités et de leurs groupements se trouvent alors conjugués dans les Plan-Climat-Energie-Territoriaux (PCET), dont les métropoles grenobloise et nantaise seront précurseurs. En 2010, avec la loi Grenelle II, ce sont toutes les intercommunalités de plus de 50.000 habitants qui se voient dans l'obligation d'élaborer leur plan. Seulement cinq ans plus tard, la LTECV¹ les fait évoluer et inclure la dimension qualité de l'air aux côtés du climat et de l'énergie. Par ailleurs, le seuil rendant le plan obligatoire passe de 50.000 à 20.000 habitants à l'horizon 2018.

MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
MER
*Liberté
Égalité
Fraternité*

CARTE DES PLANS CLIMAT AIR ÉNERGIE TERRITORIAUX



Les Territoires de projet ont largement et profondément accompagné et porté ces évolutions. Comment en serait-il autrement, quand le projet de territoire au cœur de leur action se construit sur une vision prospective et stratégique. Les défis posés par les problématiques climat-environnement, bien qu'appelant aussi à des réponses urgentes et sectorielles, requièrent tout autant une approche transversale et de long terme. Le PCAET n'est souvent pas le premier dispositif dont ils sont les porteurs, animateurs ou partenaires. Agenda 21, PCET... Dans bien des cas, le diagnostic et la stratégie élaborés dans le cadre de ces outils constituent directement le volet climat-environnement et transition écologique du projet de territoire, quand ce n'est pas l'inverse. L'on ne s'y trompera pas en voyant des territoires pionniers des dispositifs de l'ADEME, comme le **PETR du Pays du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras.**

Grâce au retour du terrain, ANPP - Territoires de projet a souhaité mettre à jour les connaissances sur les PCAET desquels ils sont les porteurs, animateurs ou partenaires.

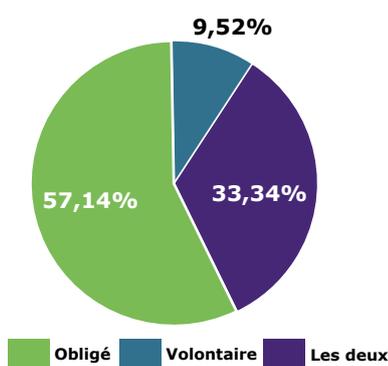
¹ Loi de transition énergétique pour la croissance verte

Le PCAET dans les Territoires de projet

Déploiement et rôles des Pays

Au sein de l'échantillon interrogé, le PCAET se déploie pour **62%** à l'échelle du Pays - c'est-à-dire en incluant l'ensemble des intercommunalités - et à 38% à l'échelle infra - incluant un ou plusieurs EPCI mais non la totalité des membres du Territoire. Environ un tiers des Pays consultés n'est pas concerné par la démarche.

Statut du PCAET



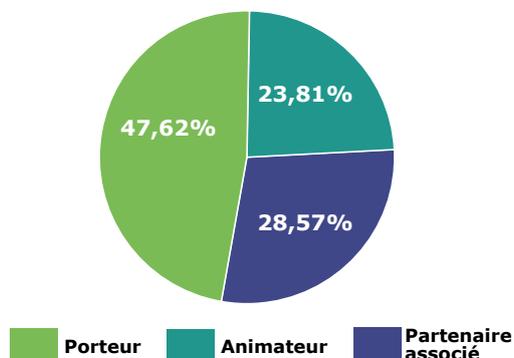
Lorsqu'il en est le porteur, le périmètre du Territoire de projet correspond à celui du PCAET, tandis que lorsqu'il en est animateur (et non porteur), plusieurs situations se font jour. L'intervention du Pays dans le suivi et l'évaluation contribue alors à la cohérence territoriale entre les différents PCAET.

Conséquence de l'abaissement du seuil à 20.000 habitants, l'élaboration d'un PCAET procède d'une obligation dans une majorité des cas. Dans **33%** des territoires interrogés toutefois, un ou plusieurs EPCI ont fait le choix de rejoindre volontairement la démarche à laquelle était obligé un autre EPCI, en la mutualisant généralement à l'échelle Pays. Cette cohabitation obligé/volontaire peut se révéler un défi à l'heure de prioriser la mise en œuvre du plan et de coordonner des EPCI aux compétences parfois distinctes.

Sur les 753 EPCI obligés, 96% ont a minima lancé la démarche PCAET. Aujourd'hui, 453 plans ont été adoptés, dont 132 de façon volontaire, couvrant ainsi 857 intercommunalités (104 volontaires).

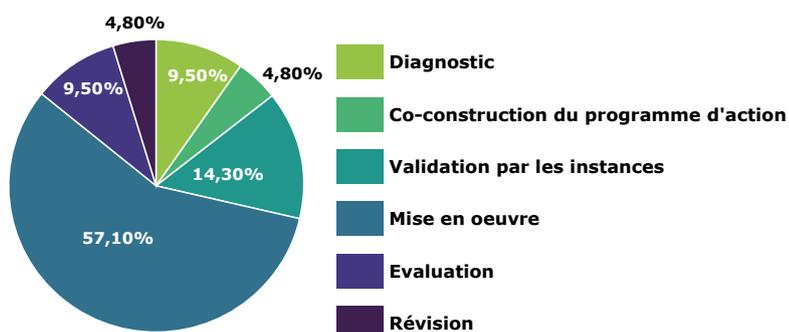
Parmi ces 453 PCAET, **66 sont directement portés par un Territoire de projet**. Ils ne représentent ainsi pas moins de 210 EPCI. Pour autant, **ce chiffre ne couvre pas toutes les situations dans lesquelles un Pays est impliqué**. En effet, si leurs membres ne les investissent pas toujours du portage du plan, **ils les associent à des degrés divers** (cf. *infra*), sans que cela n'apparaissent clairement dans les données nationales.

Rôle du Territoire de projet



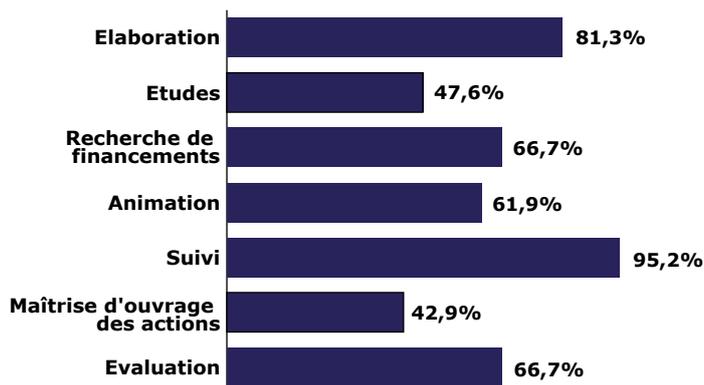
Certains Territoires animent alors la démarche pour leur(s) membre(s), tandis que d'autres font partie du tour de table des partenaires, sans le porter ni l'animer, mais actifs dans la démarche. Un peu moins de la moitié des répondants sont ainsi porteurs du PCAET et le pilotent, pour environ un quart d'animateur et un autre de partenaires associés à la démarche.

État d'avancement du PCAET



Parmi les répondants, une majorité est en phase de mise en œuvre du programme d'action. Un peu moins du tiers se trouve toutefois toujours dans une phase amont (co-construction, élaboration, validation du programme d'action), tandis qu'une minorité procède aujourd'hui à l'évaluation du programme ou à sa révision.

Implication des Territoires de projet dans le PCAET



Dans les faits, **les missions concrètes diffèrent peu entre porteurs et animateurs** et, dans une certaine mesure, avec les territoires associés à la démarche. **95%** assurent un suivi du dispositif et **81%** ont contribué à l'élaboration du diagnostic et du programme d'action. Cette association quasi générale tient notamment au fait que **les Territoires de projet portent des missions relatives au SCoT et à diverses contractualisations et dispositifs territorialisés en interaction avec le PCAET.**

L'ingénierie du développement local et des transitions des Territoires de projet est largement mobilisée, sur les volets études, recherche de financement et évaluation de la démarche. Bien que dans de moindres proportions, cette sollicitation concerne également les Territoires associés mais non porteurs et illustre le besoin d'une ingénierie de proximité et ancrée sur le territoire.

La mise en œuvre fait également partie de leurs attributions, notamment pour les actions d'intérêt territoriale. Ainsi, **42,9%** des territoires répondants sont maître d'ouvrage des actions.

Une co-construction avec les acteurs du territoire

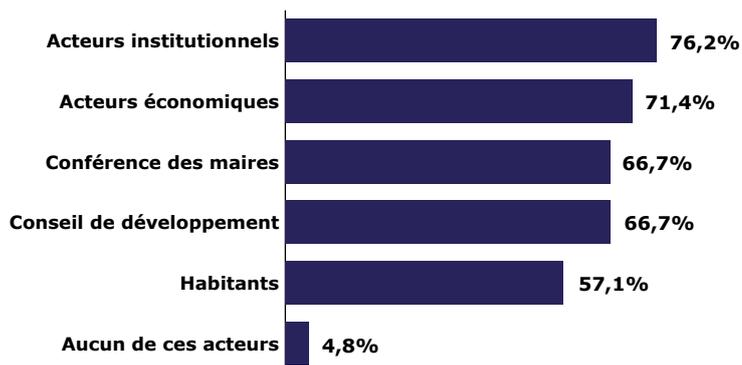
Le PCAET se veut un dispositif réunissant un grand nombre d'acteurs du territoire - élus, techniciens, habitants, privés... autour d'une stratégie commune. Cet exercice de co-construction implique également les départements et les régions comme les institutionnels.

Ainsi, les territoires ont mobilisé les agences de l'eau, le CAUE, les énergéticiens, les agences techniques nationales ou encore les associations environnementales et professionnelles.

Acteurs économiques et socioprofessionnels contribuent également à cette démarche, laquelle doit à long terme leur permettre de s'orienter vers des trajectoires bas carbone et sobres en énergie. On retrouve bien entendu le Conseil de développement, lien privilégié entre les acteurs de l'économie du territoire et le Pays, mais aussi les consulaires ou les réseaux locaux d'entreprises.

Les élus locaux ont été largement mobilisés, leurs communes se trouvant en première ligne de la mise en œuvre des actions du programme du PCAET. Les habitants ont eux aussi été invités à participer à la démarche, par des moyens classiques - consultations publiques prévues par la loi - et à travers des dispositifs plus participatifs.

Acteurs mobilisés lors de la concertation





Source : Pays Lauragais

Le Pays Lauragais, autour de Castelnaudary, a par exemple organisé **des ateliers de concertation**. S'appuyant sur un diagnostic fin des questions climat-environnement du territoire, ils ont permis **d'identifier les enjeux au plus près des acteurs**, de leurs connaissances et des problématiques qu'ils expérimentent. Ce travail a été réalisé dans chacune des quatre intercommunalités, avant d'être traduit dans une stratégie commune. Les objectifs à l'échelle Pays sont déclinés sur chaque EPCI en fonction de leurs spécificités et les actions réparties entre EPCI, Pays et acteurs locaux.

Une mobilisation des EPCI en demi-teinte

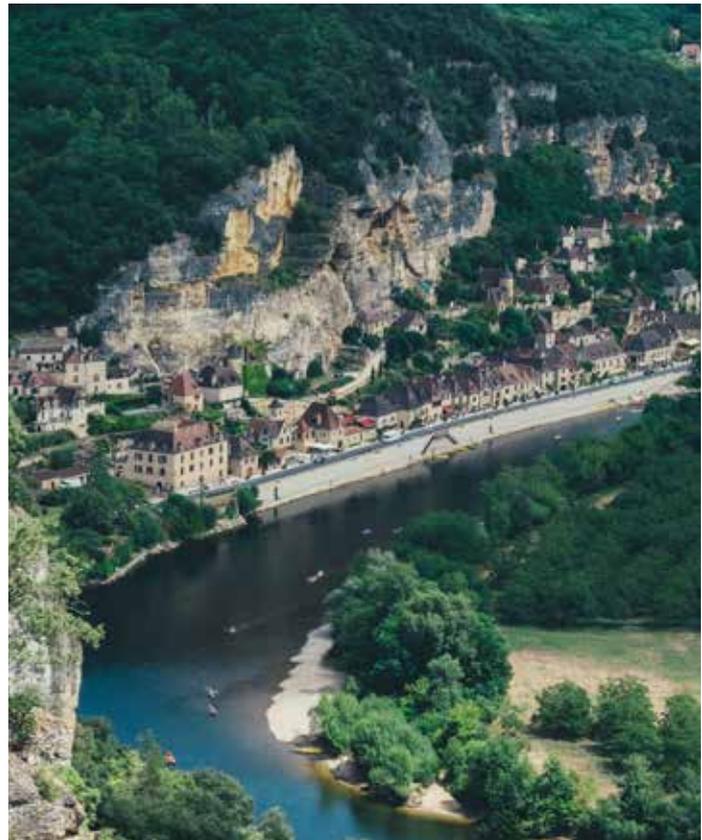
Le PCAET porté et/ou animé à l'échelle du Pays ne peut trouver sa complète traduction dans les faits sans la mobilisation de ses membres. Bien que les Territoires de projet soient maîtres d'ouvrage sur une part des actions, il n'en demeure pas moins que la majorité relève des EPCI et des communes. **La cohérence générale de la démarche repose sur la coordination** entre eux et la possibilité d'assurer un suivi global par le Pays, tant sur les objectifs respectifs poursuivis par chaque maître d'ouvrage – et leur consolidation à l'échelle territoriale – que sur l'impact global de chaque action. En outre, **le portage politique** reste **un élément fondamental** du déploiement et de la réussite de la démarche à l'échelle intercommunale comme supra.

La mobilisation technique et politique s'organise autour de plusieurs axes. Elle prend tout d'abord la forme d'intervention dans les instances du Pays et des EPCI. La personne chargée du PCAET du **PETR Cœur des Hauts-de-France**, autour de Santerre, intervient ainsi dans les commissions environnement et déchets des EPCI. Ceux-ci sont également mobilisés dans le cadre du contrat d'objectif territorial de l'ADEME, autour d'un référentiel partagé pour guider l'action.

Les COPIL réunissant les EPCI autour des actions pilotées par le Pays constituent également une manière de les intéresser à la démarche globale, et non pas uniquement aux actions menées sur leur périmètre respectif, favorisant de cette manière la dynamique territoriale du PCAET. Les animateurs du Pays accompagnent ensuite les EPCI en mode « gestion de projet » en fonction de leurs missions respectives (PAT, rénovation énergétique, etc.).

Les instances formelles ou informelles du Pays – Conférence des maires, commissions, groupes de travail, etc. – contribuent bien entendu au travail de mise en musique du PCAET à l'échelle du Territoire de projet, d'autant plus lorsque des élus référents sont identifiés dans chaque EPCI.

Les difficultés de mobilisation sont néanmoins prégnantes. Elles relèvent parfois de la différence d'engagement qui peut exister entre un EPCI « obligé » et un EPCI s'étant engagé volontairement dans la démarche. Pour ce dernier, un dossier urgent est plus facilement susceptible de supplanter la mise en œuvre de la démarche que pour le premier, sur lequel reposent des obligations (a minima de moyens).



Le portage politique est lui aussi concerné, notamment lorsqu'il n'y a pas d'élu référent dédié à la démarche à l'échelle de l'EPCI. Cette absence, qui ne préjuge pas nécessairement des liens entre équipes techniques, **grève la possibilité de mettre les questions climatiques à l'agenda local**, a fortiori lorsqu'un territoire se sent éloigné de problématiques dont il ne fait pas encore l'expérience ou qui se questionnerait quant à l'impact de son action sur ce sujet global.

Le manque de communication des avancées de chacun des EPCI grippe le travail de suivi et de coordination de la stratégie du PCAET, dont la poursuite peut diverger avec la logique de services du quotidien de l'intercommunalité. D'autre part, se confrontant dans certains cas à une forme de suspicion, des Pays manquent de moyens nécessaires pour déployer l'ingénierie essentielle à l'animation du Plan, ou se voient refuser le pilotage des actions. **La mutualisation**, a fortiori sur des territoires peu denses, mais sans s'y limiter, **représente cependant un enjeu de poids** en termes de **capacité de mise en œuvre, de cohérence et d'impact** de l'action climatique des collectivités.

Un dispositif en interaction avec les missions des Territoires de projet

S'agissant d'une démarche territoriale stratégique, coïncidant avec l'approche du développement local, **le PCAET peut être décliné sur l'ensemble des champs d'action publique**, dès lors qu'un enjeu climat, air ou énergie est identifié. De cette manière, **il entre virtuellement en interaction avec l'ensemble des missions des Territoires de projet**, au premier rang desquelles se trouve l'élaboration du projet de territoire.

Un projet de territoire au service de l'action climat... ou l'inverse ?



Au regard de leurs objectifs respectifs - établir une stratégie de développement local à 10, 20, 30 ans pour le projet de territoire, concertée et partagée ; définir la stratégie de contribution à la lutte contre le dérèglement climatique et d'adaptation aux conséquences de celui-ci pour le PCAET, la planifier et la mettre en œuvre - leur articulation semble relever de l'évidence... stratégique ! Malgré cela, les écueils évoqués précédemment peuvent jouer contre cette mise au diapason. La révision du projet de territoire ou du SCoT, qui peut faire office de PCAET, représente néanmoins une occasion de remettre le sujet sur la table et de rechercher cette articulation.

Sans être toujours complètement intriqués, **projet de territoire et PCAET dialoguent** le plus souvent, à des degrés divers. Ainsi, **dans le Pays Midi Quercy**, au nord de Toulouse, **le Plan constitue l'une des six orientations du projet**. En procédant ainsi, le Territoire de projet lie la réalisation de sa mission première avec la mise en œuvre de l'action climat et fait de celle-ci un axe d'action clair pour l'ensemble de ses membres. Ce choix se retrouve dans de nombreux Pays et PÉTR.

Ailleurs, le lien est davantage sectoriel. Il répondra aux orientations en matière de rénovation énergétique de l'habitat, de santé, de planification territoriale, aux axes identifiés dans le cadre de la programmation LEADER, etc. De cette manière, **le PCAET sert de débouché à ces orientations**, sans être intégré au projet de territoire.

On voit que le projet de territoire est autant une assise de l'action climat que celle-ci une dimension de la stratégie territoriale, a fortiori en ce qui concerne l'adaptation au dérèglement climatique, qui demande de se projeter sur des horizons temporels plus ou moins longs, avec des solutions à mettre en œuvre pour répondre à des problématiques actuelles et d'autres en prévision de conséquences à venir mais déjà identifiées.

Des dispositifs qui se répondent

Au-delà du projet de territoire, le **PCAET s'articule avec d'autres dispositifs**. Parmi les plus récents, le CRTE y fait directement référence et il est attendu que le PCAET y soit annexé et que l'accent soit mis sur sa cohérence avec le contrat global de transition écologique.

Par ailleurs, les référentiels développés en parallèle du PCAET, notamment par l'ADEME (économie circulaire et CAE), sont mobilisés dans le cadre de l'action sectorielle. Ainsi, le Plan sert de mètre étalon de l'action publique sur le territoire sur les dimensions climat-air-énergie. On retrouvera par exemple la mesure de la qualité de l'air dans le Contrat local de santé.

De la même manière, au cours de la phase diagnostic puis en cours de programmation, **les actions sectorielles concourant à l'atteinte des objectifs** inscrits au PCAET sont identifiées. Cette démarche permet d'une part d'éviter les redondances et concourt à la planification du programme d'action, mais donne aussi aux acteurs du territoire **une meilleure représentation** de ce que chacun fait déjà, des actions « allant dans le bon sens », parfois sans s'en rendre compte, et du chemin qu'il reste à parcourir. C'est ainsi un outil d'**identification des savoir-faire** disséminés sur le territoire et mobilisable tout au long de la programmation.

Le PCAET en actes

Dans le **Pays de Comminges Pyrénées**, au sud de la Haute-Garonne, le PCAET a donné l'occasion au Territoire de projet de renforcer ses missions et son équipe sur trois axes :

- La mise en place d'un Projet alimentaire territorial impulsée par la démarche PCAET
- La création d'un poste de conseil en énergie partagée
- La création d'un poste de chargé de mission EnR thermique

La démarche PCAET, en posant un cadre stratégique et en planifiant l'action sur le territoire, donne au PETR un outil pour se rapprocher des financeurs et ainsi renforcer sa capacité d'animation du territoire.

[En savoir + >>](#)



Dans le **Pays de la Vallée de la Sarthe**, à l'ouest du Mans, l'accent a été mis sur l'implication des citoyens et le partage de connaissances. Pour cela, de nombreuses rencontres ont été organisées, parmi lesquelles un [forum citoyen >>](#) autour des enjeux du Projet agricole et alimentaire territorial et des [conférences >>](#) de Jean Jouzel et Jean-Marc Jancovici sur les questions climatiques et énergétiques. Cette même démarche se retrouve dans le domaine de l'habitat, qui fait par ailleurs l'objet d'un [Programme d'intérêt général >>](#).

Les enjeux de communication et de mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire sont fondamentaux en matière de politique climatique, en ce qu'elle requiert un fort engagement non seulement des collectivités, mais aussi des habitants et des acteurs socio-économiques. En cela, les temps de discussion sont essentiels. En favorisant les formes d'apprentissage collectif et les échanges depuis une diversité de point de vue, ils permettent de construire des coalitions d'intérêts partagés sur le territoire, de dépasser certains clivages et d'identifier des pistes aux problématiques climat-air-énergie.

[En savoir + >>](#)

En **Midi-Quercy**, le déploiement des EnR a constitué un enjeu de taille, qui s'est traduit par l'accompagnement à l'émergence d'un opérateur local d'EnR ; la [SCIC Midi-Quercy Énergies citoyennes >>](#). S'appuyant sur une convention annuelle, la coopérative d'énergie partagée a bénéficié d'aides en nature (utilisation des locaux) et des compétences des agents du PETR.

Cette démarche illustre la capacité de la structure Pays de contribuer à l'émergence d'acteurs des transitions sur le territoire et d'accompagner la mobilisation citoyenne en ce sens. La forme du mécénat de compétences apparaît comme une solution pour que l'initiative conserve sa dimension citoyenne et démocratique, tout en lui apportant de l'expertise territoriale. Elle rapproche ainsi citoyen et collectivité dans l'atteinte des objectifs établis dans les documents de planification.

[En savoir + >>](#)

Un cadre évaluatif en cours de construction

Pour des raisons liées au calendrier d'adoption du PCAET, la plupart des Territoires de projet ayant répondu à l'enquête ne sont pas encore concernés par l'évaluation à mi-parcours de leur démarche, tandis que pour les autres, elle est en cours de réalisation. À ce titre, il n'est pas encore possible de tirer d'enseignements de cette démarche.

Cependant, l'absence de retour à ce sujet laisse entrevoir **un cadre évaluatif porté sur l'ex-post** davantage que sur l'*ex ante* ou l'évaluation "chemin faisant", bien que les situations locales puissent largement varier. Si cette démarche est conforme avec la conception de l'action publique suivant le modèle *identification des objectifs et des indicateurs de réalisation > mise en œuvre > évaluation de l'atteinte des objectifs*, elle laisse peu de place à la mesure d'impact et à la réorientation du programme d'action en cours de programmation.

La mesure d'impact *in itinere* cherche à identifier l'ensemble des impacts - positifs et négatifs - de l'action tout au long de sa réalisation. En amont, les effets d'apprentissage, de mise en réseau d'acteurs, de dépassement des clivages peuvent être interrogés. De la même manière, la structuration du travail entre services, voire entre eux et les élus, peut également faire l'objet d'une évaluation. Par la suite, l'impact de chaque étape de l'action est mesuré. En définitive, l'évaluation court sur toute la durée de l'action et ne s'intéresse pas qu'à l'atteinte d'objectifs prédéfinis, mais aussi à l'ensemble des effets qu'elle produit de A à Z. C'est une façon d'identifier les écueils, mais aussi les leviers de succès de l'action territoriale, de manière contextualisée.

Le bilan à mi-parcours s'inscrit en partie dans cette démarche. Outil de visualisation de l'état d'avancement des actions du PCAET, il sert à (re)mobiliser les acteurs du territoire autant qu'à réajuster le plan d'action afin de tenir compte des évolutions du contexte territorial.

Conclusions

Huit ans après leur lancement et six après l'abaissement du statut d'obligé aux intercommunalités de plus de 20.000 habitants, **le PCAET reste un outil en cours d'appropriation**. Si une majorité des obligés ont effectivement adopté leur plan, nombreux sont ceux qui en sont toujours au stade de l'élaboration, voire qui n'ont pas engagé de démarche.

Parmi celles-ci, 42 sont portées par des Territoires de projet, sans compter celles qui les associent à des degrés divers. Ils s'y engagent pleinement, non seulement sur l'élaboration et l'animation, mais aussi sur la maîtrise d'ouvrage. S'appuyant sur leur expertise en matière de concertation et sur leur connaissance fine du territoire, ils mobilisent ses acteurs dans la co-construction de l'outil de planification.

La transversalité du PCAET trouve un écho certain dans le projet de territoire et dans les multiples dispositifs portés par les Pays. Fort de leur capacité de prospective et d'une vision stratégique du développement local, ils intègrent le PCAET dans cette dynamique au long cours.

Cependant, alors que la mutualisation du PCAET sur un périmètre par essence pluri-EPCI du PETR induit un effet levier en termes de cohérence de l'action, de cohésion territoriale et d'impacts, il se trouve encore souvent confronté à la réticence des EPCI à se défaire du portage, voire à lui confier la mise en œuvre des actions. D'autre part, certains élus continuent de se questionner sur leur capacité et la nécessité de l'action à leur niveau. Pourtant, l'action cumulative des collectivités constitue bien la substance de l'impact global, d'autant plus qu'elle est une assise de la stratégie nationale en la matière. Par ailleurs, la démarche PCAET ne se limite pas à la lutte contre le dérèglement du climat, mais propose également d'orienter l'action publique vers l'adaptation à ses effets "déjà là" ou à venir dans un avenir proche. Cette action comporte nécessairement un volet local et stratégique.

Recommandations

- **Assurer la cohérence** du PCAET, structuré à l'échelle EPCI ou supra-communautaire, avec le projet de territoire porté par le Territoire de projet
- **Affirmer la complémentarité** du PCAET et du SCoT
- **Consolider la dimension adaptation** des PCAET en l'articulant avec le travail prospectif et stratégique du projet de territoire
- **Promouvoir le Pays comme périmètre pertinent d'animation/de portage** de la démarche PCAET pour assurer le décloisonnement et la cohérence des programmes d'action et, ainsi, favoriser la cohésion du territoire
- **Mobiliser le PCAET comme cadre d'évaluation** (ex ante et ex post) de l'impact des politiques sectorielles
- **Encourager l'évaluation chemin faisant**
- **Renforcer la capacité de suivi des actions** des EPCI par la remontée systématique des informations au Territoire de projet
- **Reconnaître un caractère d'ingénierie publique locale et des transitions** aux agents animateurs du PCAET

L'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP) représente et fédère les Pays, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les Territoires de projets, les GAL et leurs Conseils de développement, dans une démarche globale, stratégique et prospective. Elle a pour mission de mutualiser les expériences entre ces territoires et d'être le support d'un échange permanent d'informations et de bonnes pratiques entre eux, entre leurs représentants et ceux des collectivités locales, de l'État et des acteurs locaux.

L'Association accompagne ses adhérents dans leur action et porte leurs contributions auprès des pouvoirs publics à partir de la remontée des pratiques de terrain.

ANPP - Territoires de projet

22 rue de JOUBERT – 75009 PARIS

Directeur de publication : Michael RESTIER, Directeur

Analyse réalisée par Romain VILLION, Chargé de mission



TERRITOIRES DE PROJET

www.anpp.fr