



PRÉFET DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Avis de l'État sur le projet de Plan climat-air-énergie de la communauté de communes Plaine-Limagne

L'assemblée délibérante de la communauté de communes Plaine-Limagne a arrêté son projet de Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) le 24 septembre 2019 conformément aux dispositions du décret n°2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial.

Le président de Plaine-Limagne l'a transmis au préfet de région pour recueillir son avis sur ce projet avant son approbation définitive comme le prévoit le texte du décret.

Ce projet de PCAET appelle les remarques suivantes :

A) Remarques d'ordre général

1) sur la forme

a) Délai

Plaine-Limagne avait l'obligation de réaliser un PCAET pour l'échéance du 31 décembre 2018. La communauté de communes n'a pu respecter l'échéance, mais les délais impartis étaient excessivement courts pour réaliser un plan de qualité ; la démarche a été lancée assez rapidement. Elle aboutit à ce projet. Les délais de validation permettront de le rendre exécutoire avec un peu plus d'un an de retard sur l'échéance réglementaire. L'incidence de ce retard reste minime.

b) Procédure

Le président de Plaine-Limagne avait transmis au préfet de région la délibération de lancement de la démarche d'élaboration du PCAET. Celui-ci lui a alors adressé un Dire de l'État pour aider l'EPCI à préparer le PCAET.

La procédure d'élaboration a donc bien été respectée jusqu'à présent. Les avis de l'autorité environnementale et du président de Région sont sollicités en parallèle. Il faudra ensuite procéder à la consultation du public avant adoption.

c) Complétude

Tous les sujets prévus dans le décret du 28 juin 2016 sont abordés dans le document du PCAET. Toutefois certains d'entre eux ne sont traités que partiellement.

Le décret prévoit notamment, en matière d'émission de gaz à effet de serre, que le diagnostic doit analyser la situation et le potentiel de réduction. Or dans le document, si l'état des lieux est bien décrit, aucune analyse du potentiel de réduction n'est exposée.

d) Présentation du document

Le document est présenté de manière claire. Il présente la démarche de manière logique. Il est clairement rédigé.

2) Gouvernance du projet

a) organisation

L'EPCI a mené son travail d'élaboration avec l'appui d'un bureau d'étude, de l'Aduhme et de l'association ATMO. Il a constitué un comité de pilotage associant aux élus de l'EPCI et des communes de son territoire, les services de l'État. Ce comité s'est réuni à chaque moment décisif de l'élaboration du projet.

b) concertation

Plaine-Limagne a développé des moyens de concertation pour l'élaboration de ce PCAET : Réunion de sensibilisation des élus, réunion de lancement, des ateliers thématiques ouverts à tous les publics. Ces démarches ont suscité l'intérêt de nombreux participants.

c) partenariat

Le résultat de cette concertation ne se retrouve que partiellement dans le plan d'action : 16 actions sont portées par la communauté de communes Plaine-Limagne, souvent en collaboration avec les communes du territoire. Quelques actions sont portées par d'autres organismes publics : le Département, le SBA, l'Aduhme, la chambre d'agriculture. Ceci traduit l'adhésion de ces organismes à la démarche de la communauté de communes. Le SIEG, syndicat en charge de l'énergie, devrait logiquement porter des actions dans ce plan.

Le défaut d'initiatives privées dans le plan d'action est toutefois regrettable. Il aurait été souhaitable de trouver dans le projet des actions portées par toutes les grandes entreprises du territoire, par les chambres consulaires, par les associations professionnelles et par les bailleurs sociaux. Tous ces acteurs sont consommateurs d'énergie, émetteurs de gaz à effet de serre, voire d'autres polluants et potentiels producteurs d'énergie renouvelable et acteurs de la transition énergétique.

d) cohérence de démarches

Plaine-Limagne mentionne des liens avec les autres documents stratégiques. Toutefois, il fait essentiellement référence aux documents préparatoires du SRADDET. Le SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes n'est pas encore validé. Il eut donc été utile de prendre pour repère les documents de référence supérieurs : Stratégie nationale bas carbone, stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, loi relative à la transition énergétique et loi énergie-climat.

B) Diagnostic du PCAET

1) Forme du document

Le diagnostic du PCAET aborde tous les thèmes que le décret du 28 juin 2016 impose de traiter dans les PCAET et ceci dans chacun des domaines d'activité comme demandé.

L'état des lieux s'appuie sur des données collectées essentiellement pour l'année 2015. Compte-tenu de la cadence d'évolution de ces thématiques, c'est un choix tout à fait pertinent.

Les thèmes majeurs sont bien développés et les enjeux principaux ressortent bien de ce diagnostic.

2) Analyse du diagnostic

a) Réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le diagnostic du PCAET décrit simplement et précisément la situation actuelle en matière d'émission de gaz à effet de serre globalement et par secteur d'activité. Il dégage bien les enjeux les plus importants.

Il devrait aussi décrire les possibilités de réduction de ces émissions, ce qui ne figure pas dans le document du diagnostic.

b) Qualité de l'air

Le chapitre sur les émissions de polluants, construit à partir d'informations de l'association Atmo, décrit bien l'état de la qualité de l'air sur le territoire de Plaine-Limagne et identifie les sources majeures de pollution de l'atmosphère. La qualité de l'air est bonne sur le territoire et n'appelle pas de plus amples développements sur ce thème.

c) Séquestration de carbone

Le diagnostic établi à partir des données de l'Oreges décrit très bien les mécanismes de stockage de carbone. Il montre bien les stockages existants dans les sols et les forêts et les possibilités d'évolution en la matière. Le potentiel de séquestration dans les sols agricoles n'est en revanche pas traité.

d) Consommation d'énergie

Le diagnostic du PCAET décrit très bien la situation actuelle en matière de consommation d'énergie globalement et par secteur d'activité. Il dégage bien les enjeux les plus importants et montre les incidences sociales sur le territoire de Plaine-Limagne. Le potentiel de réduction n'est traité que par projection du scénario de la stratégie nationale bas carbone. Les particularités du territoire en la matière n'apparaissent donc pas.

e) Réseaux de distribution et de transport d'énergie

Le diagnostic donne quelques informations sur les réseaux de distribution d'électricité et de gaz. Il manque une analyse de leur adéquation aux besoins du territoire.

f) Energies renouvelables

Le diagnostic du PCAET décrit bien la production actuelle et identifie un potentiel de déploiement des énergies renouvelables décliné par filière :

A noter : la centrale solaire au sol de Saint-Clément-de-Régnat n'est plus à classer dans les projets. Elle fonctionne depuis un certain temps déjà.

Le potentiel de production de biogaz par méthanisation fait appel très majoritairement à la méthanisation des pailles de céréales. Or celles-ci sont utilisées par des élevages pour la litière voire l'alimentation des animaux. Leur retour au sol est aussi important pour l'entretien de la matière organique des sols. Il faut donc être prudent quant à leur utilisation en méthanisation.

e) Vulnérabilité du territoire au changement climatique

Le volet vulnérabilité fait l'objet d'un très grand développement dans un document individualisé. Les mécanismes du réchauffement climatique et de ses effets sont bien décrits. L'incidence sur le territoire de Plaine-Limagne est analysée à partir des scénarii du GIEC. Le document répertorie de manière détaillée l'ensemble des risques pesant sur le territoire et distingue bien les plus importants.

A noter : La carte de référence des risques Retrait-gonflement des argiles qui figure dans le document est ancienne. Des travaux d'affinage des données ont conduit à une carte nouvelle. Il conviendrait donc de remplacer la carte ancienne qui figure dans le document.

C) Stratégie

1) Forme du document

La stratégie du PCAET est exposée de manière claire et compréhensible par tous. Les histogrammes et les graphiques comparatifs ainsi que les tableaux récapitulatifs illustrent bien l'évolution envisagée.

Pour les objectifs et contraintes des documents supérieurs la stratégie fait essentiellement référence aux documents préparatoires du SRADDET. Ce document régional n'est pas encore validé. Il eut donc été utile de prendre en compte les documents de référence supérieurs : Stratégie nationale Bas carbone, stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, objectifs définis dans la loi relative à la transition énergétique et dans la loi énergie-climat.

La stratégie s'appuie bien sur le diagnostic et valorise les connaissances qui en sont tirées.

Tous les thèmes obligatoires principaux sont traités : réduction des émissions de gaz à effet de serre, réduction des consommations d'énergie, production d'énergie renouvelable, qualité de l'air, séquestration du carbone, adaptation au changement climatique. Le choix de ne pas développer la production de produits biosourcés est clairement justifié. L'évolution coordonnée des réseaux mériterait une réflexion plus précise.

2) Analyse de la stratégie

Le document se présente en fait comme la stratégie de la communauté de communes pour s'inscrire dans la transition énergétique. Il est centré sur le patrimoine, le fonctionnement et les compétences de la communauté de communes.

Le PCAET, tel qu'il est défini dans les textes, doit être un projet de territoire et non seulement le projet de la communauté de communes. Il doit donc mobiliser tous les acteurs du territoire : l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics, les entreprises, les citoyens et leurs associations. Ces acteurs consomment de l'énergie, émettent des gaz à effet de serre, peuvent produire des énergies renouvelables ou stocker du carbone. Ils subiront tous les effets du réchauffement climatique. Il importe donc que leurs décisions s'inscrivent dans les objectifs de la transition énergétique, or elles échappent souvent aux champs de compétence de la communauté de communes.

Le rôle dévolu à la communauté de communes est celui de meneur qui doit entraîner les autres acteurs, mais il ne lui est pas demandé de porter seul le PCAET. Le document devrait donc être une stratégie coordonnée des acteurs du territoire.

La stratégie de la communauté de communes seule ne peut suffire à atteindre les objectifs visés à l'échelle nationale.

Factuellement l'objectif de développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque paraît faible en regard du potentiel du territoire.

D) Plan d'action

Le plan d'action comporte 25 actions, toutes favorables à la transition énergétique ou écologique qui méritent donc d'être portées dans le cadre d'un PCAET. 10 autres actions ont été identifiées mais leur réalisation est différée.

La communauté de communes porte elle-même 16 de ces 25 actions dont 10 en partenariat avec les communes. Si la volonté d'exemplarité des collectivités locales est tout à fait louable et nécessaire, L'EPCI ne peut à lui seul parvenir à conduire la transition énergétique du territoire. La limitation de ses moyens et de ses compétences exige qu'il mobilise les autres acteurs pour leurs propres capacités de décision.

Les autres acteurs qui portent des actions sont des acteurs publics (Le Département, le S.B.A., la chambre d'agriculture) ou en émanent (l'Aduhme). Le caractère concret et opérationnel des actions portées par le S.B.A. mérite d'être souligné.

Le secteur privé ne porte aucune action et n'est que très rarement partenaire, alors même qu'il porte une responsabilité importante dans les émissions de gaz à effet de serre et des autres polluants et les consommations d'énergie, qu'il est susceptible de jouer un rôle prépondérant dans le développement des énergies renouvelables et qu'il va subir aussi largement les conséquences du réchauffement climatique.

Il aurait été souhaitable que certains partenaires apparaissent dans le programme du plan d'action comme porteurs d'actions, notamment :

- les entreprises pour l'amélioration de leurs process, l'isolation de leurs locaux, les déplacements de leurs employés, de leurs fournisseurs et clients, leurs valorisations des déchets ;
- les artisans et commerçants du territoire et leurs unions
- les bailleurs sociaux.

Il serait donc très souhaitable de compléter le programme par des actions portant sur ces sujets.

Clairement, les progrès susceptibles de résulter des actions proposées seront insuffisants pour atteindre les objectifs indiqués dans la stratégie. Le PCAET présente donc à cet égard, un défaut de cohérence interne. Cela résulte logiquement surtout des difficultés de la communauté de communes à agir sur beaucoup des potentiels de progrès en raison de la limitation de ses compétences. C'est pourquoi il est nécessaire de mobiliser les autres acteurs du territoire.

Par ailleurs, les fiches descriptives des actions proposées et intéressantes sur le fond pourraient être améliorées en tenant compte des observations suivantes :

Observations générales sur les fiches :

Le modèle des fiches permet de bien appréhender les tenants et aboutissants de l'action lorsqu'elles sont bien remplies.

Un tableau récapitulatif de l'ensemble des gains espérés de chaque action tant en économie d'énergie qu'en réduction des émissions de gaz à effet de serre et en production d'énergie renouvelable serait très utile. Sur le fond, cette synthèse permettrait de situer la contribution de chaque action à l'atteinte des objectifs et de vérifier la cohérence du plan d'action avec la stratégie.

Observations particulières sur certaines fiches :

action 1-8 : Renouvellement du parc de véhicules des collectivités

L'intérêt de cette fiche est indéniable, mais l'objectif indiqué (part de 30 % de véhicules propres dans le renouvellement au lieu du minimum réglementaire de 20%) semble trop peu ambitieux.

actions 2-1 : Rénovation énergétique du logement privé

Cette fiche prévoit d'accompagner la rénovation énergétique de 1000 logements d'ici 2024 (soit 200 par an à compter de 2020).

Or la rénovation des logements prend une place particulièrement importante dans la stratégie définie par le PCAET. En effet, selon le scénario cible, le secteur résidentiel porte 18 % de l'effort de réduction des émissions, et 61% des réductions de consommation d'énergie. Ce scénario s'appuie sur l'hypothèse d'un taux de rénovation du parc de 3,3 % annuel afin de rénover l'ensemble des logements à horizon 2050. Cela implique la rénovation de 323 logements par an, pour avoir réduit les besoins de chauffage de 75 % sur 3 233 logements à horizon 2030.

Le rythme de rénovation des logements prévu dans le plan d'action ne répond donc pas à l'ambition affichée dans la stratégie et ne permettra pas d'atteindre l'objectif.

actions 2-3 : Charte de l'aménagement urbain

Cette action est primordiale dans la transition énergétique du territoire. Elle mériterait d'être plus précise et complète, notamment sur le sujet de l'urbanisation du territoire.

En particulier, le PLUiH en cours d'élaboration doit prendre en compte le PCAET. Il importe donc que le PCAET indique les éléments à prendre en compte pour la transition énergétique dans le PLUiH tels que :

- favoriser la compacité des formes urbaines ou la continuité, par un zonage adapté,
- favoriser la mixité fonctionnelle pour réduire les besoins de déplacement,
- favoriser la performance énergétique du bâti en fixant des règles d'implantation, d'orientation des façades, de hauteur pour maximiser les apports solaires,
- favoriser des pentes de toit permettant à terme d'installer des panneaux solaires,
- adopter des formes d'habitat moins consommatrices en énergie.
- favoriser le développement des EnR en dérogeant aux règles du PLU, par exemple en autorisant un dépassement des règles d'emprise au sol et de hauteur (L152-5 du CU),
- imposer une densité minimale de construction plus élevée à proximité des transports (article L151-26 du CU),
- imposer une production minimale d'énergie renouvelable (L151-21 du CU).
- définir des trames écologiques à préserver : Espaces Boisés Classés (L113-1), localisation de zones à protéger (L151-23), localisation d'Emplacements Réservés (L151-41).
- imposer un coefficient de biotope.

action 4-1 : Biodéchets

La mention des expérimentations sur le territoire de Mond'Arverne n'est pas utile dans le PCAET de Plaine-Limagne.

actions 4-5 : Méthanisation

Cette fiche traduit une intention fort utile. Il n'y a pas de porteur d'action identifié. Or la probabilité de bonne réalisation d'une action dépend étroitement de la prise de responsabilité d'un porteur d'action unique et clairement identifié. Il serait donc souhaitable qu'un acteur du territoire se saisisse de cette action.

action 5.2 et 5.3 : agriculture biologique et pratiques agricoles

La fiche 5.2 consacrée à l'agriculture biologique, mentionne la conservation des sols. Les techniques de conservation des sols à préconiser tant pour améliorer le stockage de carbone que pour protéger les sols et leur valeur de productivité en adaptation au changement climatique ne sont pas spécifiques de l'agriculture biologique. Cet aspect mérite donc d'être reporté dans la fiche 5.3 concernant les pratiques agricoles qui peut s'adresser à tous les agriculteurs, qu'ils aient fait le choix de conversion à l'agriculture biologique ou non.

action bornes de recharge électriques

Cette action pourrait être mise en œuvre plus vite : le développement des véhicules électriques témoigne de la maturité de la technologie. Elle pourrait être portée par le SIEG. Elle ne concerne pas seulement l'installation de bornes rapides. Des bornes de faible puissance peuvent être utiles voire nécessaires pour certains usages sur ce territoire.

Fait à Clermont-Ferrand,
le 11 décembre 2019