



**PRÉFÈTE
DE LA RÉGION
CENTRE-VAL
DE LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Préfète

Orléans, le **15 AVR. 2021**

Madame la Présidente,

En application de l'article R.229-54 du code de l'environnement, vous avez sollicité mon avis sur votre projet de plan climat air énergie territorial (PCAET), via son dépôt sur la plateforme Territoires&Climat de l'ADEME en date du 15 février 2021.

Par cette démarche, votre collectivité confirme son engagement et son rôle de coordinateur de la transition énergétique auprès des 16 communes qui la constituent et des acteurs du territoire. Fort d'un travail de concertation réfléchi et ambitieux, votre projet porte une volonté affirmée de fédérer l'ensemble des acteurs des secteurs d'activités autour des enjeux majeurs de maîtrise de l'énergie, de production d'énergie renouvelable (EnR), d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

Les documents constituant le PCAET répondent en grande partie aux attendus réglementaires sur les divers domaines cibles. Le rapport de synthèse sur les étapes de construction du plan apporte un éclairage utile à l'appréhension des divers cahiers produits. En effet, un temps long s'est écoulé entre l'officialisation de la démarche en novembre 2016 et la finalisation du projet de plan présenté ; il en résulte un diagnostic qui s'appuie aujourd'hui sur des données anciennes et des écarts entre les diverses productions. Un cahier de synthèse générale des données d'état des lieux, des potentiels identifiés, et des évolutions projetées aux divers horizons favoriserait la compréhension globale du plan.

Divers compléments ou ajustements s'avèrent nécessaire pour assurer complètement la conformité réglementaire :

- compléter le plan d'action pour la qualité de l'air tel que résultant de l'article 85 de la loi d'orientation des mobilités, avec la mise en place d'objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques, et en intégrant une étude sur la création d'une zone à faibles émissions mobilité ;
- clarifier la prise en compte des documents cadres nationaux et régionaux tels que publiés en novembre 2019 pour la loi énergie-climat, en février 2020 pour le SRADDET Centre-Val de Loire, en avril 2020 pour la stratégie nationale bas carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- étayer le chapitre dédié au suivi-évaluation du plan, dont l'objectif est de décrire la gouvernance qui guidera la mise en œuvre opérationnelle des actions, les moyens humains et financiers associés, ainsi que les modalités de collecte des indicateurs visant à la fois le suivi de réalisation des grands objectifs du plan et l'atteinte des résultats propres aux diverses actions conduites.

Madame Irène Félix
Présidente de la communauté d'agglomération
Bourges Plus
23-31 boulevard Foch CS 20321
18023 BOURGES CEDEX

copie à : Monsieur le Préfet du Cher

Votre ambition stratégique est à la hauteur des attentes portées par les documents cadre ; elle sera soutenue par la mise en place de démarches d'excellence promues par l'ADEME : labellisation Cit'ergie et référentiel Economie Circulaire. Ce premier document stratégique « énergie-climat-air » constituera un socle pour le futur PLUi, en orientant plus significativement la planification du territoire dans la transition écologique.

L'étendue de votre programme d'actions démontre une compréhension des enjeux et des leviers d'action sectoriels. J'ai noté l'importance que vous accordez à la définition prochaine d'une stratégie d'adaptation de l'agglomération, de ses entreprises et de ses habitants aux dérèglements climatiques, qui viendra enrichir ce programme.

Outre les compléments mentionnés ci-dessus, je vous encourage à consolider votre document en priorité sur les points suivants :

- préciser certains éléments de contexte (description des grands projets engagés susceptibles d'influer sur les enjeux climat-air-énergie du territoire) ;
- corriger certaines incohérences relevées ;
- mettre en résonance les choix stratégiques retenus et les éléments de diagnostic et potentiels identifiés afin d'en renforcer la justification dans un volet stratégique étoffé.

Je vous invite également à prendre connaissance des observations détaillées en annexe qu'a pu soulever l'analyse des documents transmis.

Je sais pouvoir compter sur votre mobilisation pour la mise en œuvre de ce plan ambitieux.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

La Préfète



Régine ENGSTRÖM

Annexe :

Observations sur le projet de PCAET de la Communauté d'Agglomération Bourges Plus

Diagnostic

Si le diagnostic met en lumière les principaux enjeux qui ressortent des analyses sectorielles pour l'année 2012, la présentation des grands projets du territoire déjà engagés ou à l'œuvre, susceptibles d'agir ou influencer sur les constats portés, aurait appuyé la compréhension de la dynamique territoriale et des actions proposées.

Le secteur du transport est le premier secteur d'émission de gaz à effet de serre (34%) et le deuxième poste en consommation énergétique (27%). Un zoom spécifique aurait été apprécié sur les transports collectifs ferroviaires, interurbains et urbains et sur les modes actifs. Un chapitre sur l'utilisation actuelle des différents modes de transport, ainsi qu'une analyse des origines et destinations principales, au sein du territoire comme en échange avec les territoires voisins, aurait pu être produit. Un tel chapitre aurait permis de dégager les tendances actuelles (périurbanisation et augmentation des trajets motorisés par exemple) et d'identifier des pistes d'actions pertinentes.

Les potentiels de réduction des consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre du territoire sont bien présentés pour les cinq secteurs d'activités que sont le résidentiel, le tertiaire, le transport, l'industrie et l'agriculture. La projection réalisée sur la base du scénario TEPOS de NégaWatt permet de dimensionner les gains pouvant être obtenus par une action volontariste du territoire, conduisant à une baisse des consommations d'énergie de près de 60 % en 2050, en rupture avec un scénario tendanciel dont la baisse s'établirait à 14 %. Les efforts à fournir sont appuyés par l'identification de leviers d'actions cohérents, en phase avec les orientations nationales. En revanche, les enjeux pour le secteur des déchets restent peu traités ; ils ne mettent pas en évidence les efforts à produire pour répondre à l'objectif de réduction de 50 % des déchets mis en décharge à l'horizon 2025 (orientation de la LTECV).

L'état des lieux propre aux énergies renouvelables s'appuie sur des données de production aujourd'hui anciennes (2015 dans le document diagnostic, 2016 sur la plateforme ADEME) et parfois incohérentes entre elles. Ce domaine évoluant rapidement, le diagnostic reflète une situation parfois en décalage avec les projets aujourd'hui connus. La part des énergies renouvelables dans la consommation du territoire est annoncée comme s'établissant autour de 5 %, issue majoritairement du bois énergie, des pompes à chaleurs et du solaire photovoltaïque. La dynamique actuelle sur le biogaz aurait mérité d'être soulignée, cette production renouvelable tenant aujourd'hui la deuxième place pour le territoire.

A juste titre, le potentiel éolien est considéré comme nul du fait des contraintes associées aux radars et à la cathédrale ; le potentiel de production d'électricité à partir du solaire photovoltaïque au sol repose quant à lui sur des opportunités offertes par des zones artificialisées autour de l'aéroport de Bourges et de sites pollués.

La part du bois énergie dans la production de chaleur du territoire s'appuie d'ores et déjà sur un approvisionnement au-delà des limites du territoire communautaire, le développement de l'usage associé à cette ressource devra donc tenir compte des externalités induites.

L'exposé des réseaux d'énergie apporte une analyse pertinente. S'agissant du réseau de gaz, il aurait été intéressant de noter la saturation prochaine de la maille de Bourges en ce qui concerne l'injection de biométhane et les travaux envisagés par les gestionnaires de réseaux pour la mise en place d'un rebours. S'agissant du réseau de chaleur et de son potentiel de développement, il aurait été utile d'y associer les enjeux de viabilité économique du réseau actuel, dans un contexte de diminution du besoin de chaleur induit par les opérations inscrites au nouveau programme de renouvellement urbain.

L'analyse des vulnérabilités du territoire au changement climatique est présentée de manière synthétique. Les impacts du changement climatique sur la ressource en eau auraient gagnés à être davantage documentés, en mentionnant les ouvrages de prélèvement, leurs vulnérabilités, les volumes extraits et l'origine de l'eau prélevée. Les prélèvements pour l'alimentation en eau potable auraient mérité d'être détaillés par commune pour cibler les efforts à faire. Concernant les mouvements de terrain, le dossier aurait pu rappeler que le territoire est concerné par le risque cavité (Mehun-sur-Yèvre

et Bourges) et les risques effondrement et/ ou éboulement. Il aurait pu évaluer ou documenter les effets du changement climatique sur les phénomènes en jeu.

Enfin, les données sur la qualité de l'air sont développées et analysées au regard de la santé et l'environnement, et des inventaires produits par Lig'Air. L'identification des secteurs géographiques les plus à risque et l'analyse de l'exposition des personnes au regard de ces secteurs n'est pas abordée. Même si votre territoire ne présente pas de dépassement des seuils réglementaires des concentrations, il devra poursuivre son effort pour diminuer ses émissions et tendre vers les objectifs du Plan national de Réduction des Émissions de Polluants Atmosphériques et du SRADDET (absents dans le contexte réglementaire présenté), tout en anticipant de possibles baisses de seuils réglementaires en lien avec les préconisations de l'Organisation Mondiale pour la Santé.

Stratégie

Le rapport de synthèse sur les étapes de construction du plan expose en toute transparence la démarche menée pour élaborer la stratégie. Ces éléments mériteraient de trouver leur valorisation par une courte synthèse dans le programme d'actions, en lui associant un développement plus explicite sur les arbitrages soutenant les objectifs stratégiques retenus aux divers horizons, mis en perspective des potentiels énoncés par le diagnostic. Il est regretté à ce stade l'absence de restitution de synthèse des diverses données produites et projections formulées.

Le PCAET fait référence à un panel de documents opposables, dont la mention diffère entre le diagnostic, élaboré en 2017, le programme d'actions, ou encore l'étude environnementale finalisée en 2021. Les documents-cadre nationaux et régionaux tels que publiés en novembre 2019 pour la loi énergie-climat, en février 2020 pour le SRADDET, en avril 2020 pour la stratégie nationale bas carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie mériteraient d'être présentés en introduction du volet stratégique, en lieu et place du paragraphe inscrit au diagnostic qui présente des documents désormais éteints (le SRCAE et le SRADDT).

Le cadre stratégique du territoire s'organise autour de 5 axes socles guidant l'élaboration du plan d'actions 2020-2026. La construction du scénario plan climat du territoire a découlé d'une estimation des gains opérés par la mise en œuvre du programme d'actions. Ce scénario, qui expose une baisse de 50 % de la consommation énergétique du territoire et de 84 % des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à l'année de référence 2012, est compatible avec les objectifs portés respectivement par la loi de transition énergétique pour la croissance verte et le SRADDET. Considérant les effets acquis au terme des six premières années de mise en œuvre, et sous réserve d'une amplification de l'action à compter de 2026, il présente un alignement des trajectoires à partir 2030. Je note cependant que les données de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre prises en référence diffèrent de celles ressortant du diagnostic.

Concernant la production d'énergie renouvelable, le taux de couverture des besoins énergétiques du territoire s'établit autour de 34 % en 2030 et 67 % en 2050, satisfaisant ainsi l'objectif de la loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2030, mais n'atteignant pas l'objectif de 100 % porté par le SRADDET en 2050. La production nouvelle sera tournée vers le biogaz et le solaire photovoltaïque à court et moyen terme, la géothermie à plus long terme. Si pour le biogaz, l'objectif visé dépasse dès 2026 le potentiel identifié au diagnostic, pour le solaire photovoltaïque et la géothermie, le développement envisagé à horizon 2050 atteindra de l'ordre de 24 % des potentiels respectifs énoncés par le diagnostic. Le potentiel photovoltaïque semble avoir été réajusté postérieurement, passant de 600 GWh à 367 GWh page 54 du programme d'action. Un développement du bois énergie est envisagé, en particulier pour les communes non équipées en gaz. J'attire votre attention sur le fait que le développement de la biomasse devra s'opérer en lien avec le déploiement de modes de chauffage moins polluants dans le parc existant, en atténuation des impacts induits en matière de qualité de l'air du fait de la substitution des chauffages au fioul par de la biomasse.

En matière de qualité de l'air, l'expression des objectifs stratégiques présente des insuffisances : aucun objectif de réduction d'émissions de polluants n'est affiché pour les particules PM10. De plus, votre territoire étant concerné par les dispositions spécifiques introduites par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, des objectifs biennaux de réduction des polluants atmosphériques doivent être fixés.

D'une manière générale, la mise à disposition de tableaux de synthèse figurant l'état de référence, les potentiels identifiés et la trajectoire de développement retenue aux divers horizons, pour l'ensemble des items traités, faciliterait l'appropriation globale du plan.

Enfin, des indications d'ambitions sur la préservation ou le renforcement du stockage carbone et l'adaptation au changement climatique complèteraient utilement les orientations générales formulées pour le territoire. Dans le cadre du travail programmé de définition d'une stratégie d'adaptation aux dérèglements climatiques, je vous encourage à affiner la question de la séquestration de CO2 dans les sols et la biomasse en vous appuyant sur l'outil ALDO de l'ADEME, qui permettra de mettre l'accent sur le service rendu par les forêts, les couverts végétaux et les sols, comme « puits carbone » et aide au rafraîchissement dans un contexte de réchauffement climatique.

Programme d'actions

Votre programme d'actions pour la période 2020-2026 s'avère riche et varié, couvrant les principaux leviers portés par les documents cadre nationaux et régionaux. Il décline, au sein de 25 fiches-action totalisant 90 opérations, les modalités opérationnelles de mise en œuvre des 5 axes présentés dans la stratégie. La diversité des partenariats et pilotes d'action démontre la qualité des phases d'association conduites avec les acteurs du territoire, qu'il s'agisse d'organismes institutionnels ou d'associations. Priorité est donnée à la mise en œuvre ou poursuite d'actions visant les 3 secteurs les plus lourds au regard de leurs consommations ou émissions.

Les fiches actions décrivent clairement les objectifs recherchés et les étapes opérationnelles de mise en œuvre, pour certaines déjà engagées. Je note que l'évaluation des impacts a été recherchée et les financements partiellement identifiés.

L'axe 1 intitulé « Prendre en compte l'environnement pour améliorer la qualité de vie des habitants, l'attractivité et le dynamisme économique du territoire », pourrait traiter de la valorisation matière des déchets, en complément de la valorisation organique.

Concernant l'axe 2 intitulé « Viser l'autonomie énergétique par la rénovation du patrimoine ancien et des logements, et le développement des énergies renouvelables », l'objectif national de rénover 100 % des bâtiments existants en 2050 avec un niveau BBC nécessitera une montée en puissance des dispositifs opérationnels en place visant la rénovation des bâtiments et la lutte contre la vulnérabilité énergétique des plus modestes (plateforme de rénovation, programmes OPAH).

L'axe 3 intitulé « Bâtir la ville des courtes distances par le développement des formes alternatives de mobilité et l'adaptation du territoire » présente de nombreuses initiatives intéressantes pour développer les alternatives à la voiture individuelle. Le développement du vélo est bien abordé et peut constituer un outil efficace de report modal, pertinent pour des distances relativement faibles, de l'ordre de 5 à 10 km maximum. Les objectifs de part modale du vélo à 2025 paraissent néanmoins modestes. Cette thématique devrait également aborder la sécurisation des vélos qui reste un frein à son développement. De manière générale, les actions, telles qu'elles sont rédigées, ne semblent pas s'adresser aux navetteurs périurbains, très majoritairement autosolistes. La démobilité (opportunité du télétravail) semble absente du plan et constitue un levier désormais envisageable pour limiter les déplacements domicile travail très majoritaires sur les territoires. Le développement des bornes de recharge, alimentant la mutation des mobilités vers un mix énergétique plus durable doit être accentué pour répondre aux objectifs fixés par la LOM (26 bornes à l'horizon 2025 semble faible pour répondre aux attentes des automobilistes).

L'axe 4 « Rapprocher le monde agricole et les consommateurs, et accompagner la transition vers une agriculture durable, locale et diversifiée » développe un panel d'actions assez étoffé, en rapport avec les compétences de la collectivité, et en phase avec les orientations nationales et attentes sociétales. La sensibilisation des habitants pour favoriser l'intégration des énergies renouvelables dans les exploitations est recherchée et revêt en effet une grande importance.

L'opération 4.1.2 consistant à réaliser une veille foncière pour l'installation de maraîchers et la conversion agro-écologique de l'agriculture pourrait faire l'objet d'une action de planification pour préserver les terres agricoles de l'étalement urbain via le PLUi.

En rapport avec l'action 4.1.7, je vous invite à faire connaître certains dispositifs comme le Label Bas Carbone, qui favorise la valorisation de démarches de stockage carbone sur certains programmes agricoles ou forestiers.

L'axe 5 « Faire de l'exemplarité de Bourges Plus et des communes un levier de mobilisation du territoire » vise opportunément à accroître les actions d'éducation et de sensibilisation à la mobilité durable et à l'achat responsable, à prendre en compte les EnR dans les programmes de la collectivité, à étendre les actions d'amélioration de l'éclairage public. L'action 5.1 « Protéger et favoriser les milieux naturels du territoire en engageant des projets communaux et intercommunaux exemplaires » complète le champ des préoccupations dans une dimension plus nouvelle.

Enfin un paragraphe spécifique a été introduit au programme d'actions pour lister toutes les actions du plan mises en œuvre en faveur de la qualité d'air. Ce volet ne répond pas pleinement à l'exigence réglementaire : l'étude d'opportunité relative à la création d'une Zone à Faible Emission-mobilité devra formellement intégrer ce plan d'action.

Suivi - Evaluation

Les éléments relatifs au suivi-évaluation du plan sont dispersés dans divers documents (évaluation environnementale et stratégique, rapport de synthèse sur la construction du plan, paragraphe et fiches action du programme d'actions). Ils devront faire l'objet d'une partie dédiée, donnant à voir à la fois la gouvernance adoptée pour le pilotage du plan, les moyens déployés et modalités concrètes permettant le suivi des réalisations, grands objectifs et résultats, la synthèse des indicateurs assortis de valeurs cible et référence.