

Le Préfet

Lyon, le

- 4 FEV. 2019

Monsieur le Président,

En date du 11 décembre 2018, vous m'avez transmis pour avis votre projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) élaboré sur le territoire de la communauté d'agglomération de Valence Romans Agglo. Celui-ci a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 11 mars 2018, avis dont vous avez tenu compte dans une nouvelle version soumise à la consultation du public du 17 septembre au 17 octobre 2018. Dans le cadre de l'avis de l'État, je suis amené à formuler un certain nombre d'observations. Celles-ci sont reprises et détaillées dans l'annexe jointe.

Tout d'abord, je tiens à saluer la pro-activité de Valence Romans Agglo sur la réalisation de ce PCAET qui est parmi les premiers de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Concernant la mobilisation des acteurs pour l'élaboration de ce document, l'agglomération s'est positionnée en coordinatrice de la transition énergétique sur le secteur des énergies renouvelables, fédérant un très grand nombre d'acteurs sur le sujet. Cela a permis l'émergence d'actions concrètes et ambitieuses. Il serait souhaitable que le partenariat soit autant développé sur les autres thématiques, en particulier dans le secteur du logement, et que la part financière apportée par les partenaires soit précisée, ce qui permettrait d'apprécier l'effet levier généré par la collectivité sur le territoire. De même, si de nombreux ateliers avec les partenaires ont eu lieu tout au long de la procédure d'élaboration du PCAET, une plus large concertation avec les citoyens aurait également été souhaitable.

Concernant les différents éléments structurant ce plan, l'ensemble des thématiques d'un PCAET sont abordées de manière solide, en particulier celle de l'énergie. Cependant, de nombreuses actions ne sont pas chiffrées ou restent trop générales pour pouvoir en apprécier l'impact. Le financement d'un tiers des actions n'est pas précisé. Une mise en valeur plus affirmée

Monsieur Nicolas DARAGON
Président de la communauté d'agglomération
de Valence Romans Agglo
Place Jacques Brel
26000 Valence

des actions les plus importantes et des axes stratégiques permettrait d'améliorer la lisibilité de ce plan. Par ailleurs, le dispositif de suivi et d'évaluation, bien que réglementaire, n'est pas explicité dans sa globalité. L'utilisation d'indicateurs proposés par le label Cit'ergie, dont la finalité est d'accompagner l'action des collectivités locales, n'est pas suffisante pour caractériser l'action de l'ensemble des acteurs concernés par ce plan d'actions.

Sur le fond, en l'absence de Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), le PCAET doit prendre en compte les objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC). Les motivations du décalage parfois important selon les thématiques entre les objectifs du territoire concernant la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) et ceux de la SNBC (cf tableau en annexe) mériteraient d'être explicitées.

Enfin, le PCAET a été élaboré de manière partenariale et un certain nombre d'actions engagent la collectivité mais aussi d'autres partenaires institutionnels. Cependant, le document ne précise pas les engagements pris par les partenaires dans la réalisation des actions. Il sera donc nécessaire de préciser la stratégie mise en place en cas de défaillance d'un partenaire.

En conclusion, j'émet un avis favorable sur ce document sous réserve de structurer le plan d'actions et d'en expliciter le dispositif de suivi et d'évaluation. En outre, Valence Romans Agglo étant engagé dans une démarche de territoire à énergie positive, j'attire votre attention sur les efforts d'économie d'énergie à engager dès à présent.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

 Pascal MAILHOS
Pour le Préfet de la Région
Auvergne-Rhône-Alpes
et du département du Rhône
par délégation,
Le Secrétaire général pour les
affaires régionales

Guy LÉVI

Sur la forme

Le périmètre du PCAET s'étend sur le territoire de la communauté d'agglomération de Valence Romans agglo qui regroupe 56 communes. Certaines données font état de 51 communes, territoire de la communauté d'agglomération de Valence Romans Sud Rhône-Alpes avant le 1er janvier 2017. Il conviendra de mettre à jour les données sur le périmètre de la communauté d'agglomération actuelle.

Dans la synthèse du diagnostic, le graphique sur la vulnérabilité du territoire au changement climatique est illisible.

La lecture du plan d'actions n'est pas aisée, il serait souhaitable d'établir un sommaire faisant apparaître les différents axes et actions. De plus, les fiches action, pour la plupart, ne font pas apparaître les gains attendus, que ce soit en termes de consommation d'énergie ou d'émission de carbone. C'est le cas par exemple de l'opération de récupération de chaleur sur le crématorium. Les actions quantifiables pourraient mentionner les émissions initiales et prévoir les émissions post-actions.

Les actions internes à l'agglomération sont parfois détaillées de manière très fine, ce qui conduit à un plan d'action hétérogène en termes d'efficacité et qui fait passer en second plan le rôle de la collectivité en tant qu'animateur de l'ensemble des acteurs du territoire.

Le processus d'élaboration du PCAET ne fait pas apparaître de réunions de concertation avec la population.

Sur l'énergie

L'agglomération est labellisée territoire à énergie positive. Elle a pour ambition d'atteindre près de 100 % d'autonomie à l'horizon 2050, en mettant principalement l'accent sur les filières photovoltaïques et bois énergie. On peut relever que les efforts à fournir devront être constants jusqu'en 2050.

Concernant le photovoltaïque, la fiche action 45 ne mentionne pas les objectifs de développement à atteindre pour les projets sur toiture, par type de maîtrise d'ouvrage, et sur les projets au sol. L'implantation étant plus aisée au sol que sur toiture, il est à craindre que les objectifs ambitieux de développement du photovoltaïque se traduisent par une consommation foncière importante qui ne pourra être acceptée. Les friches industrielles (si elles ne peuvent pas retourner à l'état naturel ou agricole) sont le support à privilégier pour ce type de projets.

Concernant l'éolien, la carte sur les zones mobilisables pour le développement éolien présentée en page 98 du diagnostic fait apparaître plusieurs sites situés en zone Natura 2000 sur la commune de Combovin, ce qui nécessitera des études et concertations poussées.

Le territoire prévoit le maintien de la production hydroélectrique à son niveau actuel. Cependant, le changement climatique est susceptible d'engendrer à moyen ou long terme des tensions sur les ressources en eau utilisées actuellement. Le document ne précise pas si cet élément a été pris en compte dans l'évaluation de la production. De plus, l'action 50 sur l'hydraulique propose la création de nouveaux sites sur les potentiels existants : il n'est également pas précisé si le potentiel de ces cours d'eau tient compte des éventuelles tensions sur la ressource susceptibles d'apparaître.

En ce qui concerne la filière bois énergie, si la surface boisée du territoire est facilement

accessible, la filière bois s'approvisionne aujourd'hui largement à l'extérieur du territoire. Pour limiter les émissions de gaz à effet de serre liées au transport du combustible, un travail sur le développement local de la filière est donc nécessaire conjointement à son développement, comme évoqué dans la fiche action 48.

Les réseaux électriques (transport et distribution) sont trop faibles pour atteindre les objectifs visés. La construction d'une vision prospective du réseau, en collaboration avec RTE et Enedis, est indispensable, pour accompagner le développement de nouveaux projets, comme évoqué dans la fiche action 46.

La géothermie à faible profondeur devrait être développée, l'action 47 prévoyant une opération de promotion à ce sujet. Le changement climatique ayant des conséquences sur la quantité et la qualité de l'eau, une étude préalable devra être réalisée afin de connaître les effets de la géothermie sur la ressource en eau du territoire.

Le PCAET aborde la collecte et le tri des déchets de façon isolé, avec comme seul indicateur la consommation de carburant pour la collecte. Il serait beaucoup plus pertinent d'aborder les déchets sous la forme de réelles stratégies de filières dans une logique d'économie circulaire ; Cela passe par la prévention et la réduction des déchets en premier lieu bien sûr, puis l'amélioration du tri à la source pour les ordures ménagères restant à traiter, pour en orienter une majorité vers des filières adaptées et performantes, notamment en valorisation énergétique : le fermentescible pour la méthanisation, le bois en fin de vie, les refus de compostage en combustion pour la production de chaleur, etc.

En outre, le territoire prévoit moins d'actions sur la réduction de la consommation énergétique que sur la production d'énergie renouvelable. Si des efforts relativement importants sont prévus dans la plupart des secteurs d'activité, ceux envisagés dans le secteur du logement sont particulièrement faibles. Les actions envisagées dans ce secteur sont en cohérence avec les autres démarches déjà engagées (notamment le Plan Local de l'Habitat, PLH) mais elles restent peu ambitieuses par rapport aux objectifs globaux à atteindre.

Sur le bâtiment et la rénovation énergétique

La rénovation énergétique des bâtiments est une priorité pour atteindre les objectifs de réduction des émissions et des consommations énergétiques et les collectivités doivent permettre au secteur du bâtiment de contribuer à la transformation du modèle de développement pour la sobriété énergétique. De nombreux outils existent pour développer cette sobriété, tel que le plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB), qui permet à tous les acteurs de se mobiliser pour atteindre les objectifs de transition écologique tout en développant l'activité économique du secteur du bâtiment et le maintien de l'emploi local. Il permet de rendre plus compréhensible cette politique en hiérarchisant les objectifs compte tenu de l'ampleur des défis à relever.

S'il est vrai que l'accès à l'information, le conseil et l'accompagnement des ménages manque encore de lisibilité, la mise en place du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) au cœur des territoires devrait permettre de leur (re)donner confiance et de s'engager dans un projet. Les collectivités, au travers de leurs attributions respectives, ont déjà vocation à faire monter en puissance les différentes politiques.

Cela passe notamment par :

- l'exemplarité de toutes les structures publiques au travers de leurs actions pour la rénovation de leur propre patrimoine bâti et les constructions neuves ;
- l'animation, la formation et le développement des compétences des professionnels ;
- la structuration de l'offre financière (tiers financement et/ou tissu bancaire territorial) ;

- le suivi et l'observation des rénovations ;
- la mise en place d'aides, de subventions et/ou d'exonération de taxe foncière en complément des aides et dispositifs nationaux (*) ;
- le renouvellement des messages autour de la rénovation énergétique en mettant en avant les bénéfices en termes de confort d'hiver et d'été, de santé au travers de la qualité de l'air intérieur notamment, mais aussi d'amélioration et d'adaptation de l'habitat et de sa valeur patrimoniale. À ce titre, toutes les opérations d'aménagement, de réaménagement ou de revitalisation devraient comporter un volet rénovation énergétique pour les bâtiments existants et performance énergétique et bas carbone pour les bâtiments neufs que l'on pourrait décliner dans tous les documents de planifications ;
- l'éducation et la sensibilisation aux usages et comportements vertueux, notamment en milieu scolaire.

(*) Au niveau national, les dispositifs d'aides suivants sont déjà en place :

Pour les particuliers :

- Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE)
- L'éco-prêt à taux zéro (ECO-PTZ)
- Le programme « Habiter mieux » de l'ANAH, **dont les crédits ne sont pas tous consommés !** et le programme spécifique pour les copropriétés fragiles
- La TVA à taux réduit
- Les aides des fournisseurs d'énergie (dispositif CEE)
- Le chèque énergie
- Les aides de certaines caisses de retraite

Pour les collectivités :

- Dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le partenariat entre l'État et la Caisse des dépôts permet de mettre à disposition des outils de financement de la rénovation énergétique de leurs bâtiments à hauteur de 3 milliards d'euros ;
- Des aides en ingénierie grâce à l'aide des conseillers en énergie partagés (CEP) pour les communes de moins de 10 000 habitants
- Des certificats d'économie d'énergie

Sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique

Le PCAET s'appuie sur des démarches existantes (SCOT, SAGE, PDU, etc.) qu'il vient compléter. L'impact de ces actions ne pourra être évalué qu'à travers leur mise en œuvre dans les documents de planification stratégique ou urbaine.

Un risque lié aux pollens d'ambrosie, espèce invasive à impact sanitaire, est présent sur le territoire du PCAET. Un plan d'actions départemental de lutte contre l'ambrosie sera élaboré en 2019, sous l'égide du Préfet de département. L'objectif de ce plan est de prévenir l'apparition ou de lutter contre la prolifération de ces espèces. L'instruction prévoit que le préfet de département détermine, par arrêté, les modalités d'application des mesures qui sont de nature à prévenir l'apparition de ces espèces ou à lutter contre leur prolifération. Ce plan sera à prendre en compte dans la révision du PCAET et notamment si des contradictions n'apparaissent pas entre ces deux plans.

Le Plan Régional Santé-Environnement (PRSE 3) 2017-2021 a pour finalité de promouvoir un environnement favorable à la santé (<http://www.auvergne-rhone-alpes.prse.fr/le-prse3-en-auvergne-rhone-alpes-r8.html>). Il se place comme un levier d'actions sur le changement climatique notamment dans sa fiche action 16 où il préconise de «Mettre en place des mesures visant à limiter la vulnérabilité des systèmes naturels et humains aux aléas climatiques». Cette action englobe 2 mesures :

- Mesure 1 : Développer la connaissance et la vision régionale globale sur le volet santé publique du changement climatique.
- Mesure 2 : Mobiliser les réseaux d'acteurs intervenant sur la planification et l'aménagement urbain pour développer l'action dans les territoires.

Ainsi, la démarche du PCAET de Valence-Romans-Agglomération pourra contribuer à développer une culture commune des enjeux sanitaires, tout en repérant et valorisant les bonnes pratiques, en favorisant les échanges d'expériences ainsi qu'en identifiant les leviers possibles.

Elle pourra également contribuer à travailler au montage d'appels à projets sur des expérimentations visant à favoriser l'usage des bonnes pratiques face à la chaleur et pour limiter le recours à la climatisation, la lutte contre les îlots de chaleur urbaine, une consommation économe des ressources en eau. La lutte contre les espèces invasives à impact sanitaire pourra également bénéficier d'actions déjà prévues dans les fiches actions du PCAET.

Ces préconisations sont à mettre en lien avec les fiches actions 1, 2, 3, 4, 5 et 6 du PCAET.

Enfin, le diagnostic identifie bien les menaces sur le territoire en matière de changement climatique. Dans le cadre TEPOS, les objectifs du PCAET visent principalement l'**atténuation** (en minimisant les consommations d'énergie ainsi que les émissions de gaz à effet de serre, et en maximisant la production d'énergies renouvelables dans la limite des contraintes environnementales). L'atténuation par la conduite d'actions favorisant ou maintenant les puits de carbone du territoire ne sont par contre pas du tout abordés, comme la limitation de l'artificialisation des sols par exemple. Concernant l'**adaptation**, davantage d'actions pourraient être menées, la majorité des actions identifiées sur ce volet portant uniquement sur les champs de la sensibilisation et de la diffusion de connaissances, ou encore renvoyant uniquement vers le seul secteur agricole.

Des indicateurs de suivi ont bien été définis pour la plupart des fiches actions. Il serait cependant souhaitable de les réunir dans un tableau récapitulatif et de leur affecter des **objectifs**. Par ailleurs, le suivi de l'ensemble des indicateurs est nécessaire pour évaluer l'évolution du territoire sur les différentes thématiques. Certains indicateurs pertinents sont mentionnés dans le diagnostic (comme les calamités agricoles) et ne sont pas repris dans les fiches actions.

Sur les émissions de gaz à effet de serre

Le bâtiment (résidentiel et tertiaire) ainsi que les transports de personnes et de marchandises représentent 84 % de la consommation d'énergie finale du territoire¹. Les objectifs de baisse des émissions affichés dans le PCAET entre 2013 et 2026 sont comparés dans le tableau ci-dessous avec les objectifs de la SNBC entre 2015 et l'horizon du 4^{ème} budget carbone (2029-2033) :

	Bâtiment	Transport	Agriculture	Industrie
PCAET 2026/2013	-19%	-19%	-19%	-19%
SNBC 2033/2015	-53%	-31%	-20%	-35%

Tableau 1: Comparaison des objectifs de baisse des émissions de GES entre 2013 et 2026

Le PCAET affiche une baisse uniforme des émissions sur l'ensemble des secteurs d'activité, alors que des efforts différenciés sont attendus sur le territoire national. Ainsi, les baisses escomptées dans le bâtiment (tertiaire et résidentiel) et les transports sont insuffisantes lorsque l'on sait que le secteur transport représente 46 % des émissions totales de GES et le secteur bâtiment

1: Les données relatives aux consommations énergétiques du territoire proviennent des extractions fournies par l'OREGES pour l'année 2015 (OREGES, 2017)

33 % de ces émissions totales (source OREGES).

La baisse des émissions envisagée dans le secteur agricole est ambitieuse, mais elle concerne un secteur responsable de 10 % d'émissions de GES. On peut donc s'interroger sur la nécessité d'un tel effort qui contribuera à une moindre échelle à l'objectif global.

Par ailleurs, même si une baisse plus importante est envisagée après 2026, il est indispensable que les efforts visant à réduire les émissions de GES (par exemple les économies d'énergie) soient engagés dès aujourd'hui pour atteindre l'ambition de -40 % d'émission totale en 2030 par rapport à 1990.

Sur la qualité de l'air

Les objectifs fixés en matière de réduction des NOx sont relativement faibles (baisse de 36,5 % entre 2013 et 2026). Dans le contexte du contentieux européen qui vise l'État français sur le sujet pour 14 zones dont l'agglomération valentinoise, il est essentiel que tous les acteurs œuvrent avec ambition à la réduction des émissions de NOx. L'objectif à rechercher est de revenir le plus rapidement possible sous la valeur limite réglementaire et d'y rester.

Les actions prévues sur le chauffage au bois répondent à des objectifs élevés, tandis que les actions sur les transports restent plus floues. En l'absence de calendrier de réalisation, il est difficile d'en évaluer l'efficacité réelle, leur ordre de réalisation conditionnant leur impact. En particulier, les actions sur le stationnement doivent être renforcées et constituent un préalable pour que les autres actions sur la mobilité puissent avoir un impact significatif sur la qualité de l'air.

Le diagnostic doit comprendre une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et la stratégie doit définir des objectifs en matière de renforcement de stockage de carbone. Or celle-ci ne pourra être chiffrée qu'après réalisation d'une étude prévue par la fondation de coopération scientifique Rovaltain au sein de l'observatoire de la santé des sols ROVALTERRA. Il conviendra de mettre en œuvre cette action rapidement.

La filière bois énergie verra sa contribution au mix énergétique du territoire augmenter. Pour cette filière, l'équivalent de 175 chaufferies bois de 100 kW doit être installé d'ici 2025. Un enjeu clé de cette filière est le renouvellement du parc de système de chauffage pour réduire les émissions de particules fines (ratio de 1 à 100 entre une cheminée ouverte et un poêle performant). Compte tenu des risques sanitaires liés à la combustion de biomasse par le chauffage au bois, il apparaît nécessaire d'encadrer ce développement, par l'utilisation d'appareils labellisés « Flamme Verte 6 ou 7 ». En effet, le chauffage au bois est le principal contributeur aux niveaux ambiants de particules. D'une manière plus générale, il conviendra de vérifier que les actions prévues pour améliorer la qualité de l'air ont un effet positif sur l'exposition à long terme de la population aux polluants atmosphériques extérieurs ou intérieurs, lors de la définition de programmes de rénovation thermique des bâtiments (ventilation, risque radon, matériaux de construction...).