



**PRÉFET
DE L'ALLIER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

*Service aménagement et urbanisme
durable des territoires
Bureau aménagement durable
Affaire suivie par : Caroline CAUNES
Tél : 04 70 48 79 94
Courriel : caroline.caunes@allier.gouv.fr*

Moulins, le 28 AVR. 2021

Le préfet de l'Allier

à

Monsieur le Préfet de Région
33, rue Moncey
69003 LYON

OBJET : avis de l'État sur PCAET

REF :

PJ :

Les onze EPCI du département de l'Allier se sont engagés dans une démarche d'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), de manière obligatoire pour six d'entre eux, ou volontaire pour cinq d'entre eux. Ils ont bénéficié pour cela de l'assistance du Syndicat départemental d'énergie de l'Allier (SDE 03), qui s'est positionné pour assurer, avec l'appui de deux bureaux d'étude, la coordination de cette démarche collective dénommée « Plan Climat Allier ».

Pays de Lapalisse est la septième collectivité à déposer son projet de PCAET, en date du 09 mars 2021. Celui-ci appelle un avis de l'État sous un délai de deux mois à compter de cette dernière date. Les services de la DDT de l'Allier formulent les observations suivantes sur ce projet.

I. Analyse réglementaire

Le cadre réglementaire est fixé par le décret n°2016-849 du 28 juin 2016 et par l'arrêté du 4 août 2016 relatifs au plan climat-air-énergie territorial. Ils définissent la structure du PCAET et les éléments à prendre en compte pour son élaboration.

A. Structure :

Le diagnostic proposé par Pays de Lapalisse est complet et de bonne qualité. Il s'appuie sur les données des observatoires régionaux conformément au porter à connaissance élaboré par la DDT au lancement de la démarche. Il donne une bonne photographie du territoire et de ses enjeux.

La synthèse présentée en début de document est claire et compréhensible pour le grand public, tout comme les zooms réguliers sur les principaux constats et notions essentielles à retenir. Les éléments de comparaison départementaux, bénéfiques directs de la démarche collective « Plan Climat Allier », permettent de mettre en perspective les spécificités du territoire de l'EPCI de manière intéressante.

L'intermittence des énergies renouvelables, comme pierre d'achoppement à la transition énergétique, figure dans la partie « diagnostic ». La question de la gestion de l'intermittence de ces énergies et du stockage de leur production se poserait plutôt dans la partie « stratégie ».

La stratégie bénéficie d'une synthèse en début de partie, ce qui en facilite l'appropriation. Les priorités et les objectifs sont fixés sur l'ensemble des enjeux relevés et sont articulés avec ceux du SRADDET. Ils sont déclinés aux horizons préconisés par les textes (2026, 2030 et 2050).

Le programme d'actions couvre l'ensemble des thématiques requises. La présentation synthétique proposée en début de partie permet de l'appréhender facilement, tout comme le code couleur affecté à chaque axe stratégique. Il est, dans sa globalité, précis et détaillé. **Les actions relevant de l'échelle départementale, qui sont appelées à figurer dans l'ensemble des 11 PCAET de l'Allier, pourraient faire l'objet d'une codification spécifique, afin de permettre de les identifier immédiatement.**

Le dispositif de suivi est clair et complet. Sa modularité (suivi simplifié ou détaillé) semble appréciable et devrait en faciliter l'appropriation par les personnes en charge de son alimentation puis de son exploitation. La distinction de l'indicateur de mise en œuvre et de l'indicateur de performance est claire. **Il est d'ailleurs conseillé de ne retenir, sauf exception justifiée, qu'un indicateur de mise en œuvre et deux indicateurs de performance maximum par action.** Par ailleurs, il n'est pas fait mention du bilan du PCAET à mi-parcours (3 ans) et du rapport d'exécution prévus par le décret. **Il conviendra donc de compléter le dispositif de suivi sur ce point. Enfin, les systèmes de cotation des impacts attendus et le libellé du niveau d'avancement restent encore à homogénéiser à la marge pour en améliorer la clarté.**

L'évaluation environnementale stratégique comporte une synthèse globale du PCAET en début de document qui donne une bonne visibilité d'ensemble. La démarche itérative est bien explicitée et l'évaluation des incidences prévisibles du PCAET et des mesures ERC prévues dans les différents scénarios est claire et détaillée. Elle fait ressortir les points de vigilance et les mesures préconisées, enjeux proches de ceux du plan climat en lui-même, des impacts globalement positifs sur l'environnement et quelques points de vigilance (impact de la rénovation énergétique sur le patrimoine, le paysage, impact du développement de la mobilité sur l'imperméabilisation des sols, etc.). Elle est l'occasion de s'assurer de la cohérence du PCAET avec de nombreux documents cadre, nationaux, régionaux ou locaux. Enfin, des indicateurs relatifs aux thématiques de l'évaluation environnementale sont aussi présentés.

B. Périmètre :

L'ensemble des secteurs d'activités prévus par la réglementation est traité, tout comme les polluants à étudier. Le diagnostic les aborde successivement, les enjeux climat-air-énergie sont traités de manière intégrée, notamment dans la stratégie qui explicite bien l'imbrication des impacts des actions.

C. Articulation avec les schémas en vigueur :

Le PCAET prend en compte le document de planification qu'est le SRADDET. Les objectifs du SRADDET sont rappelés clairement dans chaque domaine, ce qui permet de mettre en perspective les objectifs locaux. Il est également fait mention des objectifs nationaux issus de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) notamment : cette référence n'est plus exigée par les textes depuis l'approbation définitive du SRADDET le 10 avril 2020. Néanmoins, cet élément permet de conforter la trajectoire retenue par le territoire.

Il n'est pas fait référence au SCOT du Pays de Lapalisse, ce qui n'est pas incohérent. En effet, ce SCOT, qui couvrirait uniquement les quatorze communes de la communauté de communes, est ancien. Approuvé en 2005, prolongé en 2015 pour six ans, le SCOT ne prenait pas en compte les

problématiques Climat-Air-Energie. Caduc en 2021, il ne sera pas mis en révision sur le seul périmètre de la communauté de communes du Pays de Lapalisse.

D. Bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) :

Le PCAET intègre le BEGES, réglementairement non obligatoire pour les EPCI de moins de 50 000 habitants. Celui-ci est utilement exploité pour l'estimation des potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre et s'intègre donc naturellement au document global.

II. Analyse qualitative

A. Gouvernance

Le territoire du Pays de Lapalisse a pris la décision, pour l'écriture de son premier Plan Climat Air Énergie (PCAET), de s'inscrire dans une démarche départementale initiée par le Syndicat d'Énergie de l'Allier (SDE 03). Dès lors, certaines étapes de concertation ont été mutualisées à l'échelle du département ou à l'échelle du Pays de Vichy-Auvergne. Afin de mener à bien l'élaboration du PCAET, plusieurs instances de décisions ont été établies tant à l'échelle de l'EPCI, qu'à l'échelle départementale. Les élus du territoire ont montré une importante mobilisation dans la construction du PCAET à travers un comité de pilotage dédié, notamment lors de l'élaboration de la stratégie et du programme d'actions. Le projet de territoire, qui vise l'autonomie énergétique et la neutralité carbone à l'horizon de 2050, ainsi que l'identification d'élus référents, assurent la pérennité de la démarche.

Les acteurs du territoire, institutionnels, citoyens, associatifs ou privés, ont également été mobilisés et présents lors des réflexions préparatoires. L'élaboration a été participative et a permis à chacun de faire valoir ses propositions ou de mettre en valeur des actions déjà engagées. À cet égard, le livre blanc de la concertation offre une vision claire et précise de la méthodologie employée, des ressources mobilisées et du calendrier d'élaboration du PCAET. Trois animations de type « Théâtre – Forum » sur les thèmes de l'habitat, de la mobilité et de l'agriculture/consommation ont permis de recueillir des pistes de réflexions et des propositions d'actions des citoyens et leur vision du territoire.

B. Cohérence

a. Cohérence interne du plan

La stratégie est cohérente avec les éléments du diagnostic. En effet, elle définit six axes d'actions qui correspondent aux enjeux prioritaires identifiés. Elle fait ressortir l'importance majeure des outils de planification territoriale (planifier la mobilité, cartographier les espaces disponibles pour le solaire photovoltaïque, gestion de l'eau, limitation de l'étalement urbain, de l'artificialisation des sols, préservation des espaces naturels et agricoles, place de la nature en ville, etc.). Le programme d'actions décline ces priorités en objectifs opérationnels dans les principaux domaines attendus : réduction des consommations énergétiques dans le secteur résidentiel et celui des transports et déplacements, réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants fondée sur les gisements identifiés dans le diagnostic, mais aussi préservation et optimisation du stockage de carbone, préservation de la ressource eau et mesures d'adaptation au changement climatique.

b. Cohérence avec les autres démarches

Le territoire du Pays de Lapalisse s'inscrit dans une démarche de révision générale de son PLU(i), démarche engagée par délibération du conseil communautaire le 04 mars 2021. À noter que les PLU(i) doivent être compatibles avec le PCAET depuis l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020. Dès lors, cette révision générale a notamment pour objectifs d'intégrer les enjeux du PCAET, d'encadrer les possibilités de développement des énergies renouvelables, de promouvoir l'agriculture en la pérennisant, en anticipant les mutations actuelles. Une réflexion sur les mobilités est également menée à l'échelle de cette révision, en particulier sur les mobilités douces afin de limiter l'usage de la voiture individuelle, de préserver et valoriser les ressources naturelles. Le PCAET est donc en cohérence avec les objectifs de la révision générale du PLU(i).

La stratégie et les actions proposées en matière de gestion sylvicole veillent quant à elles à l'équilibre entre la production de bois-énergie et la séquestration de carbone en forêt : en ce sens, elles sont en cohérence avec le plan régional Forêt-Bois AURA de 2019.

C. Prise en compte des enjeux de l'État

Les principaux enjeux pré-identifiés par l'État lors du lancement de la démarche PCAET sont pris en compte par la collectivité, voire complétés. La priorisation des enjeux est pertinente et révèle une bonne maturité du territoire sur les thématiques climat-air-énergie.

L'enjeu de développement des énergies renouvelables est approprié par la collectivité qui souhaite s'impliquer directement dans l'émergence, l'accompagnement et la mise en œuvre de certains projets.

L'ensemble des actions ne semble pas de nature à dégrader la qualité de l'air. En la matière, les principales actions portent sur le remplacement des appareils de chauffage peu performants. **Sur ce champ, la qualité de l'air intérieur pourrait toutefois être également abordée dans le cadre de ces actions.**

D. Ambition du plan

a. Potentiel et objectifs

Le PCAET du Pays de Lapalisse positionne sa stratégie par rapport aux objectifs régionaux définis par le SRADDET pour chaque domaine : réduction des consommations énergétiques, développement des énergies renouvelables par filière, réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants. La référence à la stratégie nationale bas carbone (SNBC) permet de tracer une trajectoire de référence que la collectivité choisit de suivre.

En matière de rénovation énergétique des bâtiments, l'objectif poursuivi est celui d'une réduction de moitié des consommations énergétiques, ce qui est cohérent avec les enjeux identifiés, la trajectoire cadre et la stratégie. En effet, le secteur résidentiel et le secteur tertiaire constituent une priorité d'action tant au regard des consommations d'énergie, que des émissions de GES et de polluants atmosphériques. Toutefois, en ne visant pas une rénovation intégrale des bâtiments au niveau BBC à l'horizon de 2050 (l'objectif concerne seulement 60 % du parc tertiaire et seulement 30 % du parc résidentiel), l'EPCI s'écarte de l'objectif fixé par la loi de transition énergétique (LTECV) de 2015. **Cet objectif opérationnel devra donc être réajusté.** On peut également rappeler l'objectif national intermédiaire de rénovation de la totalité des « passoires thermiques » (étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique) à l'horizon désormais relativement proche de 2025. **Un ciblage de l'effort de rénovation permettrait en effet de maximiser l'impact immédiat sur les**

consommations, tout en luttant contre la précarité énergétique sur le territoire. À ce titre, un phasage et une priorisation des actions dans ce domaine auraient été pertinents.

En ce qui concerne les énergies renouvelables, la collectivité a pour objectif de développer de manière optimale son potentiel en énergie renouvelable pour produire 125 GWh par an pour atteindre l'autonomie énergétique en 2050. Cet objectif est ambitieux et dépasse la trajectoire cadre.

En matière d'énergie photovoltaïque, la collectivité cible une production de 21 GWh à l'horizon 2050, avec une volonté d'équiper avec des ombrières photovoltaïques, 70 % des surfaces disponibles sur les sites parkings et les espaces délaissés détectés, 16 % des toitures résidentielles mobilisables et 70 % des bâtiments d'entreprises disponibles. Un projet d'aménagement de deux parkings existants avec des ombrières photovoltaïques rectangulaires, situé au sein de l'Aire de Vérités, est en cours de développement.

Il est rappelé que les doctrines nationales concernant les centrales au sol prévoient aujourd'hui que les projets de parc s'implantent préférablement sur les zones dites « dégradées ». Le recours à des zones agricoles n'est donc pas à privilégier. En ce sens, la stratégie que prévoit le PCAET de la communauté de communes, considérant le potentiel existant sur les toitures résidentielles, les surfaces d'entreprises et les espaces délaissés, est en phase avec les orientations nationales.

À ce jour sur le territoire de la communauté de communes, aucun parc photovoltaïque au sol n'est en service.

En matière d'énergie éolienne, la collectivité cible une production de 48 GWh à l'horizon 2050. À ce jour, un parc de trois éoliennes, autorisé mais non construit, se situe sur la commune d'Andelaroche. La production associée aux trois mâts est d'environ 20GWh. A noter également qu'un parc de quatre éoliennes est en cours d'instruction sur la commune de Billezois et de Saint-Christophe. La production associée aux quatre mâts est d'environ 22GWh.

L'évolution de la production d'énergie renouvelable sur le territoire du Pays de Lapalisse s'appuie essentiellement sur la filière éolienne.

Le potentiel du territoire est maximisé en matière de réduction des consommations énergétiques et de production d'énergies renouvelables. A cela s'ajoutent des actions supplémentaires sur les secteurs dont les émissions sont principalement non énergétiques, tel quel l'agriculture. En effet, la collectivité, n'ayant pas les ressources pour réduire ces émissions liées notamment à la présence importante de l'élevage sur le territoire, a fait le choix de calculer un potentiel de réduction de GES sur son territoire sans en réduire l'activité. Le secteur agricole disposant d'un fort potentiel de captage des gaz à effet de serre, la collectivité a fait le choix de coupler des actions de stockage des gaz à effet de serre afin de compenser les émissions résiduelles. L'objectif d'autonomie énergétique du territoire à l'horizon de 2050 qui en découle semble donc réaliste. L'objectif complémentaire d'une séquestration nette de carbone assez largement positive (c'est-à-dire une absorption de carbone supérieure aux émissions annuelles de GES) repose pour partie sur la capacité du territoire à accroître fortement son puits de carbone au travers des forêts du territoire, du maintien de ses prairies, de la plantation de haies en bordures de parcelles et du maintien de ses zones humides. **Une vigilance particulière sera nécessaire sur ce point pour s'assurer que cet objectif sera atteint.**

Enfin, d'une manière générale, on observe que la trajectoire fixée à l'horizon de 2050 est fondée sur une forte accélération de la dynamique à partir de 2030 sur la plupart des thématiques. **Il demeure néanmoins important que les premiers impacts de la politique climat-air-énergie soient visibles rapidement, ce que devra confirmer le bilan à mi-parcours (3 ans) du PCAET.** Au regard

des nombreuses actions déjà engagées, celui-ci offrira un recul notable par rapport à l'année de référence fixée à 2015.

b. Caractère adapté et opérationnel

Les moyens internes de la collectivité sont clairement mobilisés, avec une volonté affichée de développer la transversalité entre les services techniques de la communauté de communes. La mise en place d'équipes projets et d'élus référents contribue à l'ambition du plan. Les objectifs sont modulés selon les thématiques en fonction des atouts et des contraintes du territoire et les choix sont globalement justifiés.

Comme indiqué dans le plan, la sobriété énergétique dans le secteur des transports et déplacements passe notamment par l'essor de la non-mobilité: **une action sur la promotion et le développement du télétravail, par exemple au sein de la collectivité, aurait donc pu utilement apparaître.**

Environ 80 % des actions sont opérationnelles, et donc susceptibles d'avoir un impact positif à court terme. Ces actions sont complétées par d'autres actions de communication et de sensibilisation des différents publics (scolaires, citoyens, agriculteurs, industriels, agents de la collectivité, etc.), visant à garantir des effets à plus long terme. **Toutefois, certaines actions (développement des mobilités alternatives, modernisation du fret routier) posent la question de leur déploiement futur à grande échelle, qui sera nécessaire pour avoir un impact sensible.** Cette mise en application d'envergure est d'autant plus importante qu'il en va de l'objectif de neutralité carbone évoqué plus haut.

E. Crédibilité du programme d'actions

Le programme couvre l'ensemble des domaines attendus. La soixantaine d'actions, dont la moitié a une portée départementale, semble de nature à en permettre un suivi aisé. Sa rédaction est globalement claire et précise, notamment sur le contenu détaillé des actions. Cela révèle une bonne maturité de la plupart des actions retenues, avec un portage souvent bien identifié et un séquençement d'ores et déjà établi.

Les deux tiers des actions proposées sont portées par des partenaires de la collectivité, ce qui constitue un gage de robustesse du programme d'actions. L'implication de l'ensemble des acteurs du territoire, au premier rang desquels le SDE, partie prenante motrice de la démarche PCAET, constitue une garantie de bonne exécution du plan sur de nombreux volets, tout comme celle du Conseil départemental.

Enfin, le fait que les deux tiers des actions soient engagées, que la trajectoire soit dessinée à l'horizon de 2050 et que le suivi opérationnel soit prévu à long terme sont de nature à garantir la pérennité de la démarche.

L'implication des élus et la mobilisation des services techniques de la collectivité pour la mise en œuvre d'une politique climat-air-énergie, par la mise en œuvre d'un pilotage durable, est une condition nécessaire de la réussite de cette politique. À ce titre, il est à noter que le bilan à mi-parcours du PCAET à 3 ans ne ressort pas de manière claire. Pourtant, il constitue une étape importante afin d'ajuster le programme d'actions en fonction de ses premiers effets constatés et des difficultés rencontrées. **L'outil de suivi pourrait faire figurer plus explicitement cette étape.**

Un élément déterminant pour la mise en œuvre effective des actions sera l'infusion de ce plan dans le champ de la planification territoriale, et en premier lieu, la manière dont PCAET et le PLU(i) se nourriront mutuellement. Les actions du plan s'inscrivent ainsi dans un temps long et nécessiteront un portage fort par la collectivité.

III. Conclusion

Le PCAET du Pays de Lapalisse est conforme aux attendus réglementaires. Sa structure est claire et cohérente. La volonté politique de la collectivité est réaffirmée et l'ensemble des politiques climat-air-énergie qu'elle porte apparaissent complémentaires et bien articulées. Le caractère opérationnel du plan est globalement satisfaisant. Le bilan à mi-parcours devra en démontrer les effets attendus à court terme.

Des remarques plus spécifiques, venant compléter ou préciser les observations générales qui précèdent, figurent en annexe au présent avis.

Le préfet

Jean-François TREFFEL

Annexe – Remarques spécifiques sur le PCAET du Pays de Lapalisse

Remarques spécifiques relatives au programme d'actions :

N° de fiche	Thématique	Observations
	Divers	La description des risques naturels est correcte. Seules les données sur le risque retrait gonflement des argiles sont à actualiser. En effet une nouvelle carte d'exposition du territoire au phénomène de retrait gonflement des argiles a été publiée par le BRGM en 2020.
2.1.3	Secteur résidentiel	L'avenir des OPAH est incertain et les conditions de l'ANAH évoluent régulièrement, notamment concernant la question du niveau de ressources. De ce fait le nombre de bénéficiaires peut fortement varier d'une année à l'autre et la pérennité de cette action, au-delà de la convention d'OPAH, est donc incertaine. Dans le potentiel mobilisable, il est fait référence, notamment, à du foncier de faible valeur agronomique (parc à volailles, parc à mouton) qui reste du foncier agricole. Cette solution d'implantation, en partenariat de la SAFER, ne devrait pas être retenue pour ce genre de projet et les porteurs de projet devraient s'orienter vers les espaces délaissés répertoriés dans cette action par la DDT 03 et le SDE 03. De plus, il est cité dans cette action les projets agri-voltaïques qui conservent voire favorisent l'activité agricole. Actuellement dans le département de l'Allier, ces projets engendrent une activité agricole non significative par rapport au potentiel de la zone d'implantation et s'assimilent plus à du pâturage d'entretien et à une activité de service.
3.2.1		
3.2.3	Énergies renouvelables	Il est inscrit dans l'objectif de l'action, que la cartographie des espaces délaissés, hors foncier agricole, doit permettre aux EPCI d'aller chercher les porteurs de projets. Or l'objectif de l'action est plutôt que la cartographie des espaces délaissés soit un outil pour les EPCI ou d'autres acteurs afin d'orienter les porteurs de projets sur des espaces dégradés.
3.2.6	Méthanisation agricole	Attention à la complémentarité avec la fiche 4.2.2
4.2.1	Adaptation culturale des pratiques ou AP3C	Domage que cette action se cantonne seulement à la démarche AP3C. Pas de référence aux travaux menés dans le cadre des groupes de développements professionnels (CETA par exemple). Peut-être en existe-t-il un sur le territoire ?
4.2.2	Valorisation du rôle de l'élevage et expérimentation élevages bas carbone	Sur le rôle de l'élevage et du stockage carbone, être cohérent entre le maintien de pâturage, le développement de l'herbe dans les rations, la volonté de ne pas trop intensifier, d'arroser à bon escient et la production de CIVES. Attention également entre la volonté d'accompagner les méthaniseurs agricoles et le souhait de lutter contre les GES, de favoriser les puits de carbone, la préservation de la ressource en eau. La méthanisation agricole s'accompagne d'intensification des cultures et d'irrigation de celles-ci (CIVES arrosées pour produire par exemple). Le fonctionnement des méthaniseurs montre bien que seuls les effluents ne suffisent pas et que pour un fonctionnement optimum du méthaniseur, il faut des cultures énergiques (CIVES, maïs).

N° de fiche	Thématique	Observations
4.2.3	Faciliter la reprise agricole et l'accès au foncier des nouveaux agriculteurs	Seuls Terres de Liens et l'ADEME (lien pour régie agricole) sont identifiés comme partenaires mobilisables, or il en existe d'autres, comme la SAFER, par exemple. La chambre tient par ailleurs un répertoire départemental à l'installation, dont il n'est pas fait mention ici. La mobilisation de l'outil PARCEL ne semble pas complètement répondre aux enjeux de la fiche (reprises des exploitations agricoles).

