

Document d'analyse du projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) Communauté urbaine Grand-Paris-Seine-et-Oise (78)

Ce document d'analyse du PCAET a été élaboré à partir des contributions de l'ensemble des services de l'État régionaux et départementaux, ainsi que les établissements associés en liens avec les thématiques portées par les plans climat-air-énergie territoriaux. Il s'agit des services des directions régionales et interdépartementales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRIAFAF), de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) et de l'hébergement et du logement (DRIHL), de leurs unités départementales, le cas échéant de la direction départementale des territoires (DDT), ainsi que l'agence régionale de santé (ARS), la direction régionale de l'ADEME et Airparif.



Synthèse de l'avis de l'État :

1. Remarques générales
2. Analyse du diagnostic
3. Analyse de la stratégie et des enjeux
4. Analyse du plan d'action
5. Analyse du dispositif de suivi évaluation
6. Analyse de l'implication des acteurs – concertation
7. Conclusion générale

1 Remarque générale

Le projet de plan est de bonne facture, clair, complet, et facile à lire. Les documents cadres régionaux (SRCAE et PPA) sont bien évoqués et pris en compte. Les objectifs du plan climat sont clairement affichés pour 2050, les objectifs intermédiaires, notamment pour la durée de ce premier plan et à 2030 ne sont pas explicités. Ces objectifs qui vont structurer les actions et leur évaluation doivent être clairement affichés.

2 Diagnostic – Etat des lieux et potentiel

L'état des lieux est globalement complet du point de vue de la réglementation, y compris le bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) demandé par l'article L.229-25 du code de l'environnement. L'année de référence du diagnostic est 2012. Il est recommandé de mettre à jour le diagnostic d'ici le bilan à mi-parcours avec les données d'une année de référence plus récente, (les données de l'année 2017 sont désormais disponibles sur Energif/ROSE). La qualité de l'air fait l'objet d'un diagnostic à part, bien construit. De plus, une attention a été portée à l'exposition des habitants, ce qui est remarquable. Une analyse et une discussion sur l'évolution temporelle de la qualité de l'air aurait été appréciée. Les références au SRCAE et au plan de protection de l'atmosphère (PPA) sont appréciées.

Les potentiels de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre n'ont pas été évalués globalement ou par secteur ; seules quelques évaluations qualitatives ont été réalisées dans les études détaillées pour chaque secteur réglementaire. L'évaluation des potentiels de réduction est requise par la réglementation : il doit donc en être fait mention, ou préciser si les objectifs fixés par la stratégie permettent d'exploiter l'ensemble des potentiels sectorisés. L'évaluation de certains potentiels sont perfectibles, notamment pour la production de bois-énergie : sur les taux de prélèvements, les débouchés du bois d'œuvre et des matériaux biosourcés. L'ensemble des potentiels des énergies renouvelables a été examiné. En prenant en compte une réduction de la consommation d'énergie de 50 % d'ici 2050, le mix énergétique pourrait couvrir la moitié de cette future consommation d'énergie. Il existe plusieurs réseaux de chaleur, qui pèsent assez peu sur le bilan énergétique actuel (3%). Si le potentiel de développement des ressources thermiques alimentant des réseaux de chaleur a bien été étudié, il n'y a pas d'étude du développement de ces réseaux.

3 Enjeux et stratégie

La stratégie est complète vis-à-vis de la réglementation. Les études qui l'accompagnent sont bien menées. Le lien entre le diagnostic, la stratégie et le plan d'action est clairement défini. Les enjeux du territoire ont été identifiés et sont explicités. Ils sont en adéquation avec les enjeux régionaux, notamment ceux portant sur le secteur bâti (résidentiel et tertiaire) qui constitue un enjeu par son niveau de consommation (44 % de bilan territorial), d'émissions de gaz à effet de serre (34%) et sa dépendance aux ressources fossiles (pétrole et gaz). Il en est de même pour le secteur de la mobilité (29 % de la consommation du bilan territorial et 48% des émissions de gaz à effet de serre). En plus des enjeux identifiés, on peut citer :

- Le fort poids du secteur industriel dans le bilan énergétique (25 % du bilan territorial), avec une forte dépendance au gaz (54 % du secteur). Un éclaircissement sur l'usage de charbon par le secteur industriel serait utile via par exemple une action spécifique ;
- La dépendance aux ressources fossiles (pétrole et gaz) à hauteur de 60 % de la consommation globale ;
- L'artificialisation des sols particulièrement élevée sur le territoire (0,28 %/an par rapport à la moyenne française 0,03 %/an). La préservation des sols cultivables et de forêts restantes devrait constituer un objectif de la stratégie.

Les objectifs du scénario de transition sont en-deça des objectifs nationaux : -36 % des consommations d'énergie (50 % attendu), -63 % des émissions de gaz à effet de serre (83 % attendu). Les objectifs par habitant, en prenant en compte l'augmentation de la population, sont plus cohérents avec les objectifs nationaux. De plus, en l'état le PCAET ne s'engage pas dans une décarbonation complète du territoire d'ici à 2050. Or, il est rappelé l'objectif de neutralité carbone à 2050 fixé par la loi **Énergie Climat**.

Les objectifs sectoriels sont relativement cohérents avec les objectifs nationaux mais plusieurs leur restent inférieurs, notamment ceux associés au secteur tertiaire et au secteur agricole. En effet, les objectifs fixés pour le secteur tertiaire sont très en-deça des objectifs nationaux fixés par la SNBC et la PPE, mais aussi au titre du « décret tertiaire ». Par ailleurs, la stratégie ne fixe pas d'objectif de raccordement du bâti à des réseaux de chaleur, ni des objectifs d'extension ou de création de ces réseaux. S'agissant du secteur agricole, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui pourrait être couplé à celui de réduction des polluants atmosphériques dues aux pratiques agricoles, pourrait être plus ambitieux compte tenu de la forte dépendance de ce secteur aux ressources fossiles. L'ensemble du potentiel d'énergie renouvelable identifié sera mobilisé d'ici 2050 et la priorisation de la chaleur fatale est appréciée. Pour le secteur des transports, il est noté que le transport des marchandises a été pris en compte, ce qui est assez rare dans les PCAET.

Les objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques sont calés sur le PREPA. C'est satisfaisant. Cependant, il n'y a pas d'objectifs pour la réduction de l'exposition des populations, ce qui est d'autant plus dommage que ce point a été bien traité dans le diagnostic. Il est recommandé de définir des objectifs de réduction de l'exposition des populations à une mauvaise qualité de l'air, et notamment de définir une stratégie de prise en compte de la qualité de l'air dans les documents d'urbanisme.

4 Plan d'actions

4.1 Rénovation énergétique

Le PCAET consacre 8 fiches actions à l'enjeu de la rénovation énergétique du bâti qui sont bien détaillées et semblent opérationnelles. Une action est dédiée à la création d'une plateforme de la rénovation énergétique qui permet notamment de faire concorder l'encouragement à la rénovation énergétique des bâtiments avec la montée en compétence des professionnels, la prise en compte des enjeux de recyclage des matériaux de construction dans la formation des entreprises et dans la sensibilisation du public. Elle pourrait s'appuyer sur le dispositif SARE (Service d'accompagnement à la rénovation énergétique), afin de disposer de financements complémentaires et d'accompagnements techniques et associer le Conseil départemental des Yvelines et l'ANAH. Le nombre de logements rénovés (en fonction du type de classement de rénovation) serait un indicateur pertinent à prévoir. L'action 1.3 à destination des entreprises pourrait être complétée par les modalités d'accompagnement des entreprises en faveur de la rénovation énergétique de leurs bâtiments, notamment dans le cadre du SARE pour le petit tertiaire.

Enfin, afin de faciliter la rénovation énergétique des bâtiments, le PLUi pourrait évoluer afin de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments par l'extérieur, en autorisant un dépassement des règles relatives au gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique, et en imposant des exigences énergétiques fortes pour les bâtiments situés en secteur EcoQuartier. Il est à noter que sur le territoire, plusieurs communes sont lauréates du dispositif Action Cœur de Ville, et s'investissent dans une OPAH-RU, qui permet de lutter contre la précarité énergétique des ménages modestes. A ce titre le PCAET pourrait les prendre en compte et formuler des recommandations plus forte en faveur de la planification et leur prise en compte dans les documents d'urbanisme. Enfin, bien qu'évoqué dans le diagnostic et la stratégie, il est très fortement recommandé dans le plan d'actions de favoriser la connexion du bâti (résidentiel et tertiaire) à des réseaux de chaleur.

4.2 Transition des mobilités

L'action 2.2, visant à développer les mobilités actives, pourrait être enrichie de l'objectif de sécurisation des parkings vélo, notamment à proximité des pôles gare (en cohérence avec la Loi d'Orientation des Mobilités). A ce titre, l'État a fixé comme objectif de tripler la part modale du vélo d'ici 2024, via le « plan vélo et mobilités actives ». Un fonds mobilités actives a été créé à destination des territoires proposant des projets de continuités cyclables s'inscrivant dans une politique territoriale de mobilité. L'action 2.6, sur le développement des bornes de recharge électrique, est encouragée afin de permettre et d'accélérer la transition des véhicules d'ici à 2040. Cependant il est recommandé de faire preuve de vigilance dans le développement de ce réseau pour optimiser les besoins de raccordement sur le réseau de distribution d'électricité. Une récente étude d'Enedis et de l'ADEME, qui pourra être communiquée, permettrait d'aider à la réalisation de cette action. Le PCAET évoque peu la thématique du stationnement. Cependant, dans une logique de réduction des déplacements carbonés, et des émissions de gaz à effet de serre, une politique efficace de mutualisation des parkings pourrait être menée sur le territoire. Une des actions que pourrait porter le PCAET serait d'ouvrir, dans le PLUi, la possibilité de mutualiser les places de stationnement. Enfin les notions de plans de déplacement (entreprise, administration, etc.) apparaissent peu ou pas dans le plan climat. Ces documents de planification sont des outils structurants qui permettent de coordonner l'ensemble des actions de mobilités. L'établissement de ces plans par leurs acteurs sont à encourager, notamment un plan local de déplacement (PLD) au niveau de l'intercommunalité pourrait être envisagé.

4.3 Développement des énergies renouvelables et des réseaux de chaleur

La réalisation d'un schéma directeur énergie (action 3.1) constitue un préalable à la définition des stratégies territoriales. Ce schéma directeur devra prendre en compte l'ensemble des énergies renouvelables. Ainsi, la filière géothermie basse énergie n'est quasiment pas abordée dans le PCAET. Or, cette énergie non délocalisable constitue une ressource à déployer.

L'action 3.6 porte sur l'identification et la cartographie des sources de chaleur fatale. Cette cartographie pourrait utilement intégrer les réseaux de chaleur existants du territoire, afin d'identifier les potentialités de déploiement de ces réseaux. Ils constituent un levier important afin d'augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique du territoire. La densité énergétique, qui permet d'évaluer la faisabilité d'un réseau de chaleur, est très liée à la densité de construction. Aussi, les secteurs d'aménagement à fort développement urbain, trouveraient également toute leur légitimité à figurer sur la cartographie des sources de chaleur fatale dans le cadre d'une réflexion globale de déploiement des réseaux de chaleur. C'est en effet à travers le prisme d'une vision globale que ces projets d'ampleur trouvent tout leur potentiel économique, et qu'une décision nécessitant parfois de lourds investissements peut être prise, ce qui amène à recommander l'élaboration d'un schéma directeur des réseaux de chaleur.

La collectivité pourrait compléter son approche en prenant en compte les recommandations suivantes :

- Établir, à partir de la fiche-action 4.6, les priorités des 5 sous-actions qui y figurent, en fonction des enjeux territoriaux, des moyens disponibles des partenariats et des financements mobilisables pour chacune d'entre elles ;
- Identifier les partenaires associatifs qui aideront la collectivité à définir la méthode de sensibilisation et de mobilisation des acteurs (PikPik, Graine IdF, ZeroWaste, etc.)
- Prendre en compte le plus en amont possible, dans les projets d'aménagement et d'urbanisme prévus sur le territoire, les démarches de prévention et de gestion des flux (matériaux, énergie, déchets). L'action 1.7 pourrait ainsi au-delà du recours au biosourcé et recyclé, intégrer cette dimension lors des opérations de chantier. Elle pourrait intégrer des approches relevant de l'économie de fonctionnalité, appliquées aux bâtiments, avec l'objectif d'en évaluer l'impact positif sur la consommation d'énergie.

4.4 Secteur industriel et secteur agricole

Le secteur industriel a été largement discuté dans le diagnostic et la stratégie. Il serait utile que des actions spécifiques puissent être définies, notamment autour des bilans des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) et les plans de performance énergétique (PPE).

Une action sur les intrants agricoles est prévue, elle devrait viser à une réduction des émissions de polluants atmosphériques. Il est recommandé un dialogue avec le milieu agricole, sur la réduction de la consommation d'énergie, et sur leurs pratiques en lien avec la qualité de l'air (azote).

4.5 Lien entre PCAET et PLUi :

L'action 3.2 aborde la nécessité de faire évoluer les règles d'urbanisme afin de faciliter le déploiement des énergies renouvelables. L'examen du PLUi démontre une réelle volonté d'avancer sur le sujet, cependant le PCAET pourrait faire des recommandations de révision partielle permettant une amélioration de certaines dispositions et favorisant l'émergence des énergies renouvelables sur le territoire. Les services de l'État, en particulier la DDT des Yvelines, pourra stipuler un certain nombre de recommandations en ce sens. Par ailleurs, le code de l'urbanisme prévoit des outils incitatifs et/ou prescriptifs pour favoriser le développement de constructions et d'aménagements vertueux en termes d'économies d'énergie.

4.6 Qualité de l'air

L'action 4.5 prévoit une concertation sur la qualité de l'air : l'implication des acteurs et des habitants est en effet à encourager. Elle indique aussi que le PLUi, en cours d'élaboration, inscrit des mesures en faveur de la qualité de l'air sur le territoire. Le chauffage au bois avec des équipements non performants est pointé dans le résidentiel. Des actions de promotion des installations labellisées flamme verte sont préconisées. Des actions sur la promotion de bois énergie de qualité pourraient aussi être prévues, par exemple la démarche Île-de-France sur le bois bûche de Francilbois (<https://www.francilbois.fr/chauffage/ile-de-france-bois-buche>). Par ailleurs, un fond spécifique dit « air-bois » a été mis en place et permet de subventionner le remplacement par des chaudières bois performantes. Néanmoins, il est recommandé d'une part de mieux intégrer les actions préconisées par le PPA et sa feuille de route, et d'autre part d'établir des actions de réduction de l'exposition de la population à une mauvaise qualité de l'air, particulièrement des actions d'aménagement en lien avec les documents d'urbanisme.

4.7 Aspects connexes

Le volet « gestion de l'eau » est détaillé à travers plusieurs fiches actions. Cela doit faire l'objet d'une réflexion sur la disponibilité de la ressource en eau suivant les différents scénarios climatiques plausibles pour le territoire. Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, l'action 5.5 pourrait proposer de promouvoir le permis de végétaliser afin de limiter l'effet de chaleur urbain par évapotranspiration, et de favoriser le développement de la végétation en ville.

La lutte contre l'artificialisation nette des sols est pointée par la SNBC comme un enjeu important à la fois pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et pour stocker le carbone. De plus, les espaces non artificialisés permettent de limiter les effets des îlots de chaleur et des inondations. Ces enjeux sont pris en compte dans le plan d'actions.

5 Dispositif de suivi et d'évaluation du plan

Toutes les fiches actions disposent d'indicateurs de suivi et d'évaluation. Deux actions participent au suivi de la mise en œuvre du plan : « Structurer le portage politique et la cohérence territoriale de dynamiques "climat-air-énergie" » (Action 4.1), et « Mutualiser la compétence 'outils et mobilisation des financements' et mettre en place une ingénierie partagée compétente sur la partie levée de financements » (Action 4.2). L'animation du plan en lien avec les acteurs du territoire étant une composante essentielle pour assurer son enrichissement continu et œuvrer à son application effective, il est recommandé de retenir comme prioritaire la mise en place d'une structure ad hoc réunissant tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du plan d'actions. L'évaluation du PCAET pourrait s'appuyer sur cette structure. Les 17 objectifs de développement durable (ODD) adoptés par l'ONU en 2015 constituent la nouvelle feuille de route du développement durable. Ce référentiel universel doit permettre de sensibiliser le grand public aux enjeux du développement durable. Il pourrait être pertinent que la collectivité insère les ODD dans le cadre du suivi et de la révision du PCAET. Cette traduction favorisera la compréhension par un large public des priorités et objectifs poursuivis.

6 Implication des acteurs territoriaux - concertation

Les nouveaux dispositifs réglementaires encouragent le territoire à concerter avec le public préalablement à la définition du projet de PCAET, afin de permettre une coconstruction collective des objectifs et des actions associées le plus en amont possible. La collectivité s'est appuyée sur les associations, les acteurs économiques et la population pour construire le PCAET. Cet effort de coconstruction du PCAET devra perdurer dans la mise en œuvre des actions. Le bilan de la concertation préalable (document devant être rendu public d'après l'article L.121-16 du code de l'environnement) a été annexé au projet de PCAET, ce qui permet d'apprécier le processus participatif dans toutes ses composantes. Pour rappel, ce bilan constitue l'une des pièces à mettre à la disposition du public dans le cadre de la procédure de consultation du public par voie électronique conformément à l'article L. 123-12 du code de l'environnement.

Il est à noter que la CYTé (Communauté Yvelinoise de la Transition Énergétique et Écologique) a pour mission de faire vivre la transition écologique sur le département des Yvelines en s'appuyant sur les ressources et les actions menées par les différents acteurs institutionnels en direction des collectivités territoriales. La CYTé peut donc être utilement ajouté à la liste des partenaires de la fiche 4.1. qui porte sur les synergies avec les territoires limitrophes.

7 Conclusion générale

Le projet de PCAET proposé par la communauté urbaine Grand-Paris-Seine-et-Oise répond bien à la réglementation et aux enjeux franciliens. Malgré l'ambition du plan et l'engagement de la collectivité, il est regretté que les objectifs en matière de limitation des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation de la part des énergies renouvelables soient inférieurs aux objectifs nationaux et régionaux. Les objectifs stratégiques à moyen et long termes, i.e. 2030 & 2050, pourraient faire l'objet d'un réexamen et de nouvelles initiatives.

La grande variété des leviers d'actions est remarquable. Les fiches action sont précises, tant pour la description des actions à mener que des moyens à mobiliser et des calendriers prévisionnels. Certaines parties pourraient bénéficier d'éclaircissements, d'ajustements et de réflexions complémentaires à différents horizons. Une réflexion sur la planification territoriale en lien avec les compétences liées aux mobilités d'une part, et des réseaux de chaleur d'autres part, pourrait être menée. Ces compétences permettraient dans le cadre de l'élaboration d'un plan local de déplacement et d'un schéma directeur des réseaux de chaleur (intégrable dans le schéma de développement des énergies projeté), d'offrir une vision globale du territoire sur ces sujets, d'optimiser et compléter les actions, et de fédérer les acteurs.

La maîtrise ou la reconquête de la qualité de l'air est un enjeu fort pour la région. La qualité de l'air du territoire est globalement bonne, cependant comme l'a montré le diagnostic de très nombreux habitants sont exposés à un air de mauvaise qualité. Il est dommage que cet effort d'identification ne trouve pas de traduction sous forme d'actions de réduction de leur exposition. Bien qu'une action vise à porter la question de la qualité de l'air auprès de la population, une plus forte intégration de cette thématique serait utile, notamment dans le cadre du renforcement de ce volet demandé par la loi LOM, se.

D'une manière générale, il est recommandé à la collectivité de penser son projet en lien avec les autres territoires, notamment sur le sujet des mobilités, le développement des énergies renouvelables et l'amélioration de la qualité de l'air. **Il est important que le plan climat intègre une dimension « inter-territoriale ».** Enfin, bien que des actions spécifiques du pilotage de la mise en œuvre du plan aient été définies, le projet de plan ne précise pas les modalités de suivi du plan, sa comitologie, les objectifs de son évaluation. Ces modalités doivent être définies avant l'adoption du plan climat.