



**PRÉFÈTE
DE LA RÉGION
NOUVELLE-AQUITAINE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Avis de l'État

Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET)

**de la Communauté de communes
ELAN Limousin Avenir Nature**

2020-2026

SOMMAIRE

1. La Communauté de communes ELAN Limousin Avenir Nature,
coordinatrice de la transition énergétique
2. Le diagnostic territorial
3. La stratégie territoriale et sa contribution aux objectifs nationaux
4. Le programme d'actions et sa mise en œuvre opérationnelle
5. Le dispositif de suivi, d'évaluation et d'animation
6. Les observations thématiques
7. Rappel relatif aux étapes suivantes de la procédure

En conclusion

**Avis de l'État sur le PCAET
de la Communauté de communes
ELAN Limousin Avenir Nature**

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants sont dans l'obligation d'adopter un plan climat air énergie territorial (PCAET) avant le 31 décembre 2018, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de la loi Transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) du 17 août 2015 et de la loi Énergie-climat du 8 novembre 2019.

La Communauté de communes ELAN Limousin Avenir Nature, regroupant 24 communes et accueillant environ 28 000 habitants, est donc soumise à l'obligation de se doter d'un PCAET. Elle a délibéré le 15 novembre 2017 pour lancer la procédure d'élaboration de son PCAET, l'a arrêté le 5 février 2020 et a saisi la Préfecture de région pour avis le 23 février 2021.

Le PCAET a été réalisé dans le cadre d'une démarche territoriale intégrée, mobilisant le syndicat Energies Haute-Vienne, l'ADEME, deux bureaux d'études prestataires et la direction départementale des territoires.

Le plan climat établit un programme d'actions pour la période 2020-2026, tout en se fixant des objectifs principalement à horizon 2030 et 2050. Il contribue à renforcer le socle réglementaire de l'intercommunalité en articulation avec le SCoT et les PLU.

En référence à l'article R229-51 du code de l'environnement, le PCAET comprend un diagnostic, un rapport environnemental, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation, donnant lieu à un avis pièce par pièce ci-après.

1. La Communauté de communes ELAN Limousin Avenir Nature, coordinatrice de la transition énergétique

En se dotant d'un PCAET, la collectivité devient à ce titre coordinatrice de la transition énergétique, un nouveau positionnement légitimant la mobilisation des acteurs et des fonds autour des sujets climat-air-énergie.

1.1 La mobilisation des communes membres

Les représentants communaux et communautaires ont été mobilisés pour l'élaboration du plan. L'information des élus et des techniciens sur les sujets climat-air-énergie apparaît en filigrane (actions PB1.0, 4.0 ...) et pourrait faire l'objet d'un plan de formation dédié.

En termes d'opérationnalité, le portage de projets relevant de la « collectivité exemplaire » constitue une des premières marches de mobilisation que les communes peuvent apporter.

Le programme d'action de la communauté de communes ELAN y consacre quelques actions de son programme, au travers notamment d'équipements d'économie d'énergie pour les bâtiments publics, des pratiques d'éclairage nocturne, d'entretien des espaces verts et de la fréquence de ramassage des ordures.

Un panel d'actions et d'investissements plus conséquent aurait été opportun dans ce domaine. La collectivité pourrait par exemple développer un programme pluriannuel de rénovation énergétique et de développement d'énergies renouvelables sur les bâtiments publics à terme. Le syndicat d'énergie Haute-Vienne et des structures de labellisation comme Cit'ergie peuvent accompagner la collectivité dans cette démarche.

Une mobilisation forte de l'échelon communal est en effet attendue pour une traduction opérationnelle de l'ambition stratégique affichée dans le PCAET.

1.2 La mobilisation des acteurs du territoire

La mobilisation des acteurs du territoire se traduit à travers :

- des actions en direction de publics cibles : professionnels du bâtiment, de la forêt, agriculteurs, entreprises, salariés...
- des partenariats avec des structures locales : URCOFOR, SYDED, Agribasol...
- l'incitation au financement participatif citoyen, avec la Citoyenne solaire.

La réussite de la stratégie territoriale dépend effectivement de l'investissement des acteurs locaux, notamment des acteurs économiques des secteurs agricoles et industriels. La composition des instances de pilotage et de concertation du PCAET pourrait être renforcée en ce sens.

Afin de tirer tous les bénéfices sociaux et environnementaux de cette mobilisation, il est recommandé que les efforts menés par l'intercommunalité en direction des acteurs économiques, institutionnels et associatifs perdurent tout au long de la durée du plan.

2. Le diagnostic territorial

Le diagnostic a été réalisé sur la base des données 2012-2015. Une présentation des différentes méthodologies exploitées est utilement proposée. Un effort de synthèse des données et du profil climat de ELAN Limousin Avenir Nature permet une lecture aisée.

Le diagnostic couvre l'ensemble des domaines prévus par la réglementation, de manière détaillée. Il porte en effet sur :

- une estimation des émissions territoriales de gaz à effet de serre par poste d'émissions ;

- une estimation des consommations énergétiques par secteur d'activités et par usage, ainsi que les potentiels maximums de réduction de la consommation en énergie ;
- un diagnostic des polluants atmosphériques suivant la nature et les volumes d'émissions des polluants par secteur, ainsi que les potentiels maximums de réduction ;
- la présentation des réseaux de distribution et de transport d'électricité, de gaz et de chaleur ;
- un état de la production locale d'énergies renouvelables et une estimation de leur potentiel de développement sur le territoire par filière ;
- une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone, en stock et en flux annuels, particulièrement bien étayée dans le rapport ;
- une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique.

3. La stratégie territoriale et sa contribution aux objectifs nationaux

La stratégie a été établie sur la base de plusieurs scénarios prospectifs de transition énergétique définis au préalable, ainsi qu'un bornage des capacités maximales du territoire. Ce travail technique rend l'exercice adapté aux spécificités locales.

3.1 Les objectifs stratégiques

La collectivité a retenu les objectifs stratégiques chiffrés suivants :

- réduire les **émissions de gaz à effet de serre de 29 % d'ici 2030** et 53 % d'ici 2050 par rapport à 2015,
(Objectif national de réduction de 40 % en 2030 et 83 % en 2050 par rapport à 1990)
- réduire la **consommation d'énergie finale de 21 % d'ici 2030** et 38 % d'ici 2050 par rapport à 2015,
(Objectif national de réduction de 20 % en 2030 et 50 % en 2050 par rapport à 2012)
- produire **33 % de l'énergie consommée localement de manière renouvelable** en 2030 et 63 % en 2050.
(Objectif national de développement de 32 % en 2030)

Le scénario retenu par la collectivité se réfère aux objectifs affichés par le SRCAE Limousin de 2013 et par la loi *Transition énergétique pour la croissance verte* du 17 août 2015 mais la comparaison est difficile du fait du choix de dates de référence différentes pour chacun de ces documents. Il serait utile, en termes de lisibilité, de repositionner cette ambition par rapport aux objectifs de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et à ceux de la stratégie nationale bas carbone, et surtout aux objectifs du SRADDET de Nouvelle-Aquitaine qui s'imposent aux documents de rang inférieur depuis le 27 mars 2020.

« *La préservation des capacités de stockage du carbone sur le territoire* » a fait l'objet d'un axe stratégiques (n°4 sur l'agriculture et sylviculture, page 56) mais n'a pas été précisé en objectif quantifié. L'objectif de la France d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 implique cependant une mobilisation importante des territoires. L'atteinte de cette neutralité nécessite une division des émissions de gaz à effet de serre par au moins 6 (et non plus par 4) par rapport à 1990 et une compensation des émissions résiduelles par l'absorption du carbone dans les sols, les végétaux et les matériaux bio-sourcés.

Les territoires ruraux ont la responsabilité de mobiliser autant que faire se peut les ressources locales dont ne disposent pas les territoires urbains et si possible dans une logique de coopération inter-territoriale avec ces derniers. C'est notamment le cas pour les actions favorisant l'absorption du carbone ou pour le développement de certaines énergies renouvelables. Cet enjeu doit bien être appréhendé par la collectivité.

Par ailleurs un objectif unique (ici de -24 %) de réduction des émissions de polluants atmosphériques n'a pas de signification, chaque polluant ayant ses spécificités et ne pouvant être « additionné » aux autres. On rappellera pour mémoire que les objectifs de référence au niveau national sont ceux du PREPA (plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques) fixés séparément pour chaque polluant à différents horizons.

3.2 La traduction en objectifs opérationnels

Les objectifs stratégiques ont été traduits en objectifs opérationnels de manière détaillée par secteur : parc bâti et cadre de vie, transports, industrie, agriculture et sylviculture, déchets, énergies renouvelables et de récupération.

Des cibles annuelles quantifiées ont ainsi été fixées en matière de réhabilitation thermique, de réduction du flux de mobilité quotidienne motorisée, d'augmentation de véhicules bas carbone, d'évolution dans les pratiques et usages des sols, de nombre d'éoliennes, de superficie de panneaux solaires, etc. Pour chacun de ces secteurs, elles sont accompagnées d'indications sur les investissements à réaliser pour les atteindre et sur les bénéfices attendus en termes financiers et de création d'emplois locaux.

De plus la collectivité s'est interrogée sur la territorialisation du développement des énergies renouvelables et a défini des zones favorables suivant les principales filières énergétiques à développer : éolien, photovoltaïque, bois-énergie et méthanisation.

Cette étape, particulièrement bien documentée dans le rapport, est importante à double titre. Elle permet de :

- rendre concret les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et traductibles en actions opérationnelles quantifiables ;
- s'assurer de l'adéquation entre l'ambition et le plan d'actions, lors du bilan à mi-parcours ou en fin de mise en œuvre.

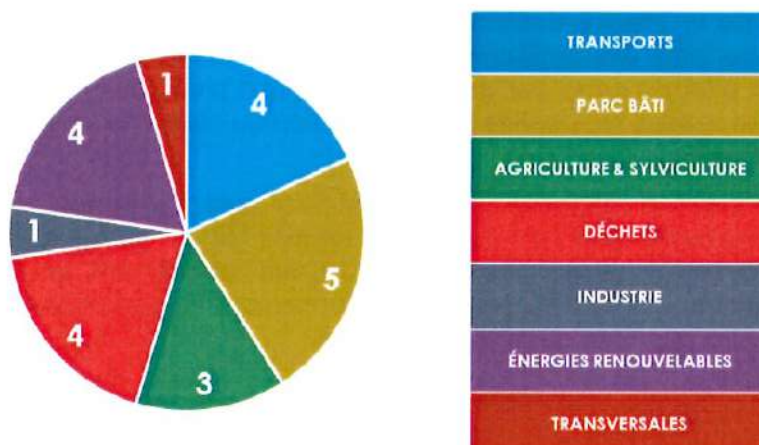
3.3 Les conséquences en matière socio-économique et le coût de l'inaction

Les questions économiques ont été abordées à travers la dépense énergétique et la facture énergétique du territoire. Les investissements publics et privés par secteur, ainsi que le nombre d'emplois locaux créés à l'horizon 2050, ont été évalués.

Cet exercice permet d'illustrer les enjeux économiques d'une politique territoriale de transition énergétique.

4. Le programme d'actions et sa mise en œuvre opérationnelle

Le programme d'actions du PCAET de la Communauté de communes ELAN Limousin Avenir Nature comporte 7 axes, déclinés en 22 actions, répartis de la manière suivante :



Chaque action a fait l'objet d'une fiche précisant :

- le contexte et les enjeux de l'action ;
- les pilotes et partenaires de l'action ;
- les moyens financiers et techniques alloués à l'action, dans la mesure du possible ;
- les indications d'efficacité et de suivi de l'action ;
- le calendrier de mise en œuvre.

Une majorité de fiches sont détaillées et structurées, gages de leur opérationnalité. Une analyse globale du plan d'action est proposée, afin de mieux identifier la répartition sectorielle des actions, la place des différents porteurs d'action, ou encore le phasage des actions dans le temps.

5. Dispositif de suivi, d'évaluation et d'animation

Le PCAET de la communauté de communes ELAN Limousin Avenir Nature a bien mis en place un dispositif de suivi et d'évaluation, via l'interface Prosper.

L'action transversale (TRS 1.0) portant sur l'animation et le suivi du PCAET reste à préciser, en termes de gouvernance et de moyens humains.

6. Les observations thématiques

• **Réduction des consommations énergétiques du parc résidentiel et des transports**

Les consommations énergétiques du parc résidentiel et des transports représentent 89 % des consommations du territoire. Les efforts de maîtrise des consommations doivent ainsi principalement se focaliser sur ces deux secteurs.

Le diagnostic (page 124) a identifié les leviers d'actions dont il convient de se saisir, notamment « *la réhabilitation thermique des logements, l'usage des énergies renouvelables dans le bâti, la mise en œuvre d'une politique de mobilité durable [...] en développant des infrastructures favorisant le recours aux modes actifs de déplacement et en facilitant l'usage des véhicules électriques* ».

La collectivité a retenu dans son plan d'action les premières pierres de cette stratégie, à savoir :

- mise en place d'un espace info énergie (action PB 1.0) avec 1 ou 2 ETP dédiés,
- réalisation d'un plan de mobilité rurale (action TR 1.0) avec 0,5 à 1 ETP dédié,
- élaboration d'un maillage cohérent d'aires de covoiturage (action R 2.0).

Tous les axes stratégiques n'ont pas été traduits en fiches-action, notamment les axes n°1, 3 et 7 du parc bâti : « *concevoir des bâtiments neufs vertueux, rendre les bâtiments publics exemplaires, lutter contre la précarité énergétique* » et n° 2 des transports « *développer les modes actifs* ». Ainsi la collectivité pourra utilement compléter ce dispositif, en ce donnant les moyens de répondre aux objectifs qu'elle s'est fixés.

Par exemple, bien qu'un dispositif national d'aide financière à la rénovation énergétique des logements des particuliers existe, l'échelon intercommunal peut aussi être largement mobilisé pour accompagner cette transition, au-delà des espaces info énergie : plateforme locale de la rénovation énergétique, actions spécifiques pour favoriser des modes de chauffage propres, développement de filières locales de matériaux bio-sourcées, formation de groupement d'artisans locaux, opération publique servant de chantier école...

En matière de mobilité, les territoires ruraux ont aussi de nombreuses actions à porter pour accompagner la mutation vers une mobilité décarbonée, en plus de l'accompagnement du

covoiturage : diminution des besoins de déplacement (tiers lieux, maison de services publics...), pool de véhicules mutualisés, renforcement de l'attractivité d'un tourisme éco-responsable, avec le développement du réseau cyclable et de navettes vers les gares routières et ferroviaires les plus proches, développement de bornes de recharge électriques...

Le plan de mobilité rural, avec une réflexion aux échelles les plus pertinentes (bassin de vie, relations avec l'agglomération de Limoges) permettra certainement de proposer un plan d'action détaillé et opérationnel en ce sens. Le lancement programmé en 2024 pourrait utilement être anticipé.

Ainsi la collectivité devra mettre en œuvre sans tarder son plan d'action et réfléchir dès à présent à son intensification.

- **Réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole**

Les émissions de gaz à effet de serre du territoire proviennent à 37 % du secteur agricole, avec une part importante d'émissions non-énergétiques provenant de l'élevage et de l'utilisation d'engrais azotés, ainsi que des sites d'enfouissement des déchets et de la production de nylon...

Pour les maîtriser, les principaux leviers d'action ont été identifiés dès le diagnostic (page 125) : *« accompagner les bonnes pratiques permettant la diminution des GES, favoriser les circuits courts, amplifier le stockage de carbone dans les sols, réguler l'artificialisation des sols dans le cadre de la planification et rendant le territoire plus résilient aux effets du changement climatique »*.

La collectivité a retenu dans son plan d'action les premières pierres de cette stratégie, à savoir :

- accompagnement des pratiques agricoles d'économie d'énergie (action AGS 1.0)
- mise en œuvre de la charte forestière territoriale (action AGS 2.0)
- élaboration d'un plan d'approvisionnement territorial du bois (action AGS 3.0)

Là encore, tous les axes stratégiques n'ont pas été traduits en action. La collectivité pourra compléter ce dispositif pour venir intensifier l'action.

- **Stockage carbone**

Les actions proposées n'abordent pas la question sous l'aspect de la séquestration du carbone, permettant pourtant de répondre à l'enjeu national de neutralité carbone, identifié dans le diagnostic (page 104) et dans l'axe stratégique n°4 sur l'agriculture.

La collectivité pourra développer un programme en ce sens, visant le développement des usages non alimentaires la biomasse, la lutte contre la disparition des prairies, le développement de matériaux bio-sourcés, l'orientation du développement des énergies renouvelables sur les sols déjà anthropisés et l'évitement des situations de déstockage par l'artificialisation des sols en général.

- **Adaptation aux impacts du changement climatique**

Le diagnostic présente de manière détaillée les impacts du changement climatique sur les milieux naturels (page 107) : mutation et fragilité des massifs forestiers, développement des espèces invasives, raréfaction des zones humides, pression sur la ressource en eau, altération de la qualité et du rendement agricole... Ces éléments appellent eux aussi à un programme spécifique relevant de l'adaptation, en accord avec les axes stratégiques n°2, 6 et 7 du PCAET, volet agriculture : *« prévenir les changements de faune, de flore et leurs impacts, gérer l'eau de manière durable, développer des schémas agro-alimentaires responsables et locaux »*.

Le plan pourra par exemple être étayé par des actions relevant de la promotion d'une gestion économe de l'eau, d'autant plus nécessaire que le département de la Haute-Vienne est situé en

tête de bassin, la réalisation d'interconnexions entre les réseaux permettant de pallier les déficits, la gestion des conflits autour de l'usage de l'eau, l'adaptation des milieux forestiers, la préservation de la biodiversité, la résilience des activités humaines, des actions favorisant la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire par la diversification agricole, le développement des circuits courts alimentaires...

La lutte contre les risques naturels accrus, comme l'inondation par remontée de nappe dans le secteur d'Ambazac, aurait pu également être davantage développée.

Une mise en visibilité des thématiques de « neutralité carbone » et « d'adaptation aux impacts du changement climatique » est nécessaire pour acculturer les acteurs locaux et le public vers une transition écologique du territoire.

• **L'aménagement durable traduisant les objectifs climat-air-énergie**

L'axe stratégique n°8 du cadre de vie « *aménager l'espace public et privé durablement* » n'a pas non plus fait l'objet d'une fiche-action spécifique. La planification en urbanisme permet pourtant de répondre à plusieurs enjeux stratégiques du plan climat, notamment :

- la maîtrise du développement et de la localisation des projets d'énergies renouvelables par les documents d'urbanisme (SCoT et PLU),
- l'aménagement du territoire contribuant à diminuer la demande en mobilité et donc les consommations d'énergie et d'émissions de polluants et de gaz à effet de serre afférentes,
- la préservation des stocks de carbone dans les sols par la limitation de leur artificialisation,
- la préservation de la biodiversité et des habitats naturels,
- l'adaptation au changement climatique par l'anticipation des phénomènes extrêmes et un aménagement du territoire résilient qui les prend en compte.

Le SRADDET de Nouvelle-Aquitaine, adopté depuis un an à présent, fixe des objectifs stratégiques, mais établit aussi un corpus de règles avec lesquelles les documents de rang inférieur doivent être compatibles. Il s'agit notamment de : la lutte contre l'artificialisation des sols, le principe de l'orientation bioclimatique et l'intégration des équipements d'énergie renouvelable solaires dans la construction, le rafraîchissement des espaces urbains, la réduction des ruissellements, la récupération des eaux pluviales, la réutilisation des eaux grises et la préservation des zones tampons, l'installation des réseaux de chaleur et de froid...

De plus, lors de leur révision, les documents d'urbanisme du territoire devront se référer à l'objectif national « 0 artificialisation nette » en 2050 et à l'objectif 31 du SRADDET « *réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par des modèles de développement économes en foncier* ».

Le PCAET devrait d'ores et déjà décliner dans son programme d'actions des dispositions de mise en œuvre des règles et objectifs du SRADDET, qui s'imposeront également lors de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SRADDET, point sur lequel les services de l'État seront vigilants.

• **Développement des énergies renouvelables et de récupération**

Le territoire produit à ce jour des énergies renouvelables à hauteur de 13 % des consommations énergétiques de celui-ci. Cette valeur est inférieure à celle du département (27%). La collectivité s'est fixé comme objectif d'atteindre une production représentant 33 % des consommations locales d'ici 2030.

Pour y parvenir, la collectivité dispose déjà d'un bon niveau de connaissance (études de potentiel, synthétisé page 71 de la stratégie) et a été en mesure de préciser des objectifs opérationnels à

l'horizon 2050 : 14 éoliennes, 51 ha de panneaux photovoltaïques, 4 méthaniseurs, 13 000 logements équipés en chaudières performantes notamment.

Le plan d'action propose comme mesures opérationnelles :

- accompagner les collectifs d'agriculteurs dans le développement de toitures photovoltaïques sur les hangars agricoles (action ENR 1.0),
- accompagner le développement de la méthanisation en lien avec les agriculteurs (action ENR 4.0),
- développer des outils financiers au développement de projets : société d'énergie, entrée dans le capital, financement participatif (action ENR 2.0 et 3.0).

Ces actions posent les bases vers le développement de projets opérationnels. Ceci étant, la collectivité devra démontrer sa capacité à traduire ces intentions en projets concrets. Le bilan à mi-parcours, 3 ans après l'adoption du PCAET, pourra être l'occasion d'évaluer les premiers résultats et si nécessaire de réajuster les moyens humains et financiers qui y seront consacrés.

La volonté d'encadrer davantage ce développement pourrait être renforcée, notamment la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et ainsi de concentrer le développement à venir sur les espaces bâtis ou artificialisés.

7. Rappel relatif aux étapes suivantes de la procédure

Pour mémoire, le projet de PCAET, en tant que plan soumis à évaluation environnementale mais exempté d'enquête publique, est soumis à une participation du public par voie électronique dont les modalités sont décrites par l'article L.123-19 du code de l'environnement.

Selon l'article R. 229-55 du même code, le projet de plan, modifié le cas échéant pour tenir compte des avis du Préfet de région, du Président du Conseil régional, de l'Autorité environnementale et des observations du public, est soumis pour adoption à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public.

Le plan ainsi adopté devra alors être mis à disposition du public via une plate-forme informatique hébergée à l'adresse suivante : <http://www.territoires-climat.ademe.fr>

Le PCAET sera mis à jour tous les 6 ans en s'appuyant sur le dispositif de suivi et d'évaluation prévu plus haut, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles ayant présidé à son élaboration. À mi-parcours (3 ans), la mise en œuvre du PCAET fera l'objet d'un rapport mis à la disposition du public.

En conclusion

Le PCAET élaboré par la Communauté de communes ELAN Limousin Avenir Nature présente une très bonne qualité de rendu technique.

Le plan d'action pose les premières pierres d'une politique de transition énergétique. Bien qu'essentielles, elles ne déclinent pas l'ensemble des axes stratégiques retenus par la collectivité et, avant tout, elles ne seront pas suffisantes pour atteindre les objectifs que la collectivité s'est fixés à moyen et long termes. Une montée en intensité du panel d'action et de l'investissement humain et financier devra être envisagée dans la durée.

Les contrats de relance pour la transition énergétique pourraient permettre d'initier de nouveaux projets en ce sens.

Le plan devra aussi intégrer les exigences du SRADDET de la Région Nouvelle-Aquitaine, notamment en matière de limitation de l'artificialisation des sols avec des objectifs chiffrés, à traduire dans les documents d'urbanisme locaux.

Le bilan à mi-parcours (dans 3 ans) sera l'occasion de ré-évaluer les points d'attention soulevés sur ce projet de plan, à savoir :

- l'ajustement du panel d'action pour atteindre notamment les objectifs de rénovation énergétique du parc bâti, de neutralité carbone et de résilience du territoire,
- les moyens humains et financiers mobilisés à la mise en œuvre du plan,
- la traduction des enjeux dans les documents d'urbanisme.

