



Plan Climat Air Energie 2021-2027

Mémoire en réponse

A l'avis de la Région SUD
Provence Alpes Côte d'Azur

Février 2021

AGENDA  ENVIRONNEMENTAL

Préambule	3
1- Agir pour le climat et anticiper les effets du changement climatique afin de réduire la vulnérabilité du territoire.....	4
La Neutralité carbone à l’horizon 2050 sur une trajectoire différente de celle du SRADDET	4
Plan Alimentaire Territorial	4
Séquestration carbone	5
Améliorer la résilience du territoire face aux risques et au changement climatique, garantir l’accès à tous à la ressource en eau	5
Aménagement.....	5
2- Réduire la consommation énergétique, produire et consommer une énergie renouvelable	7
Production d’énergie	7
3- Réduire les sources de pollutions et préserver la santé.....	8
4- Contribuer au déploiement de modes de transport propres et au développement des nouvelles mobilités / Faciliter tous les types de reports de la voiture individuelle vers d’autres modes plus collectifs et durables.....	9
5- Décliner des objectifs quantitatifs régionaux de prévention, recyclage et valorisation des déchets .	10
6- Remarques relative au plan d’actions	11
ANNEXES	13

Préambule

Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, la Métropole Aix Marseille Provence a saisi les autorités compétentes à savoir la Région SUD, la Mission Régionale de l'autorité environnementale (MRAe) et la Préfecture de Région afin qu'ils émettent un avis sur le projet de Plan Climat Air Energie métropolitain (PCAEM) voté le 26 septembre 2019.

Le PCAEM est un plan ambitieux qui vise à atteindre la neutralité carbone en 2050 en fixant des objectifs élevés à chacun des secteurs concernés et en associant au maximum les acteurs du territoire. En complément de cette ambition, le Plan Climat a été conçu dans un souci de réalisme quant à la trajectoire visée. Notre Métropole a eu à cœur d'éviter l'écueil trop souvent observé, et qui desserre la crédibilité des politiques publiques auprès des citoyens, d'annoncer des objectifs qui ne seraient pas réalisables par la suite.

A cet égard, il est essentiel de rappeler que la part prépondérante de l'industrie dans les émissions de Gaz à effet de Serre (GES), 67% contre 28% au niveau national constitue une véritable spécificité de notre territoire (et dans les mêmes proportions pour les pollutions atmosphériques).

Nous le savons, la lutte contre le changement climatique passe nécessairement par une implication collaboration de tous les acteurs de la société, du producteur au consommateur. Cela est d'autant plus vrai sur notre territoire, et la Métropole ne saurait être tenue pour seule responsable de l'atteinte des objectifs en matière d'émissions de GES et de polluants atmosphériques. D'autant, que la Métropole est un carrefour de transit des voyageurs et des marchandises dont elle bénéficie mais aussi qu'elle subit en terme de pollution.

Le PCAEM est un plan territorial que la Métropole a la responsabilité d'élaborer, d'animer et de coordonner. Elle s'appuie sur ses propres compétences pour instiller une dynamique et contribuer au plan d'actions. Mais une grande partie des actions dépendent des acteurs du territoire sur lesquels elle n'a pas de capacité de contrainte.

Dans ce contexte, le PCAEM est appréhendé comme un acte « politique » donnant une orientation forte – une direction - et permettant de légitimer la Métropole dans son rôle de mobilisateur vis-à-vis des autres acteurs. Le plan d'actions tel que présenté aujourd'hui est à considérer comme étant une première étape s'inscrivant dans une démarche d'amélioration continue. Le PCAEM prévoit, dès son adoption, la mise en œuvre d'un plan de mobilisation des communes, des citoyens, des entreprises, des industriels, etc.

La Région Sud, en plaçant l'urgence climatique au cœur de ses priorités, a souhaité devenir une région modèle dans ce domaine. Elle a engagé en 2017 son Plan Climat, sa « Cop d'Avance » composé de 100 actions. La Métropole s'appuiera sur les dispositifs proposés par la Région Sud (ex Convention régionale pour le déploiement du dispositif SARE). Le Plan Climat de la Métropole est ainsi intimement lié aux documents supra ou contractuels portés par la Région : SRADDET, Contrat de plan Etat Région – Contrat d'avenir

Tout en considérant à sa juste valeur l'avis favorable et les encouragements donnés par la Région à son Plan Climat, la Métropole a néanmoins souhaité apporter quelques éléments de précision et de réponse à cet avis. Par l'intermédiaire de ce mémoire en réponse, la Métropole souhaite faciliter la compréhension de son projet et expliquer ses ambitions et ses choix. Les modifications recommandées par les autorités compétentes (Région, Préfecture, Autorité Environnementale) seront portées au dossier dans la version finale qui sera proposée pour adoption aux élus métropolitains.

Conformément au processus de validation des Plans Climat, il s'agit de la version du projet arrêté le 26 septembre 2019 par le Conseil métropolitain qui sera mise à disposition du public pour la consultation.

1- Agir pour le climat et anticiper les effets du changement climatique afin de réduire la vulnérabilité du territoire

La Neutralité carbone à l'horizon 2050 sur une trajectoire différente de celle du SRADDET

Remarque générale de la Région SUD : *Les adaptations locales permettant de viser l'objectif général de neutralité carbone à horizon 2050 tel que fixé par le SRADDET se justifient et n'appellent pas de remarque particulière. La prise en compte des potentiels et contraintes locales dans une vision régionale constitue l'exercice type du PCAET.*

Plan Alimentaire Territorial

Préconisation de la Région SUD : *La Métropole et le Pays d'Arles portent en commun un Projet alimentaire territorial (PAT) qui vise à favoriser le développement des activités agricoles sur le territoire métropolitain et de réinstaller de nouvelles activités et productions à des fins d'alimentation locale. Ce projet pertinent pourrait toutefois entraîner une augmentation des productions et donc des émissions de GES.*

Il conviendrait de modérer les objectifs de réduction des GES par le secteur agricole mais de fixer des objectifs de baisse des émissions de GES liées aux transports de ces produits agricoles (pour partie importés) dans le cadre d'une politique alimentaire territoriale.

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Pour la Métropole, il est important de nuancer le fait que le Projet alimentaire territorial (PAT) « *pourrait entraîner une augmentation des productions et donc des émissions de GES* ».

Aujourd'hui 41% des exploitations de la Métropole, qui sont concernées par une transmission dans la prochaine décennie (chef d'exploitation de plus de 50 ans), n'ont pas de repreneur soit 50 822 ha concernés et 33 % des emplois.

L'objectif prioritaire du PAT n'est donc pas d'augmenter les productions du territoire mais de limiter la perte de la production agricole métropolitaine.

Par ailleurs ce problème de transmission est souvent la première étape vers une artificialisation des sols et donc une perte de séquestration de carbone.

En outre, le PAT soutient fortement la transition agro-écologique des exploitations par l'implantation de haies dans les exploitations (et d'autres infrastructures agro-écologiques tels que les bandes enherbées, etc.), la conversion vers le label gouvernemental Haute Valeur Environnementale ou l'Agriculture Biologique (actions 8, 9, 10 et 11 du PAT) et donc des systèmes de productions faiblement émissifs de gaz à effet de serre.

D'après un rapport du Commissariat général au développement durable de 2013 sur les performances environnementales des circuits de proximité en matière de consommation d'énergie et d'émissions de CO2 générées lors de la production et du transport des produits locaux, 57% des émissions de GES sont liées à la phase de production contre 17% pour le transport. La Métropole a donc fait de choix, dans le cadre du PAT, à court terme, de travailler à :

- la sensibilisation des consommateurs à la saisonnalité et à la diversité des protéines pour réduire l'empreinte carbone de nos assiettes (actions 16 et 18 du PAT)
- au soutien de la transition agro-écologique des exploitations de notre territoire (actions 8, 9, 10 et 11 du PAT)

Parallèlement, la Métropole travaille à la structuration des débouchés, de la restauration hors domicile et de la logistique pour pouvoir intéresser les exploitations vers des débouchés locaux : (actions 2, 3, 15 et 22 du plan d'actions du PAT).

Séquestration carbone

Préconisation de la Région SUD : *Le PCAET pourrait à ce titre préconiser des prescriptions en matière d'aménagement rural et agricole, de gestion forestière et d'urbanisme. Des modèles de coopération à l'échelle régionale pourraient être évalués.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement du PCAEM ne comprenait qu'un résumé du volet séquestration carbone mais en annexe du document était adossée une étude intitulée : « séquestration de dioxyde de carbone dans les sols agricoles et les forêts de la Métropole Aix Marseille Provence » (Annexe 1).

Cette étude technique a été menée par AIR Climat avec l'appui du Groupe Régional d'Experts sur le Climat en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur (GREC-SUD) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur la base du modèle ALDO et du Clim'agri métropolitain conduit par la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône. Elle présente notamment les éléments suivants :

- un diagnostic précis de la situation actuelle
- des trajectoires crédibles en fonction de l'évolution démographique et des choix opérés en matière d'aménagement
- des leviers d'actions possibles (notamment dans le domaine de l'agriculture et de la gestion forestière) pour notamment accroître la capacité de séquestration des sols.

A travers cette étude, la Métropole préconise donc des orientations en matière d'aménagement rural et agricole, de gestion forestière et d'urbanisme permettant de maintenir ou d'accroître la capacité de séquestration des sols sur le territoire métropolitain.

Améliorer la résilience du territoire face aux risques et au changement climatique, garantir l'accès à tous à la ressource en eau

Remarque générale de la Région SUD : *La stratégie métropolitaine prend en compte les objectifs et est compatible avec les règles générales du SRADDET. Elle n'appelle pas de préconisation particulière.*

Aménagement

Préconisation de la Région SUD : *La stratégie et le plan d'actions du Plan Climat pourraient utilement développer davantage des mesures visant à favoriser les formes urbaines économes en espace et une conception bioclimatique des constructions. L'action 8 du plan d'actions est sous-dimensionnée pour une métropole qui se veut exemplaire. Il est important que le PCAET soit particulièrement vertueux afin que les PLUi qui aboutiraient avant le SCOT prennent en compte ces directives.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Pour répondre à cette préconisation, la Métropole a renforcé l'action 8 intitulée : « Renforcer le volet changement climatique des documents de planification et d'urbanisme opérationnel de la Métropole » en lui donnant un caractère plus ambitieux (Annexe 2 plan d'actions modifié).

Par ailleurs la Métropole constate que la majeure partie des actions de l'axe 2 viennent répondre à la volonté de la Région de favoriser des formes urbaines économes.

2- Réduire la consommation énergétique, produire et consommer une énergie renouvelable

Remarque générale de la Région SUD : *Le projet de PCAET se fixe des objectifs compatibles avec les objectifs du SRADDET et n'appelle pas de remarques.*

Préconisation de la Région SUD : *Les objectifs du document « 2- Stratégie » en matière de consommation / production d'énergie mais également d'émissions de polluants comme de gaz à effet de serre ne mentionnent pas les ambitions chiffrées précises mais ne font figurer que des graphiques qui ne permettront pas, dans quelques années, une évaluation précise de l'atteinte de ces objectifs.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Les objectifs chiffrés de consommation / production d'énergie mais également d'émissions de polluants comme de gaz à effet de serre ont été fournis dans le projet de PCAEM. Ils sont disponibles dans le document intitulé cadre de dépôt (tableau Excel, demandé et fourni par les services de l'Etat, sur lequel les collectivités doivent renseigner les informations requises par le code de l'environnement sur leur plan climat-air-énergie territorial).

Production d'énergie

Préconisation de la Région SUD : *L'ambition 3 repose sur le développement massif du solaire photovoltaïque et du photovoltaïque stocké via l'hydrogène (70 % des ENR en 2050). Il conviendrait de préciser la stratégie de couverture en solaire photovoltaïque pour mesurer la prise en compte de la Règle LD1- O BJ19 C du SRADDET ainsi que de l'objectif régional de diminuer de 50 % le rythme de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers agricoles 375 ha/an à horizon 2030.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Concernant la production d'énergie renouvelables et de récupération, le PCAEM ambitionne de porter leur part dans le mix énergétique à 100% de la consommation d'énergie finale (électrique et thermique) à l'horizon 2050 avec une production échelonnée à différents horizons intermédiaires de 22 % en 2025, 36 % en 2030 et 100 % en 2050.

L'ambition du PCAEM, en cohérence avec le SRADDET, repose sur le développement massif du solaire photovoltaïque en production électrique directe sur les réseaux ou stocké via l'hydrogène (70 % des ENR en 2050).

Le SRADDET porte de fait une ambition identique en donnant la priorité au développement d'énergies renouvelables thermiques et électriques¹.

En matière de consommation d'espace, l'objectif régional est de diminuer de 50 % le rythme de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers agricoles (soit limité à 375/ha par an à l'horizon 2030). Pour être conforme à cet objectif, la Métropole a rédigé une doctrine de développement des projets photovoltaïques au sol (annexe 3) qui préconise, en outre, un développement privilégié sur le bâti et l'évitement des espaces agricoles et naturels, compatible avec l'objectif du SRADDET.

¹ Règle LD1-OBJ19B du SRADDET

3- Réduire les sources de pollutions et préserver la santé

Préconisation de la Région SUD : *Le PCAET se fixe des objectifs globalement compatibles avec les objectifs du SRADDET. Au regard de l'enjeu, un axe du plan d'actions aurait pu être dédié à cet objectif, notamment dans un contexte de changement climatique qui risque d'entraîner une dégradation complémentaire des conditions sanitaires.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP : Lors de la rédaction du programme d'actions du PCAEM, la question de dédier un axe spécifique au sujet « qualité de l'air » s'est posée. Toutefois, la Métropole a fait le choix de diffuser les actions relatives à la qualité de l'air dans plusieurs axes d'intervention car ce sujet, complexe, concerne à la fois la mobilité, l'aménagement, l'agriculture ou encore les activités économiques. Il s'agit d'un sujet particulièrement transversal qui doit être traité par des acteurs de différents horizons, d'où le choix opéré par la Métropole.

Aujourd'hui, conformément à la réglementation, la Métropole a élaboré un Plan d'Actions spécifique à la Qualité de l'Air (annexe n°4). Celui-ci vise à réduire des émissions de polluants atmosphériques conformément au Plan national de Réduction des Emissions de Polluants Atmosphériques (PREPA) et aux normes de qualité de l'air mentionnées dans l'article L.221-1 du code de l'environnement dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025.

Il recense ainsi l'ensemble des actions qui seront mises en œuvre sur la qualité de l'air. Il comporte aussi une étude sur la création d'une ZFEm à Marseille, dont les attendus en terme de réduction de l'exposition des habitants est en cours d'analyse, qui contribuera à l'atteinte de ces objectifs.

Ce Plan d'Actions spécifique à la Qualité de l'Air s'appuie et prend en compte les éléments techniques actualisés du Plan Protection de de l'Atmosphère en phase de mise à jour.

4- Contribuer au déploiement de modes de transport propres et au développement des nouvelles mobilités / Faciliter tous les types de reports de la voiture individuelle vers d'autres modes plus collectifs et durables

Préconisation de la Région SUD : *Le PCAET prend en compte l'objectif 22 et est « compatible » avec les règles 22A et 22B du SRADDET. La prise en compte de ces objectifs passera également par une meilleure articulation entre l'urbanisme, habitat et desserte des zones d'activités et d'emplois.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

L'ordonnance 2020-745 du 17 juin 2020 vient renforcer l'opposabilité juridique du PCAET aux PLUi dont l'élaboration ou la révision sera engagée à compter du 1^{er} avril 2021. De la même façon, la loi LOM du 24 décembre 2019 vient renforcer les liens juridiques entre plan climat et plan de mobilité ; Le plan de mobilité est compatible avec le plan climat-air-énergie territorial à compter du 1^{er} janvier 2021.

Pour prendre en compte ces évolutions réglementaires et assurer une meilleure articulation entre urbanisme, habitat et desserte des zones d'activités et d'emploi, la Métropole a élaboré une notice de recommandation intitulée : « PCAEM : planification, urbanisme et mobilité » (annexe 5).

5- Décliner des objectifs quantitatifs régionaux de prévention, recyclage et valorisation des déchets

Remarque générale de la Région SUD : *Le PCAET prend en compte l'objectif 22 et est « compatible » avec les règles 22A et 22B du SRADDET. La prise en compte de ces objectifs passera toutefois par une meilleure articulation entre l'urbanisme, habitat et desserte des zones d'activités*

=> Analyse de l'observation par la MAMP : Cette remarque est traitée ci-dessus

6- Remarques relative au plan d'actions

Remarque générale de la Région SUD :

La Région SUD émet plusieurs remarques sur le plan d'actions du PCAEM :

- Un éventail large d'actions (100) couvrant de nombreux champs de compétence qui parfois auraient pu être liées les unes aux autres afin d'en saisir leur articulation

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du PCAEM, la Métropole tâchera de prendre en compte cette remarque en ajoutant dans chaque fiche action une ou des références à d'autres actions du programme.

*- La compétence Habitat de la Métropole est insuffisamment développée compte tenu du fait qu'il existe des dispositifs d'amélioration énergétique du parc privé qui **ne sont pas valorisés dans ce plan d'actions** ; seul le déploiement de la plateforme métropolitaine de rénovation énergétique des logements (=SARE – action 45) et le programme de réduction des nuisances sonores et de rénovation énergétique dont les logements sont impactés par l'aéroport (action 43) sont mis en avant.*

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Les opérations de rénovations relevant de la compétence habitat, concernent la rénovation des logements sociaux, des logements éligibles aux aides de l'ANAH dont les projets ANRU et autres dispositifs de rénovation du centre-ville. Le cadre d'intervention sur ces dispositifs dépend du Programme Local de l'Habitat, lequel est en cours d'élaboration. Ces éléments seront versés au Plan Climat pour la partie rénovation énergétique dès l'approbation du PLH.

Cependant des articulations ponctuelles entre l'ensemble des dispositifs sont organisées entre les opérateurs (ALEC, CPIE, ADIL et opérateurs ANAH) au niveau local. Il est à noter que l'articulation des interventions sur les logements éligibles à l'ANAH et les logements hors ANAH, est en cours et non finalisée au niveau national.

Nonobstant ce décalage temporaire, il est possible à ce stade d'affirmer que la Métropole anime plusieurs dispositifs d'Opération programmée d'amélioration de l'habitat rénovation urbaine (Marseille : Centre, Plombière, et multi sites, la Ciotat), un Programme Intérêt Général en Pays d'Aix « Mieux habiter, mieux louer » dont l'objectif est de soutenir les propriétaires qui réalisent des travaux, en leur proposant des aides financières majorées ainsi qu'une assistance administrative et technique gratuite, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Port de Bouc prévoyant 230 logements rénovés entre 2018 et 2023,

Des programmes d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et des Programme Intérêt Généraux sont en construction, le Plan Climat soumis au vote final sera mis à jour de ces programmes.

Par ailleurs, La Métropole Aix Marseille Provence a signé une convention de délégation avec l'Etat dans le cadre de l'article L301-3 du code de la construction et de l'habitation 2017- 2022, qui prévoit un objectif de 5 088 logements privés, hors copropriétés.

Enfin, le Plan Partenarial d'Aménagement (Centre-ville de Marseille) signé en 2019 (Métropole, Ville de Marseille, Etat, Conseil Départemental, l'EPAEM, l'ANAH, l'ANRU, Caisse des Dépôts et Consignations, l'EPF PACA, l'AR HLM), pour une durée de 15 ans, fait appel à tous les dispositifs : OPAH, NPNRU, LHI, GOU, VOC, PIC.

- Une sous-représentation générale de la Région dans le pilotage ;
- Un manque d'identification des potentiels financeurs dans « les éléments financiers » qui pourraient contribuer à la mise en œuvre partenariale de certaines actions (le Plan Arbres pour ne citer que cet exemple) ;

=> Analyse de ces observations par la MAMP :

La région est membre du comité de pilotage du Plan climat Métropolitain, à ce titre elle est associée au suivi global et à la mise du plan d'actions. Cependant dans la perspective de l'adoption définitive du PCAEM, des contacts seront pris avec les services de la Région SUD pour faire évoluer les partenariats techniques et financiers de plusieurs actions. Par ailleurs, chaque action dispose de son propre budget, le porteur est incité à aller chercher les soutiens potentiels pour mener à bien son projet.

- Une évaluation environnementale de chaque action basée sur une graduation des impacts (pas d'impact à fort impact) mais dont il n'est pas démontré l'utilisation globale et qui parfois peut s'avérer approximative compte tenu de l'absence de données quantifiées ;

=> Analyse de l'observation par la MAMP : ce choix méthodologique est lié à la nature du programme d'actions et au phasage des projets.

Les critères d'évaluation environnementales des actions sont de deux ordres : la temporalité des effets positifs attendus (court, moyen et long terme) et le type d'effet (effet direct, effet indirect) ; chaque action est ainsi positionnée selon une typologie vertueuse pour l'environnement ;

Seules, certaines actions qui mettent en jeu la production d'énergie ou les transports ont un impact potentiellement négatif à l'échelle du territoire métropolitain : photovoltaïque, éolien, plateformes multimodales, etc... le plus souvent, il s'agit de menaces sur la consommation de l'espace, et donc vis-à-vis des facteurs climatiques composant l'équation de la neutralité carbone, un risque de dégradation du potentiel de séquestration carbone, mais plus largement à l'échelle de l'évaluation environnementale, d'une atteinte potentielle à la richesse de la biodiversité locale et une augmentation des aléas inondations ;

A cela, la Métropole répond par la mise en place d'orientations et d'outils permettant d'éviter et de réduire les impacts négatifs potentiellement attendus (déjà évoqués plus en amont dans le présent document) :

- Une doctrine métropolitaine sur le déploiement du photovoltaïque : large priorité donnée au photovoltaïque sur bâti et espaces artificialisés en général, absence d'implantation sur espaces agricoles et naturels,
- Une notice de recommandation visant l'urbanisme et la mobilité : inscription de l'objectif du zéro consommation nette de foncier agricole ou naturel, dispositions d'évitement et de réduction des impacts sur les mobilités (ex : infrastructures vélo ou multimodale)

- Une faible mise en perspective du déroulement des actions dans un calendrier de 5 ans.

=> Analyse de l'observation par la MAMP :

Depuis le vote du projet de Plan Climat en septembre 2019, chacune des actions a fait l'objet d'un travail avec les porteurs de projet pour, d'une part évaluer les actions commencées, et d'autre part ajuster, si besoin était, les indicateurs de suivi et d'impact et le calendrier de chacune des actions du programme. Un état d'avancement sera produit au moment du vote final du Plan climat.

ANNEXES

NB : Pour éviter les doublons et alourdir le dossier soumis au vote final, l'ensemble de ces annexes ne se situent pas dans le présent document car elles se retrouvent comme pièces constitutives du Plan Climat Air Energie métropolitain.

Annexe 1 : Rapport séquestration carbone- Air Climat

Annexe 2 : Plan d'actions du PCAEM modifié

Annexe 3: Doctrine métropolitaine photovoltaïque au sol

Annexe 4 : Plan d'Actions spécifique à la Qualité de l'Air (PAQA)

Annexe 5: Notice de recommandations « PCAEM : planification, urbanisme et mobilités »