



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET)
de la Communauté d'Agglomération Villefranche-Beaujolais-Sône
(69)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-741

Avis délibéré le 3 septembre 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 23 juillet 2019, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 23 juillet 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à procédure au projet de PCAET de la Communauté d'Agglomération Villefranche Beaujolais Saône.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes (DREAL) a été saisie pour avis par la Communauté d'Agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône, le dossier ayant été reçu complet le 3 juin 2019.

Cette saisine étant prévue en vertu de l'article R. 122-17, I., 10° du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-17 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée.

La Direction départementale des territoires du Rhône, consultée, a émis une contribution le 1^{er} aout 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. L. 123-19 et R. 122-9 du code de l'environnement).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Avis

1. Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte de l'élaboration du PCAET.....	5
1.2. Contenu du PCAET.....	5
1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae.....	6
2. Qualité et pertinence des éléments présentés dans le diagnostic et le rapport environnemental.....	6
2.1. Analyse de l'état initial.....	7
2.1.1. État initial climat, air, énergie.....	7
2.1.2. Autres thématiques environnementales.....	9
2.2. Potentiel du territoire concernant les sujets air, énergie et climat.....	9
2.3. Exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des autres solutions possibles.....	11
2.4. Articulation avec d'autres plans ou programmes.....	11
2.5. Analyse des incidences notables probables du PCAET sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts négatifs.....	12
2.6. Suivi du PCAET.....	12
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET.....	13
3.1. Stratégie territoriale.....	13
3.2. Gouvernance.....	14
3.3. Prise en compte des enjeux environnementaux.....	15
3.3.1. Enjeux air, énergie et climat.....	15
3.3.2. Autres enjeux environnementaux.....	15
4. Conclusion.....	16

1. Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

Les PCAET sont définis aux articles L229-26 et R229-51 et suivants du code de l'environnement. Ils ont pour objet d'assurer une coordination de la transition énergétique sur leur territoire. Ils ont vocation à définir des objectifs « *stratégiques et opérationnels [...] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France* ».

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination¹ de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec les SRCAE² et SRADDET³, traiter de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables⁴. Il doit prendre en compte le SCoT⁵ et être pris en compte par les PLU⁶ ou PLUi⁷.

Le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de plans d'action relatifs à l'air, à l'énergie et au climat pour différents secteurs d'activités mais bien comme le support d'une dynamique avec un traitement intégré des thématiques climat, air et énergie.

Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Il est mis en place pour une durée de 6 ans, et doit faire l'objet d'un bilan à 3 ans.

Compte tenu de ces différents objectifs, l'évaluation environnementale est l'occasion d'analyser en quoi les axes et les actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre ses ambitions environnementales et leur mise en œuvre. Elle permet aussi de présenter les mesures destinées à éviter, réduire, voire, le cas échéant, compenser les impacts négatifs éventuels sur l'environnement.

L'élaboration du projet de PCAET de la Communauté d'Agglomération Villefranche Beaujolais Saône a donné lieu à une évaluation environnementale en application des articles L122-4 et R122-17 du code de l'environnement.

L'Autorité environnementale est consciente de la complexité de l'exercice, souvent nouveau pour les collectivités concernées. Les remarques qu'elle formule ont pour objectif de contribuer à améliorer le présent projet ou à alimenter la réflexion en vue de son bilan intermédiaire et des plans ultérieurs.

- 1 La responsabilité d'animation territoriale et de coordination de la transition énergétique à l'échelon local incombe aux EPCI, de même que les conseils régionaux ont une mission de planification à leur échelon dans le cadre des SRADDET/SRCAE et une mission de chef de file sur la transition énergétique (loi Notre).
- 2 Schéma régional climat, air, énergie
- 3 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
- 4 Voir notamment le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 codifié par l'article R229-51 du code de l'environnement et la note circulaire du 6 janvier 2017
- 5 Schéma de cohérence territoriale
- 6 Plan local d'urbanisme
- 7 Plan local d'urbanisme intercommunal

1.1. Contexte de l'élaboration du PCAET

La Communauté d'Agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône, créée le 1^{er} janvier 2014, est composée de 18 communes et rassemble environ 73 000 habitants. Le territoire, situé dans le centre-est du département du Rhône en limite avec celui de l'Ain est à une trentaine de kilomètres au nord de l'Agglomération lyonnaise. En dehors de la commune de Villefranche-sur-Saône, il est essentiellement rural. La bordure ouest du territoire est boisée avec un relief accusé et dès qu'il s'adoucit, l'espace est largement occupé par des exploitations viticoles. L'est du territoire, occupant la plaine alluviale du val de Saône, est plus densément peuplé et concentre les principaux moyens de communication (Autoroute A6 et voie ferrée).



Relief de la CAVBS, source : rapport d'évaluation environnementale stratégique

Le territoire n'est pas concerné par un plan du Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) mais est en limite nord de celui de l'agglomération lyonnaise.

Le projet de PCAET fait suite à une première démarche datant de 2012, portée par l'ex-Communauté d'Agglomération de Villefranche-sur-Saône. Celle-ci n'a pas abouti, mais le projet de PCAET a pu s'appuyer sur les premiers éléments de connaissance des enjeux, et une première sensibilisation des décideurs.

1.2. Contenu du PCAET

Le dossier est composé de trois documents :

- « Études préalables à l'élaboration de la stratégie et du programme d'actions » : ce document constitue de fait un état initial « climat-air-énergie », incluant également des éléments d'analyse du potentiel du territoire au regard de cette problématique. Dans la suite de cet avis, il sera intitulé

« diagnostic » ;

- « Stratégie et programme d'actions » ;
- « Rapport d'Évaluation Environnementale Stratégique ».

Il comprend en outre deux tableaux, l'un de synthèse des actions, l'autre destiné au pilotage et au suivi.

Le PCAET s'organise selon 5 axes :

- Axe 1 : « Soutenir l'amélioration de la performance énergétique de logements et locaux tertiaires et la consommation d'énergies renouvelables intégrées au bâti » ;
- Axe 2 : « Améliorer la performance énergétique et développer la consommation d'énergies renouvelables du patrimoine de la Communauté d'Agglomération et des communes » ;
- Axe 3 : « Accompagner le développement des mobilités et transport sobres et à faible impact polluant, renouveler les pratiques d'aménagement » ;
- Axe 4 : « Exploiter les compétences d'aménageur pour des activités économiques et bâtiments industriels performants » ;
- Axe 5 : « Écrire un PLUi ambitieux pour soutenir la transition énergétique » .

Ces axes sont déclinés en 20 actions opérationnelles.

1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux liés au territoire et au projet de PCAET sont :

- la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre, en particulier dans les domaines de l'habitat, des transports et du tertiaire ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération (EnR&R) ;
- la réduction des émissions de polluants atmosphériques, liées en grande part au transport routier et au résidentiel ;
- l'adaptation au changement climatique, notamment en matière économique au regard de la présence du vignoble du Beaujolais.

2. Qualité et pertinence des éléments présentés dans le diagnostic et le rapport environnemental

Les éléments constitutifs de la démarche d'évaluation environnementale se trouvent dans le rapport d'évaluation environnementale stratégique, complété par le document « diagnostic ».

2.1. Analyse de l'état initial

2.1.1. État initial climat, air, énergie

L'état des lieux sur ces thématiques est dressé dans le document « diagnostic ».

Pour la consommation d'énergie ainsi que pour les émissions de gaz à effet de serre, il s'appuie sur des données récentes, produites par l'OREGES⁸ (2015).

La **consommation totale d'énergie** (abordée page 9 à 16 du diagnostic⁹) s'élève en 2015 à 1777 GWh. Les principaux secteurs sont le résidentiel (35%) suivi des transports routiers (31%) et enfin du tertiaire (22%).

La consommation d'énergie, dont l'évolution est présentée depuis 1990, est en légère baisse depuis le pic observé en 2005. Les chiffres par secteur d'activité mériteraient d'être précisés. Au vu des diagrammes présentés (p.9), il semble toutefois que cette baisse soit liée en particulier au secteur industriel.

La **production d'énergie renouvelable et de récupération** (pages 13 à 17) est en 2015 de 133 GWh, représentant 8% de la consommation d'énergie du territoire. Les principales sources sont en premier lieu le bois énergie (41%), suivi à égalité par la valorisation thermique des déchets et la production électrique renouvelable (24%). Cette production d'énergie électrique renouvelable est liée quasi intégralement au site de traitement des déchets (2,29 GWh) sur Villefranche-sur-Saône, le photovoltaïque étant encore marginal.

Au global, la production d'énergie renouvelable sur le territoire repose donc principalement sur le bois énergie et sur le site de traitement des déchets (valorisés à la fois au niveau thermique et de la production électrique).

Les **émissions de CO₂** du territoire (pages 18 à 21) représentent 307 kTeqCO₂ par an en 2015 (soit 4,3 TeqCO₂/hab.) et sont principalement liées aux transports (37 %), au secteur résidentiel (26 %) et enfin au tertiaire (14 %). Après le pic de 2005, elles sont en baisse plus sensible que les consommations d'énergie.

Des cartes (pages 12 et 21) présentent respectivement, pour chaque commune, la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre : les communes les plus consommatrices et émettrices sont Villefranche et les communes avoisinantes, qui sont aussi les plus peuplées, leur consommation énergétique étant liée au transport routier, au résidentiel et au tertiaire. Sur le reste du territoire, les postes de consommation sont principalement le transport routier et le résidentiel.

Pour l'évaluation de la **captation des flux de carbone** (pages 21 et 22), le dossier s'appuie sur la méthode OREGES de 2016 et la couche d'information Corine land Cover (version 2012¹⁰). La **capacité de stockage du carbone** est ainsi évaluée à près de 28 000 TeqCO₂/an, représentant environ 10% des émissions annuelles. Ceci est très approximatif puisque reposant sur des données de 2012 et construit sur seulement deux types de formations végétales. Par ailleurs, le dossier ne fait pas état des relargages de CO₂ lors d'artificialisation des sols.

Pour une bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande d'approfondir le sujet, dans la mesure du possible, en présentant le résultat pour les autres formations végétales dont les coefficients de stockage seraient connus, et de présenter également à titre pédagogique une évaluation

8 Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effets de serre

9 Sauf indication contraire, les références des pages dans cette partie renvoient au document « diagnostic ».

10 quoique ancienne, le millésime suivant, datant de 2018, n'était pas disponible lors de l'élaboration du PCAET

des pertes de stockage liées à l'artificialisation des sols.

La thématique de la pollution **atmosphérique** est abordée sur la base de données récentes provenant d'ATMO Auvergne-Rhône-Alpes¹¹, page 59 et suivantes, ainsi que très ponctuellement aux pages 21 et 22 de l'évaluation environnementale. Le dossier mériterait d'être complété par une carte de localisation des stations de mesures, avec les principales valeurs associées. Selon les secteurs, les types de polluants émis sont : transport routier (NOx, particules fines), industrie (COVNM et particules fines PM₁₀), résidentiel et tertiaire (particules fines, COVNM et SO₂), agriculture (NH₃).

Pour certains polluants, les volumes émis ne sont pas indiqués¹², pour des raisons de confidentialité qu'il serait utile d'explicitier. En outre, malgré une mise en perspective sur les années 2014 et 2015 pour le NO₂, l'O₃ et les particules fines (2,5 et 10), le dossier ne permet pas d'établir la tendance du territoire en matière d'émission de polluants atmosphériques.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier en indiquant les raisons de la confidentialité des données, et en présentant si possible des données antérieures sur les polluants atmosphériques de manière à situer la tendance dans laquelle se trouve le territoire.

Des cartes d'exposition utilisant les données 2016 d'ATMO Auvergne sont produites. La moitié est du territoire est plutôt concernée par les problématiques de particules fines et de dioxyde d'azote (NO₂) et la partie ouest par la pollution à l'ozone. Globalement, les problématiques d'exposition aux polluants apparaissent modérées hormis pour :

- les particules fines, puisque les seuils recommandés par l'OMS sont dépassés pour 2% de la population pour les PM_{2,5} et 91% pour les PM₁₀¹³;
- le NO₂, pour lequel la pollution est prégnante le long des axes de communication, et particulièrement le long de l'A6.

Enfin, le dossier présente, pages 71 et suivantes, la **vulnérabilité du territoire**, sur la base des principales données régionales liées au **changement climatique**. L'analyse reste assez générale, mais permet cependant d'identifier les principaux effets et de faire apparaître les principaux enjeux (santé humaine, ressource en eau, exposition au risque d'inondation, secteur agricole et en particulier viticole, etc..).

Toutefois, le secteur forestier n'est pas abordé dans le rapport alors que, comme vu précédemment, c'est une source d'énergie importante sur le territoire. **L'Autorité environnementale recommande de préciser les effets attendus du réchauffement climatique sur les peuplements et la ressource forestière.**

L'état des lieux « climat-air-énergie » est utilement repris, de façon très synthétique mais claire et assez pédagogique, au début du document « stratégie et programme d'actions »¹⁴. **Sa conclusion¹⁵, dont le texte apparaît tout à fait pertinent pour résumer les enjeux du territoire et tracer des perspectives pour le PCAET, mériterait également d'être valorisée dans cette synthèse, sous une forme plus attractive et didactique.**

11 Atmo Auvergne-Rhône-Alpes, association loi 1901 est l'observatoire agréé par le Ministère de la Transition écologique et solidaire, pour la surveillance et l'information sur la qualité de l'air en Auvergne-Rhône-Alpes

12 Diagrammes p.65

13 Rapport d'évaluation environnementale, p.22

14 p.7 à 15 de ce document

15 « conclusion : les enjeux du territoire », p.101

2.1.2. Autres thématiques environnementales

Ces thématiques, traitées dans le rapport d'évaluation environnementale, font l'objet d'une description assez succincte et de qualité moyenne. **Les enjeux relevés ne sont en outre pas croisés et mis en perspective par rapport aux impacts potentiels globaux des thématiques spécifiques du PCAET.** L'utilité de cet état des lieux, dans sa forme actuelle, apparaît ainsi limitée.

En ce qui concerne les milieux naturels, le rapport est incomplet : deux ZNIEFF de type I ("Lit majeur de la Saône" et "Bois Baron") sont oubliées, divers autres zonages ne sont pas présentés (réservoirs biologiques du SDAGE, des cours d'eau classés au titre des frayères ainsi que ceux classés en liste I et/ou II au titre de la continuité écologique, espaces naturels sensibles du conseil départemental du Rhône) et des milieux sensibles ne sont pas localisés (exemple des zones humides). Le rapport mériterait d'être complété sur ces points.

Par ailleurs, en termes d'enjeu, le sol et les forêts ne sont pas mentionnés, alors qu'ils sont des lieux de stockage de carbone, que l'artificialisation en réduit les capacités de stockage et qu'en outre la forêt est sur le territoire une ressource en termes de production énergétique qu'il convient de ne pas sur-exploiter.

L'Autorité environnementale recommande que la préservation des sols et des forêts figurent parmi les enjeux à retenir.

2.2. Potentiel du territoire concernant les sujets air, énergie et climat

L'analyse du potentiel du territoire est une dimension importante d'un PCAET. En effet, cette analyse doit permettre de définir la nature des marges de progrès du territoire et leur importance. La bonne identification de ce potentiel peut ainsi alimenter la réflexion sur les grandes orientations à prendre et par suite, celle sur le contenu du programme d'actions.

Le document « diagnostic » aborde, pages 23 et suivantes, l'ensemble des sources potentielles d'énergie (électrique et chaleur) du territoire ainsi que le gisement d'économies d'énergie possibles, ce qui doit être souligné.

S'agissant **des sources potentielles d'énergie**, le document fait, sauf exception, référence au potentiel régional ex-Rhône-Alpes avant de faire état de gisements bruts et net locaux. **Toutefois, la manière dont l'importance des gisements est évaluée est rarement explicitée, tout comme les différences entre gisement brut et gisement net, ce qui ne permet pas de juger de la pertinence des résultats auxquels conduisent ces évaluations.**

A titre d'illustration, le potentiel de développement du solaire photovoltaïque ne semble avoir été estimé qu'en prenant en compte l'équivalent de 14 % des toitures de maisons individuelles. La méthodologie mériterait d'être plus précise quant à la prise en compte du potentiel représenté par les ombrières de parking, les toitures des bâtiments publics, tertiaires privés ou industriels.

Pour le bois énergie, dont le potentiel de développement est estimé comme étant le plus élevé, loin devant les autres types d'énergie renouvelables, ce potentiel est évalué en incluant un ou des plans d'approvisionnement territoriaux de territoires voisins. Ceci mériterait d'être davantage précisé, en particulier au regard du risque de concurrence des différents territoires sur une même ressource.

Concernant les **gisements d'économies d'énergie**, le rapport étudie assez finement les secteurs du logement et du transport, ce qui est pertinent au regard de leur poids en terme de consommation d'énergie. Il étudie de façon plus limitée le secteur tertiaire (page 49-50 du diagnostic), dont la part dans la consommation énergétique est effectivement moins élevée. Il sera utile d'approfondir ultérieurement le potentiel d'économie d'énergie sur ce secteur, ainsi que sur les secteurs de l'industrie et de l'agriculture.

S'agissant des logements, le dossier évalue les gisements selon que le scénario de mise en œuvre soit le scénario Negawatt¹⁶ (gisement brut) ou celui du SRCAE (gisement net)¹⁷. Il fait ressortir les localisations des types de logements à enjeux en termes de consommation d'énergie, et donc les priorités d'actions : Villefranche et Gleizé (pour le critère « construction avant 1970 ») et Saint-Etienne-des-Ouillères, Lacenas et Salles-Arbuissonnas-en-Beaujolais (pour le critère « chauffage électrique », peu performant énergétiquement).

Pour ce qui concerne les transports (pages 47-49 du diagnostic), le rapport s'appuie sur l'étude de déplacements EDGT réalisée en 2015 à l'échelle du secteur beaujolais. L'évolution du périmètre de la collectivité, entre la réalisation de l'étude et celle du PCAET¹⁸, nécessiterait de retravailler les présentations graphiques, même si *à priori* les ordres de grandeur sont encore valables.

Par ailleurs, le détail de calcul du gisement d'économie d'énergie n'est pas explicité. Le document ne fait pas état des flux de déplacements vers des territoires extérieurs, alors que la métropole lyonnaise n'est distante que de 30 kilomètres ; il semblerait ainsi que ceux-ci ne soient pas pris en compte.

L'Autorité environnementale recommande de quantifier les flux "entrant" et "sortant" du territoire, d'expliciter sur quelle base de déplacements l'évaluation du potentiel de réduction de la consommation d'énergie est faite et de détailler les calculs.

Le dossier fait en outre état de gisement "brut" et "net" d'économie d'énergie dans le secteur des transports : la logique qui préside aux choix des paramètres différenciant « brut » et « net » n'est pas apparente¹⁹.

De façon générale, afin de vérifier et fiabiliser les résultats présentés, l'Autorité environnementale recommande de reprendre et de clarifier la méthodologie relative à l'estimation des potentiels du territoire.

16 Le scénario Négawatt 2017-2050 est un exercice prospectif conduit par l'association Négawatt, qui décrit la trajectoire possible pour réduire d'un facteur 4 nos émissions de gaz à effet de serre et asséoir en totalité notre consommation énergétique sur les énergies renouvelables.

17 Une erreur est à relever page 46, où il est indiqué : « Par la suite, le scénario SRCAE sera considéré comme l'évaluation du gisement brut et le scénario Négawatt comme l'évaluation du gisement net ». Le scénario Négawatt est en fait utilisé pour évaluer à 494 GWh le gisement brut d'économies en 2050 (tableau p. 51 ; tableau p.54 : la différence entre 880 et 1374, soit 494, est décomposée, 191 + 210 + 93, en faisant référence aux chiffres Négawatt). Dans ce dernier tableau p.54, il s'agit bien des potentiels bruts (différence entre 1374 et 880 = 494), et non, comme indiqué dans le titre, des potentiels nets.

18 Les communes de Liergues (973 habs en 2014) et Saint-Georges-de-Reneins (4363 habs en 2016) ne sont plus membres de la Communauté d'Agglomération depuis le 01/01/2017 et celle de Jarnioux (658 habs en 2016) depuis le 01/01/2019.

19 Voir tableaux 1 et 2, p.48 et 49 : cinq leviers sont pris en compte : le télétravail, le report modal de la voiture, le remplacement du parc automobile, le covoiturage et la réduction de la vitesse. Pour les deux premiers, qu'il s'agisse du gisement brut ou du gisement net, la population active seule est prise en compte ; gisement net et brut ont la même valeur. Pour le remplacement du parc et le covoiturage, toute la population semble considérée pour le gisement brut, et seule la population active pour le gisement « net ». Ceci n'est pas compréhensible.

La fiabilité de l'évaluation du scénario tendanciel en termes de consommation énergétique et du potentiel d'économie d'énergie nécessiterait en outre de préciser dans quelle mesure ces évaluations intègrent l'évolution démographique prévue sur le territoire.

Par ailleurs, l'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une évaluation du potentiel de baisse des polluants atmosphériques et du potentiel de séquestration du carbone.

2.3. Exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des autres solutions possibles

Le rapport d'évaluation environnementale ne comporte pas de partie relative aux raisons des choix opérés pour le contenu du PCAET et aux autres hypothèses ou scénarios envisagés.

Il indique seulement que « *la construction du Plan Climat-Air-Energie a été guidée par deux principes cadres : responsabilité et réalisme budgétaire* » : responsabilité de la Communauté d'Agglomération à travers l'exercice de ses compétences, et réalisme budgétaire, au regard du contexte budgétaire très contraint de la CAVBS. L'estimation des impacts financiers a ainsi été « *un élément structurant de l'arbitrage sur les orientations et actions du PCAET* ».

Il est précisé que le programme d'actions est le fruit d'un travail de mobilisation des élus et des partenaires, ayant réuni plus de 70 participants en cinq ateliers thématiques : la manière dont les éléments du diagnostic « climat-air-énergie » du territoire et de l'évaluation environnementale ont alimenté des débats sur ces choix et ont conduit à déterminer les orientations et actions finalement retenues n'apparaît pas.

Dans le rapport « PCAET : stratégie et programme d'actions »²⁰, les priorités définies pour le PCAET sont présentées, sans être reliées clairement aux éléments du diagnostic ou de l'évaluation environnementale. Les éléments relatifs aux choix opérés ne sont pas plus développés que dans les autres documents.

En l'état, le dossier ne permet pas une bonne information du public sur les choix opérés.

2.4. Articulation avec d'autres plans ou programmes

Le schéma page 31 de l'évaluation environnementale présente les relations des PCAET avec les textes nationaux et avec les différents plans, programmes et documents de planification concernant différentes échelles territoriales.

Au-delà de ce rappel formel des liens entre les PCAET et les autres plans programmes, le rapport d'évaluation n'analyse pas dans quelle mesure le contenu du PCAET de la Communauté d'Agglomération s'inscrit dans le cadre national et régional relatif au climat, à l'air et à l'énergie. Il ne permet pas de situer la trajectoire du PCAET par rapport à ce cadre ; il n'analyse pas non plus la manière dont il s'articule avec les autres plans et programmes.

20 Partie 1 : Philosophie, orientations de la stratégie climat-air-énergie territoriale ; pages 15 à 17.

2.5. Analyse des incidences notables probables du PCAET sur l'environnement et mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts négatifs

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique comporte une analyse des incidences environnementales du PCAET (pages 32 et suivantes). L'impact du PCAET est présenté par thèmes (émissions de GES, consommation d'énergie, milieu physique, etc...), le plus généralement au niveau des actions.

L'analyse est succincte : elle indique de manière synthétique si des effets positifs ou négatifs sont attendus. Elle ne permet pas de mettre en évidence les synergies ou effets antagonistes entre les différentes actions. Or, ceci pourrait contribuer utilement à un travail de hiérarchisation puis de priorisation de ces actions, afin d'améliorer l'efficacité du plan.

Outre l'évaluation de sa performance au regard des objectifs climat-air-énergie qui sont l'objet même du PCAET, l'évaluation d'un tel plan doit permettre d'identifier, en amont de sa mise en œuvre, les impacts négatifs de la stratégie et du plan d'actions, et de définir des éléments de cadrage, en premier lieu pour éviter ces impacts. A cet égard, le rapport d'évaluation environnementale indique à tort, page 41, que le PCAET étant un programme-cadre, « *il n'est [...] pas possible d'identifier des mesures d'évitement, de réduction, ou de compensation de ces impacts* ».

Toutefois, en l'occurrence, le contenu actuel du PCAET, avec ses cinq axes et les vingt actions identifiées (cf partie 3 du présent avis) apparaît effectivement, en l'état, susceptible de peu d'impacts négatifs. De plus, le caractère très flou de la stratégie prévue sur le long terme ne donne pas les bases d'une analyse stratégique des impacts qu'elle peut générer.

Le rapport d'évaluation environnementale relève cependant à juste titre des points de vigilance : trafic et nuisances susceptibles d'être générés par le transfert des boues de station d'épuration vers un méthaniseur ; émission de particules polluantes par une installation de production de chaleur renouvelable ; impact paysager des interventions sur le bâti ; risque d'augmentation de l'artificialisation des sols du fait du développement de parkings de covoiturage, Les recommandations énoncées pour éviter ou réduire ces impacts négatifs restent très générales.

2.6. Suivi du PCAET

Le dispositif de suivi et évaluation du PCAET doit permettre d'avoir une vision, d'une part de l'efficacité du plan par rapport aux objectifs climat-air-énergie, d'autre part de ses éventuels impacts négatifs sur l'environnement, afin d'être en mesure de procéder aux ajustements nécessaires.

Le suivi du PCAET de la CAVBS repose majoritairement sur des indicateurs de réalisation des actions, figurant dans chacune des fiches-actions du plan 2018-2024. Des indicateurs de résultat au niveau climat-air-énergie ou d'impacts sur les autres composantes de l'environnement sont également mentionnés. Ceci témoigne d'une réflexion intéressante sur le suivi à mettre en place, qui nécessite d'être poursuivie pour être opérationnelle (valeurs initiales ; source des données, modalités de recueil et de mise à jour...) et alimenter le bilan à mi-parcours qui sera mis à disposition du public après trois ans de mise en œuvre du PCAET.

Enfin, le principe de l'évaluation de ce premier PCAET est posé et organisé (page 100-103 du document relatif à la stratégie). La démarche évaluative s'appuie sur l'identification de quatre enjeux retenus comme

majeurs : enjeu de mobilisation des acteurs dans la dynamique de transition ; enjeu de réduction des impacts polluants des transports routiers ; enjeu de maîtrise de la demande en énergie dans les bâtiments ; enjeu de développement des productions d'énergie renouvelable..

Ces enjeux sont traduits en questions évaluatives pour le PCAET, avec des critères de jugement et des indicateurs. **L'Autorité environnementale salue la pertinence de cette démarche, qui permettra de questionner directement l'efficacité du PCAET sur la situation climat-air-énergie. Elle relève cependant que l'adaptation du changement climatique et la réduction de la vulnérabilité ne font pas partie des enjeux et des questions évaluatives retenues, alors qu'il s'agit d'un aspect important des PCAET.**

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET

3.1. Stratégie territoriale

Le dossier présenté ne permet pas d'appréhender la stratégie territoriale retenue et la trajectoire dans laquelle elle s'inscrit.

Dans le document « stratégie et programme d'actions », les priorités définies par les élus de la CAVB par secteur, et les principales actions qu'elles recouvrent, sont énoncées de façon intéressante²¹. La manière dont le plan d'actions du PCAET, avec ses cinq axes, s'articule avec ces priorités est très difficile à percevoir.

Cette difficulté est renforcée par l'existence d'une sixième composante, intitulée "*Propositions d'actions pour lesquelles la CAVBS est prête à accompagner des initiatives sur son territoire*" comprenant 47 actions regroupées en cinq thèmes (différents des cinq axes du PCAET)²².

En termes d'objectifs quantitatifs relatifs au climat, à l'air et à l'énergie, il est indiqué²³ que « *les objectifs du PCAET reprennent les objectifs à moyen et long terme de la loi de transition énergétique : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 [puis de 75 % d'ici 2050] ; réduire les consommations énergétiques finales de 50 % en 2050 par rapport à la référence de 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030* ».

Compte-tenu des niveaux atteints en 2015, le document « stratégie » précise que cela implique une réduction de 3,9 % par an des émissions de gaz à effet de serre et de 1,9 % par an pour la consommation d'énergie pour l'ensemble des secteurs d'activité.

Cet objectif de réduction des consommations d'énergie correspond à une consommation finale de 910 GWh en 2050, soit une réduction d'environ 900 GWh par rapport à 2015 (1777 GWh), bien plus élevée que le potentiel de réduction de 494 GWh identifié dans le diagnostic.

D'une manière générale, la stratégie, qui applique uniformément les objectifs de baisse (- 3,9 % par an pour les GES, -1,9 % par an pour les consommations d'énergie) à tous les secteurs, n'est pas compréhensible au regard du diagnostic, qui a évalué finement les gisements d'économie par secteur d'activité.

21 « Stratégie et programme d'actions », partie 1 « Philosophie et orientations de la stratégie climat-air-énergie de la CAVBS » : pages 15 à 17

22 « Stratégie et programme d'actions », pages 97 et 98

23 « Stratégie et programme d'actions », partie 2 « trajectoire et objectifs globaux », page 18

En termes d'objectifs de production d'énergie renouvelable, les documents présentés soulèvent les mêmes questions de lisibilité et de cohérence : à titre d'illustration, chiffres de situation 2015 différents entre le document « diagnostic » et le document « stratégie »²⁴; interrogation sur la trajectoire visée pour la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2050²⁵; interrogation sur l'absence totale de développement du solaire photovoltaïque à partir de 2020²⁶, etc...

Contrastant avec les éléments relatifs à la stratégie, le plan d'action opérationnel à échéance 2024 (et débutant en 2018) qui comprend 20 actions est présenté de façon très claire²⁷.

Chaque action fait l'objet d'une fiche de présentation détaillée. Leur structure comporte en particulier un calendrier de mise en œuvre, l'identification des organismes partenaires, des indicateurs de réalisation et d'impact, ainsi que le budget et les moyens dédiés à la mise en œuvre de l'action.

Pour chaque action pour laquelle cela a été estimé quantifiable, est indiquée sa contribution attendue en matière de baisse de consommation d'énergie, de hausse de production d'ENR, de baisse des émissions de GES ou encore de divers polluants atmosphériques (NoX, PM10 et PM 2,5). Un tableau de synthèse totalise, pour chacun de ces paramètres, les résultats attendus de l'ensemble du programme d'actions du PCAET, ce qui est très intéressant.

Cependant, les chiffres présentés comportent de nombreuses anomalies. Des écarts sont constatés entre les chiffres indiqués dans les fiches actions et ceux du tableau de synthèse²⁸; des valeurs paraissent aberrantes : par exemple, le tableau indique 199 T/an de baisse d'émissions de particules fines PM2,5 attendue des actions du PCAET, alors que le diagnostic (figure 75, page 65) indique une émission totale de 126 T/an sur le territoire.

L'Autorité environnementale recommande de vérifier et consolider ces données, afin de présenter des résultats fiables.

3.2. Gouvernance

La dynamique du territoire pour la prise en compte des enjeux « climat-air-énergie » nécessite une mobilisation de tous les acteurs. Or, le portage de l'essentiel des actions du PCAET 2018-2024 est actuellement assuré par la CAVBS, et l'ampleur des démarches participatives conduites pour l'élaboration de ce programme d'actions, au-delà des cinq ateliers déjà cités, n'apparaît pas.

Pour l'Autorité environnementale, un enjeu important est d'élargir le panel de partenaires impliqués, en particulier à ceux concernés par les 47 actions listées pour lesquelles la collectivité est « prête à accompagner des initiatives ». Dans son rôle de responsable de l'animation territoriale et de coordination, la collectivité doit, au-delà de l'accompagnement, adopter un positionnement moteur. Le portage politique sera à cet égard fondamental pour la mise en œuvre effective de la transition énergétique du territoire.

24 Voir « diagnostic », tableau p. 54 ; et « stratégie », tableau p. 22

25 Voir « stratégie », tableaux pages 24 et 25

26 Stratégie ; graphique p.23

27 « Stratégie et programme d'actions », pages 37 et suivantes.

28 par exemple les valeurs sont différentes entre les fiches actions et le tableau pour tous les polluants de l'axe 1 et s'agissant de l'action de réduction des vitesses, les valeurs entre baisse de consommation d'énergie et d'émission de GES sont à inverser

Les moyens consacrés au suivi et à l'animation du plan seront aussi un élément important.

Plusieurs actions figurant au PCAET, comme celles relatives au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), nécessiteront un portage à haut niveau pour donner leur pleine mesure.

Une instance d'évaluation du PCAET composée d'élus, d'agents de la CAVBS et de partenaires est prévue. Il est souhaitable qu'elle soit mise en place rapidement, et qu'elle constitue une véritable instance de pilotage et de suivi de la mise en œuvre.

3.3. Prise en compte des enjeux environnementaux

3.3.1. Enjeux air, énergie et climat

Les nombreux flous et insuffisances évoqués ci-dessus ne permettent pas de quantifier ou d'évaluer de façon étayée la contribution effective du programme d'actions 2018-2024 aux objectifs climat-air-énergie, contribution qui apparaît toutefois à ce stade assez modeste.

L'Autorité environnementale peut cependant faire les observations suivantes :

- le programme d'actions défini, guidé par un principe de responsabilité et de réalisme budgétaire, apparaît pragmatique. Il met en particulier l'accent sur les actions concernant la rénovation énergétique des bâtiments et des logements, l'évolution des mobilités et les transports sobres, le développement du réseau de chaleur urbain et des énergies de récupération (valorisation des boues de station d'épuration pour la production de biométhane ; à terme, valorisation de la chaleur des eaux usées du centre aquatique, ..).
- il établit de façon intéressante le lien entre les politiques d'aménagement et la politique climat-air-énergie, en particulier via le PLUi ou les projets d'aménagement de ZAC. La réflexion reste à ce stade, au vu des fiches-actions correspondantes, très générale.
- des éléments importants de la politique climat-air-énergie ne trouvent pas de traduction concrète dans le programme ; au-delà des énergies de récupération, le développement de production d'énergies renouvelables (bois énergie, solaire thermique et photovoltaïque en particulier) n'est pas vraiment abordé.

L'adaptation au changement climatique ne fait pas l'objet d'actions spécifiques. Le diagnostic proposait un focus « zone portuaire et changement climatique » mettant en évidence la vulnérabilité de cette activité. Il n'en est plus question dans le PCAET, tout comme des enjeux de préservation de la ressource en eau. Le traitement des îlots de chaleur ne fait pas non plus l'objet d'actions particulières. La seule action relative à l'agriculture concerne l'étude de l'opportunité de créer des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains, alors que la question de la vulnérabilité du vignoble est posée dans le diagnostic.

Enfin, la question de l'augmentation de la capacité de séquestration du carbone est peu abordée, les objectifs en la matière visant simplement à stabiliser cette capacité de séquestration en carbone du territoire. L'Autorité environnementale attire à cet égard l'attention de la collectivité sur les effets liés à l'artificialisation des terrains (donc de diminution de séquestration du carbone), ce qui renvoie à l'importance de l'ambition que doit avoir le PLUi en termes de modération de la consommation d'espace, ambition qui serait aussi de nature à limiter les besoins en déplacements de la population.

3.3.2. Autres enjeux environnementaux

Bien que ce ne soit pas apparent dans le programme 2018-2024, le PCAET prévoit, en lien avec les réseaux de chaleur, pour la filière bois énergie (première source de chaleur sur le territoire) : +7300 GWh entre 2014 et 2023 et +20 500 GWh d'ici 2050. Le rayon d'approvisionnement n'est pas indiqué mais il est fait

état des "producteurs locaux présents dans le département du Rhône mais aussi des Plans d'Approvisionnement Territoriaux (PAT) et notamment celui de Bourg-en-Bresse" sans que les besoins de ces territoires ne soient présentés. Il est donc nécessaire de s'assurer que cet objectif n'induit pas une tension trop importante sur la ressource locale et sur les enjeux qui y sont liés : biodiversité, paysages, séquestration du carbone, etc d'autant que l'évaluation environnementale est muette sur ce point. **L'Autorité environnementale recommande ainsi d'analyser l'articulation du PCAET avec les autres documents de ce type élaborés sur les territoires voisins pour coordonner les différents objectifs fixés sur ce sujet et de fixer le cas échéant des mesures d'évitement et de réduction pour la préservation de la biodiversité.**

4. Conclusion

Le projet de PCAET de la communauté d'Agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône est bâti sur un diagnostic de bonne qualité en ce qui concerne les sujets climat-air-énergie, ce qui constitue un élément positif. Ce diagnostic nécessitera d'être amélioré et complété en ce qui concerne les potentiels du territoire et le scénario tendanciel.

Sur les autres points, les documents présentés souffrent d'incohérence et de graves insuffisances concernant en particulier l'explication des choix réalisés et plus encore l'explicitation de la stratégie, qui n'est pas claire, et les objectifs visés.

En l'état, le projet de plan d'action 2018-2024, centré sur les actions dont la collectivité assure la maîtrise d'ouvrage, doit être considéré comme une première « mise en mouvement », qui nécessitera d'être rapidement amplifiée et élargie à d'autres partenaires.

Cet élargissement, l'approfondissement des réflexions et l'amélioration du dispositif de suivi-évaluation devraient permettre d'ajuster le plan d'actions lors du bilan intermédiaire prévu dans trois ans.