



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté sur le projet de
plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté
d'agglomération du Grand Dole (Jura)**

n°BFC – 2019 – 2234

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment le R122-17 du code de l'environnement), certains plans et programmes doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale. Les Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) sont définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement et soumis à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration du plan ou du programme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les projets et les aménagements envisagés.

L'évaluation environnementale du PCAET a pour ambition de permettre notamment :

- de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et sanitaires ;
- de présenter le meilleur compromis entre les objectifs en matière de qualité de l'air, d'énergie et de climat et les autres enjeux environnementaux ;
- d'apprécier si les axes et les actions du projet de plan sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés ;
- de justifier les choix opérés, gage de meilleure appropriation par les acteurs du territoire ;
- de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre les ambitions environnementales du PCAET et leur mise en œuvre ;
- de préparer le suivi de la mise en œuvre du plan.

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le plan. Cette analyse porte tout particulièrement sur la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. De portée consultative, l'avis ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public.

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'autorité environnementale compétente pour les PCAET est la Mission Régionale d'Autorité environnementale (dénommée ci-après MRAe).

1.2. Modalités de préparation et d'adoption du présent avis

Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la communauté d'agglomération du Grand Dole (CAGD) le 15 juillet 2019 pour avis de la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) sur son projet d'élaboration de plan climat air énergie territorial (PCAET). L'avis de la MRAe doit donc être émis le 15 octobre 2019 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du code de l'environnement, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 26 juillet 2019. Elle a émis un avis en date du 3 septembre 2019.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de BFC un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 8 octobre 2019, en présence des membres suivants : Bruno LHUISSIER, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, Bernard FRESLIER, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités 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.

¹ Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

2. Présentation du territoire, du projet de PCAET et des enjeux environnementaux

2.1. Présentation du territoire

La communauté d'agglomération du Grand Dole (CAGD) regroupe 47 communes. Elle comptait 54 171 habitants en 2016. Sa population est marquée par une croissance démographique modérée de +0,16 % depuis les années 1990 et un déclin ces dix dernières années (par exemple -0,3 % par an entre 2008 et 2013).

Le territoire, essentiellement péri-urbain et rural, est situé entre 2 bassins d'emplois principaux (Dijon, Besançon) et s'étend sur une superficie de 420 km². Il comporte 52 % de terres agricoles, 35 % de forêts et milieux semi-naturels (notamment forêt de Chaux, forêt du massif de la Serre), 11 % de terrains artificialisés (données 2012) et 2 % de surfaces en eau. Le diagnostic indique que 290 hectares ont été artificialisés entre 1990 et 2012.

Le territoire comporte plusieurs entités paysagères : la plaine doloise au nord, la forêt de Chaux à l'est, la basse-vallée du Doubs de l'est au sud-ouest et le Finage à l'ouest. Les deux principaux cours d'eau du territoire, le Doubs et la Loue, sont classés en liste 1 au titre du L214-17 du code de l'environnement et représentent des enjeux forts en matière de continuité écologique.

Les trois principaux secteurs économiques sont le commerce, les transports et les industries. Les pôles d'emplois de la CAGD sont sur les communes de Dole, Tavaux (plate-forme chimique, sociétés Eqiom et Solvay-Inovin), Damparis et Choisey. Le territoire est traversé par deux grands axes autoroutiers (A36 et A39).

Les enjeux écologiques du territoire sont attestés notamment par près de 28 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristiques (ZNIEFF) de type 1, 4 ZNIEFF de type 2 et 4 sites Natura 2000. Dans l'ensemble ils sont concentrés le long du Doubs, de la Loue et au niveau des massifs forestiers de Chaux et de la Serre.

Concernant l'état initial « air-énergie-climat » de la CAGD, le dossier met en évidence la part importante des industries (avec la présence notable de Solvay et Eqiom) dans les émissions de gaz à effet de serre (GES) constituant 66 % des émissions totales de la collectivité (données 2014). Le transport routier constitue 19 % des émissions, le secteur résidentiel 7 % et le secteur agricole 4 %.

65 % de l'énergie consommée est employé par les industries manufacturières ; le transport routier arrive en deuxième position avec 19 % de la consommation et le secteur résidentiel en troisième place (11 %). 66 % est d'origine fossile (charbon, produits pétroliers, etc.).

Les secteurs qui émettent le plus de polluants atmosphériques sont également les industries et le transport routier. Les oxydes d'azotes (NOx) (41 % des émissions comptabilisées en 2014, issues des industries et du transport) et le dioxyde de soufre (SO₂) (31 % des émissions, issue des industries) sont les polluants les plus émis sur le territoire.

Enfin, le territoire compte quelques installations d'énergies renouvelables (EnR) mais reste dans l'ensemble peu équipé. Les EnR ne représentent que 3 % de la consommation d'énergie finale (données 2014), constituées quasi exclusivement de bois-énergie, l'éolien et le photovoltaïque étant quasiment absent.

Le Plan Climat Énergie Territoire (PCET) du Pays Dolois en vigueur (2015) constitue un référentiel pour la démarche actuelle d'élaboration du PCAET sur le territoire. Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la CAGD est en cours d'élaboration (PLUi arrêté le 21 janvier 2019, approbation prévue fin 2019). L'articulation entre le PCAET et le PLUi est un enjeu essentiel pour l'intégration de la transition écologique dans les politiques d'aménagement du territoire. Le Grand Dole est en outre engagé dans une démarche de contrat de transition Écologique² (CTE). Le territoire est aussi concerné par d'autres plans comme le plan d'approvisionnement territorial (PAT) portant sur l'approvisionnement durable des chaufferies bois ou encore des plans de prévention des risques naturels, avec l'aspect inondations lié Doubs et à la Loue, et technologiques au niveau de la plate-forme chimique de Tavaux.

² Contrats passés entre l'État et les collectivités locales pour accompagner et soutenir la transformation écologique des territoires dans une démarche innovante. <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/contrat-transition-ecologique>

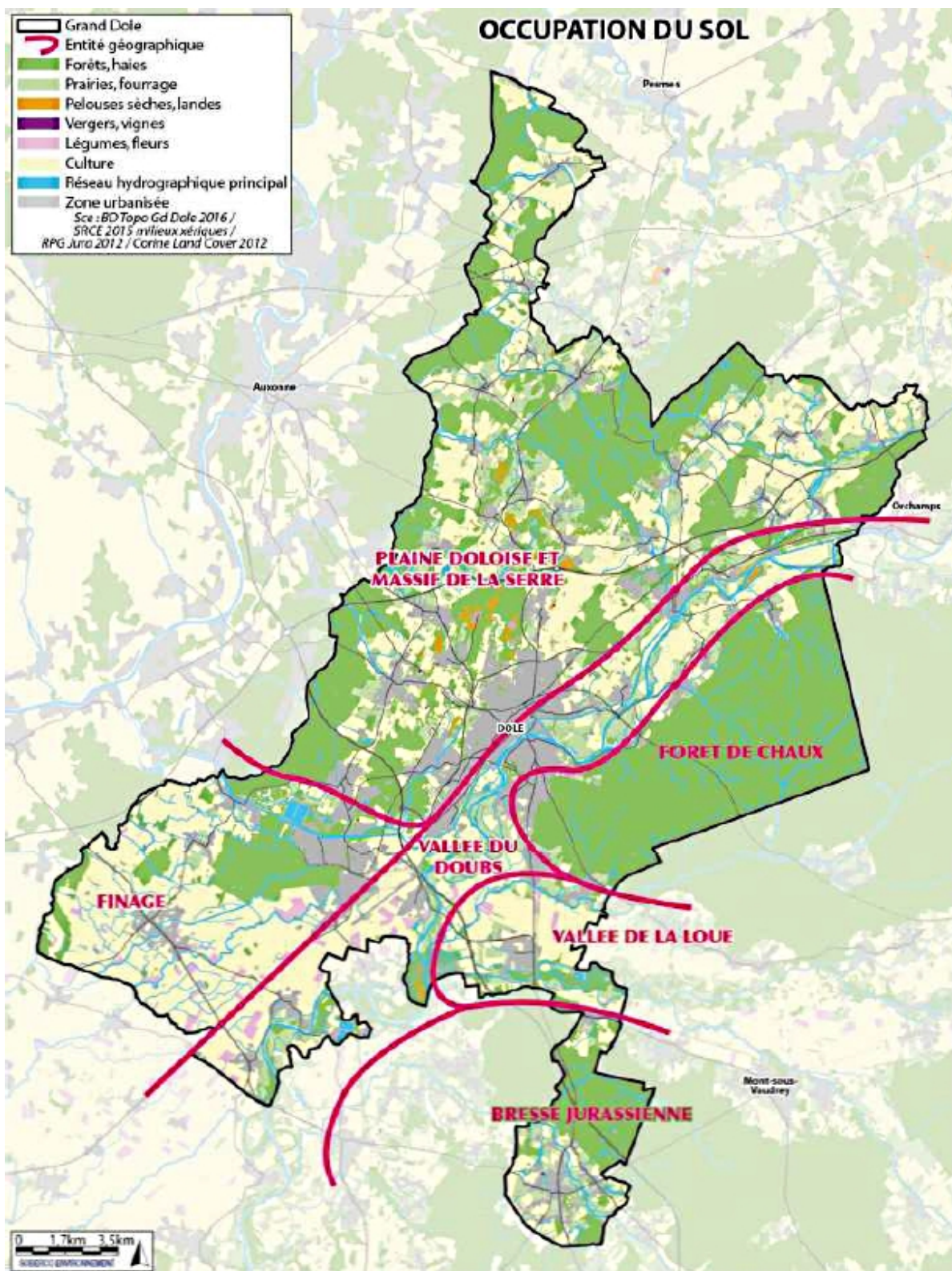


Illustration 1 : Occupation des sols du territoire de la CAGD

2.2. Présentation du projet de PCAET

Conformément à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, la CAGD a engagé l'élaboration de son PCAET et réalisé une évaluation environnementale en date d'octobre 2018.

Le planning a été jalonné par les étapes suivantes :

- élaboration d'un diagnostic territorial du projet de PCAET 2020-2026 ;
- élaboration de la stratégie territoriale ;
- concertation, déclinaison d'un programme d'actions ;
- constitution d'un dispositif de suivi et d'évaluation ;

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique dans les territoires. En cohérence avec les enjeux du territoire, il participe à l'effort d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de préservation de la qualité de l'air, de réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. Il doit s'articuler et être pris en compte par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et, dans le cas d'espèce, par le PLUi.

Il comprend les quatre parties réglementaires : diagnostic, stratégie territoriale, programme d'actions et 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 au bout de 3 ans.

La stratégie du PCAET est notamment issu des documents régionaux (le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie -SRCAE- de Franche-Comté) et des objectifs nationaux : la stratégie nationale bas carbone -SNBC), la loi transition énergétique pour la croissance Verte (LTECV) ou le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA).

La stratégie du territoire de la CAGD rappelle quelques éléments du diagnostic avant d'évoquer les objectifs que se fixe la collectivité d'ici à 2050. À titre d'illustration, la stratégie vise en matière de réduction d'émissions de GES -89 % d'émissions entre 2014 et 2050 pour l'industrie manufacturière, -97 % pour le secteur des transports. Elle se fixe de réduire la consommation d'énergie finale d'environ de moitié d'ici 2050, tous secteurs confondus. Les objectifs sur les émissions de polluants atmosphériques sont les mêmes que ceux visés par le PREPA déclinés à l'échelle du territoire.

Des objectifs sur la production d'EnR sont également présentés sur les échéances 2026, 2030 et 2050.

Enfin, des orientations stratégiques (réduire les émissions de GES et de polluants atmosphériques, réduire la consommation énergétique et développer la production d'EnR) découlent un plan comportant 12 grandes actions (avec 11 « sous-actions ») réparti en 6 axes :

Axe A – Bâtiments : Rénover les bâtiments du territoire et construire « performant »

Axe B – Mobilité : Tendre vers une mobilité verte

Axe C – Agriculture – Alimentation : « *Émergence d'un Projet alimentaire de Territoire* »³

Axe D – Industries : Trouver les clés permettant de réduire l'impact environnemental de l'industrie ;

Axe E – Énergies : Développer les EnR ;

Axe F – Sensibilisation : Maximiser les efforts sur l'animation du territoire, la sensibilisation des citoyens et acteurs (dont monde agricole et économique).

2.3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe vis-à-vis du projet de PCAET sont les suivants :

- la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (GES) notamment induits par le secteur industriel ;
- la limitation du recours aux combustibles fossiles et la réduction de la consommation d'énergie, notamment pour le secteur des transports ;
- le développement des énergies renouvelables (solaire, biomasse, éolien, bois-énergie) ;
- la contribution à l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci ; cela passe notamment par une prise en compte des risques naturels (comme l'inondation) et de la protection des ressources naturelles ;
- la réduction des émissions de polluants atmosphériques, et des risques sanitaires qui y sont liés.

³ Contrairement aux autres axes stratégiques bien exposés et disposant d'un titre clairement visible dans la stratégie, l'axe C l'est moins et c'est donc l'intitulé de sa seule action qui est reprise ici pour présenter cet axe.

3. Caractère complet du dossier et qualité des informations

Le dossier est composé de toutes les pièces attendues d'une restitution d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de produire un bilan du PCET en vigueur depuis 2015 pour actualiser le diagnostic territorial du PCAET et pour apporter des indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui faciliteront son suivi et l'efficacité de sa mise en œuvre.

Le rapport environnemental ne répond pas à tout le contenu réglementaire attendu ; il est perfectible tant sur la forme que sur le fond. Certaines parties méritent des précisions (par exemple, sur l'articulation du plan avec d'autres plans-programmes, sur les solutions de substitutions, etc.). **La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental, et notamment son résumé non technique, afin qu'il soit conforme au R122-20 du code de l'environnement.**

La MRAe recommande d'actualiser et de mettre en cohérence les chiffres d'artificialisation des sols entre les deux diagnostics du PCAET et du PLUi (+ 219 hectares entre 1990 et 2012 dans le tableau page 44 de diagnostic du PCAET, versus + 456,7 hectares consommés entre 2001 et 2015 dans le diagnostic du PLUi). De plus, la MRAe recommande d'actualiser les estimations de séquestration de carbone à partir des données consolidées de l'évolution de l'occupation des sols.

La majorité des données fournies dans le dossier datent de 2014. Pourtant, sur de nombreuses thématiques des données de 2016 sont disponibles et il est regrettable que cela ne soit pas pris en compte.

Des échéances sont proposées pour l'atteinte de certains objectifs mais cela reste insuffisant pour concrétiser les actions (les échéances avec les budgets carbone de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), les horizons 2030 et 2050 devraient être constamment renseignés). La majorité des indicateurs des actions ne comporte pas de valeur initiale ni d'échéances sur les six années de démarche du PCAET.

Les fiches d'actions présentent une armature commune facilitant une lecture du plan d'actions⁴. Mais leur lisibilité n'est pas satisfaisante : les actions ne sont pas priorisées, ni différenciées par rapport à celles apportées par d'autres plans ou déjà mises en œuvre aujourd'hui, elles ne sont pas assez étayées et manquent parfois d'ambition.

Il serait utile de décliner les objectifs de réduction de GES et de consommation énergétique pour chaque action avec des échéances et une valeur initiale. La partie « contenu de l'action », présente dans le rapport environnemental pourrait être reprise dans chaque fiche, afin de parfaire leur présentation.

Certaines phrases, dans la partie « étapes clés », sont sectionnées et n'apparaissent pas en totalité. Par ailleurs, les mesures d'évitement, de réduction, de compensation, d'accompagnement et de suivi ne sont pas intégrées dans les fiches d'actions.

La MRAe recommande de compléter le plan d'actions sur les différents points relevés ci-dessus.

3.1 État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

L'état initial aborde les différentes thématiques environnementales. Certains éléments sont à la fois présents dans le diagnostic et l'état initial.

Des enjeux sont énoncés pour chaque thématique traitée. Toutefois, ces enjeux apparaissent plutôt comme des actions ou des démarches mises en œuvre ou à mettre en œuvre⁵, sans nécessairement un lien avec le plan d'actions du projet de PCAET. De plus, ils ne sont pas hiérarchisés. Il conviendrait de compléter l'état initial avec une conclusion reprenant et hiérarchisant ces enjeux.

Les perspectives d'évolution probable de l'environnement en l'absence de PCAET ne sont pas traitées. Cela ne permet pas de comparer les effets du projet de PCAET avec ceux d'un scénario « fil de l'eau ».

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental sur ces points.

3.2 Articulation avec les autres plans et programmes

L'analyse se porte principalement sur la SNBC et le PREPA, ce qui est clairement insuffisant.

⁴ Au préalable, le fait de présenter un modèle de fiche d'action vierge en expliquant chaque partie, légende et icônes utilisées faciliterait la lecture des fiches d'actions.

⁵ Page 65 du rapport environnemental : sur la ressource en eau, les enjeux définis sont par exemple de « préserver les zones humides », « préserver les enjeux AEP », « améliorer les rejets des STEU », etc.

La MRAe recommande d'analyser dès à présent, sans attendre le bilan à mi-parcours, l'articulation du PCAET avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui fixe l'objectif de compensation entre 15 et 20 % des émissions de GES d'ici 2050 par la séquestration de carbone dans la biomasse.

La MRAE recommande d'analyser également l'articulation avec le PLUi du Grand Dole. Plusieurs axes et actions du PCAET ont en effet un lien fort avec le projet d'aménagement et de développement durable du PLUi (filière bois, réduction de la consommation énergétique, développement des EnR, etc.).

L'exercice d'articulation est aussi à mener avec la démarche de contrat de transition écologique (CTE) du Grand Dole. En effet, le Grand Dole a été retenu à l'appel à projet national dont les axes portent notamment sur l'économie circulaire ou l'efficacité énergétique des bâtiments.

Il pourrait être intéressant de montrer par anticipation comment le PCAET s'articule avec les objectifs du projet de Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de Bourgogne-Franche-Comté, en cours d'élaboration (projet de SRADDET arrêté par le conseil régional en assemblée plénière des 27 et 28 juin 2019 et en cours de consultations).

L'articulation du PCAET avec le plan régional santé environnement 3 (PRSE 3) aurait pu également être analysée, par exemple sur la prévention des risques sanitaires dans le bâtiment.

Globalement, les analyses fournies pourraient être approfondies en montrant les actions du PCAET en lien avec les plans et programmes cités. Pour plus d'accessibilité, le dossier pourrait également comporter des conclusions explicitant la bonne articulation ou non du projet de PCAET avec les autres plans et programmes.

3.3 Justification des choix retenus

Le rapport indique que le projet de PCAET n'aura pas d'incidences significatives, notamment au titre de Natura 2000, mais n'apporte pas d'éléments sur les raisons pour lesquelles le projet de PCAET a été retenu. Par ailleurs, le dossier ne présente pas de retours synthétiques des différents ateliers de concertation qui ont été effectués.

La MRAe recommande de compléter ce chapitre en exposant les raisons pour lesquelles le projet a été retenu, notamment au regard de ses effets sur différentes thématiques environnementales.

Les objectifs mis en place dans la stratégie méritent d'être mieux reliés avec le diagnostic du territoire. Concernant la deuxième version de la SNBC, qui n'est pas encore publiée aujourd'hui et qui vise la neutralité carbone, un objectif de réduction d'émission de GES pour 2050 est affiché sans préciser d'où provient le chiffre et sans relier avec le potentiel de développement du stockage de carbone identifié sur le territoire. En l'absence d'indicateurs, de précisions et d'échéances supplémentaires pour les actions, il est difficile de savoir si les actions proposées atteindront réellement leurs objectifs à minima sur les six années d'application du PCAET, puis d'ici 2030 ou 2050.

3.4 Évaluation des impacts sur l'environnement

L'évaluation des impacts sur l'environnement est restituée sous la forme de tableaux qui évaluent par couleur le niveau d'impact de chaque action et les « *points de vigilance* ». Ils sont complétés par des commentaires sur les impacts positifs, les points de vigilance ou les mesures correctives. Toutefois, des problèmes de définition de légendes et de termes utilisés n'aident pas à la bonne compréhension de l'analyse. L'analyse des effets peut rendre la lecture confuse avec la notion de « vigilance » et de « point de vigilance », s'il y a lieu de les dissocier ou s'ils font référence à des degrés d'effets négatifs différents. À la lecture des commentaires portés sur certaines actions, les points de vigilance sont similaires à des effets négatifs. De plus, l'évaluation ne distingue pas les effets temporaires des effets permanents et l'intensité de l'impact (positif ou négatif).

L'évaluation des incidences Natura 2000 traite les différents sites, leurs vulnérabilités et expose les incidences possibles de chaque action du PCAET. Une conclusion souligne les effets apparaissant « globalement neutres ». Pourtant, certaines actions, comme celles liées à la rénovation des bâtiments, peuvent avoir des impacts potentiellement négatifs sur la faune et leur habitat. **La MRAe recommande de poursuivre l'analyse des effets de ces actions et, le cas échéant, de mettre en place des mesures d'évitement et de réduction adéquates.**

Pour plus d'exhaustivité, l'analyse entre les objectifs du PCAET et les principaux objectifs des DOCOB (documents d'objectifs) des grands sites Natura 2000 aurait pu être faite.

Les effets cumulés ne sont pas abordés. **La MRAe recommande d'évoquer les éventuels effets cumulés, positifs ou négatifs avec d'autres plans et programmes ou schémas, sans attendre le bilan de mi-parcours.** Cela peut aussi permettre de traiter des interactions ou des approches communes avec les collectivités voisines.

3.5 Mesures envisagées pour éviter, réduire, et si possible, compenser (ERC) les impacts sur l'environnement

Les mesures E, R, C sont présentées au niveau de l'analyse des effets, avec le terme de mesures « correctrices »⁶. Pour plus de clarté, **la MRAe recommande d'utiliser les notions d'évitement, de réduction et de compensation pour définir le type de mesures.** Cela implique de conclure sur la présence d'impacts résiduels, significatifs ou non. Le terme d'accompagnement peut également être utilisé. Au regard des éléments fournis, de nombreuses mesures relèvent de l'accompagnement.

De plus, **la MRAe recommande de poursuivre la démarche d'évaluation environnementale en intégrant dans les fiches d'actions concernées les mesures d'évitement et de réduction qui sont proposées dans le rapport environnemental**⁷.

Bon nombre de mesures sont au stade de la réflexion. **La MRAe recommande de préciser les mesures pour qu'elles soient les plus opérationnelles possibles, avec un engagement clair du maître d'ouvrage sur leur réalisation.**

3.6 Dispositif de suivi

Afin de réaliser le suivi des « points de vigilance » identifiés pour chaque action, le dossier propose trois indicateurs spécifiques, en plus de ceux contenus dans le plan d'actions. Néanmoins ces indicateurs ne bénéficient pas de valeur initiale ou de valeurs cibles à atteindre à des échéances précises.

Outre ce manque de précisions, le rapport environnemental n'indique pas les critères, indicateurs et échéances retenus pour apprécier le caractère adéquat des mesures ou les impacts négatifs sous-estimés.

Globalement, le dispositif actuel doit être complété afin d'être plus opérationnel. Les modalités de pilotage et de suivi n'apparaissent pas clairement et doivent être précisées sans attendre l'application du PCAET. La mise en place d'un comité de pilotage ou d'un suivi technique de l'avancement des actions, en relation avec les services de l'État, permettrait de faciliter la réalisation du bilan à mi-parcours

La gouvernance et le pilotage du PCAET (comité de pilotage, comité technique, fréquence, indicateurs de suivi de la mise en œuvre des actions) sont à préciser pour faciliter sa concrétisation, ainsi que les actions menées en parallèle par la CAGD, laquelle se positionne en acteur engagé dans la transition énergétique (démarches simultanées de PCAET, de CTE et de territoire d'industrie). De plus, la démarche gagnerait en efficacité si plus de partenaires extérieurs étaient impliqués dans le suivi des actions.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi et la description de la gouvernance du PCAET afin de pouvoir suivre l'impact du projet de PCAET sur l'environnement et la santé et d'assurer sa bonne mise en œuvre.

4. Prise en compte de l'environnement et de la santé

Le projet de PCAET comprend plusieurs actions de communication et de sensibilisation à l'environnement et au développement durable à destination de la société civile (grand public, industriels, professionnels du bâtiment, entreprises, associations, etc.). Ces actions devraient avoir des incidences positives à plus ou moins long terme. De même, le PCAET prévoit plusieurs études qui auront un impact positif sur la connaissance de l'environnement, son évolution et potentiellement sur les aménagements futurs.

4.1. Atténuation du changement climatique et adaptation

Atténuation du changement climatique.

Le dossier indique que tous les GES à considérer sont pris en compte. Les résultats mériteraient d'être affichés par secteur mais aussi par type de gaz (CO₂, méthane, etc.), afin de préciser les contributions de chaque secteur à tel type de gaz et les potentiels de réduction associés.

⁶ Page 86 du rapport environnemental.

⁷ Une idée serait d'ajouter à la fin de chaque fiche d'action une partie « mesures E, R, C » accompagnées elles aussi d'« indicateurs de suivi ».

Certaines estimations d'émissions, comme celle induites par les acteurs et activités du territoire (Scope 3) sont très peu abordées⁸. **Pour plus d'exhaustivité, la MRAe recommande d'explicitier les émissions territoriales de GES présentant les trois catégories d'émissions (Scope 1, 2, 3) décomposées en postes d'émissions.**

Le dossier porte plusieurs actions en faveur d'une réduction des consommations d'énergie par la rénovation du bâti ou les changements à impulser en matière de mobilités.

Le niveau de contribution et d'ambition du PCAET répond correctement aux objectifs nationaux. Toutefois, la lecture du plan d'actions interroge la forte ambition de la collectivité au regard des moyens et actions identifiés pour atteindre ces objectifs. Par exemple, les objectifs de réduction de consommation d'énergie et d'émissions de GES paraissent difficilement atteignables pour certains secteurs comme le transport ou les industries.

La séquestration carbone est abordée de manière succincte par le prisme de la forêt et l'agriculture. Le diagnostic propose des potentiels de séquestration par une augmentation de la surface forestière et de l'utilisation des produits bois. De nombreuses autres voies sont citées, mais sans estimation de potentiel de stockage de carbone. Les potentiels de la biomasse en source d'énergie économisant des tonnes de CO₂ en évitant des consommations liées aux énergies fossiles ne sont pas évoqués. Le sujet se retrouve dans le plan d'actions, mais il sera difficile de suivre correctement l'évolution de la séquestration (notamment par le manque de précisions sur les indicateurs de suivi proposés).

Énergies renouvelables (EnR)

La production actuelle issue des EnR est de 179 Gwh/an (en 2014). La part des EnR est faible dans la consommation d'énergie actuelle (3% en 2014, dont la quasi-totalité est issue de la ressource bois-énergie, l'éolien et le photovoltaïque étant quasiment absents).

Le PCAET propose des objectifs forts de développement des différentes filières, en multipliant par six la production d'EnR d'ici à 2050, principalement avec le bois-énergie, l'éolien et le photovoltaïque au sol (Cf. axe « énergie »). Afin d'être plus exhaustif, les actions pourraient aborder aussi le solaire thermique ou la mise en place de panneaux photovoltaïques en toiture de bâtiments existants. **La MRAe recommande de s'appuyer sur toutes les moyens de développement des EnR.**

Le PCAET propose un outil global d'encadrement et d'accompagnement des projets, au moyen d'un schéma directeur de transition énergétique (SDTE). Il pourrait être pertinent d'ajouter un indicateur de suivi tel que « schéma finalisé », qui préciserait les plannings et les acteurs associés. Ce schéma pourrait prendre en compte les enjeux écologiques et paysagers du territoire, pour justifier le choix des zones de développement des EnR.

Adaptation aux changements climatiques

La vulnérabilité physique du territoire au changement climatique peut être estimée moyenne⁹. La capacité de résilience du territoire, d'anticipation ou d'adaptation au changement climatique dépend étroitement des choix d'aménagement et de planification spatiale, de la réduction des modes de transport routier, de la dépendance énergétique globale, du déploiement des filières EnR, du développement de modèles économiques impulsant la sobriété énergétique, ainsi que de la gestion des risques inondations et de la ressource en eau, etc.

Le dossier traite cet aspect au travers de l'évolution du climat, la définition de niveaux de vulnérabilités selon les thématiques environnementales ou secteurs d'activité face aux changements climatiques.

Ce sujet ne fait pas l'objet d'un axe spécifique dans le plan d'actions proposé, mais il est inscrit dans certaines actions, comme l'action A.5 visant à adapter l'urbanisme et les bâtiments aux effets locaux des changements climatiques. Ce type d'action mérite des articulations très fortes avec le PLUi de la CAGD. **Les thématiques agriculture et ressource en eau méritent d'être plus explicitées.**

Des actions pour limiter les effets d'imperméabilisation des sols auraient pu être envisagées, comme l'inscription d'un coefficient d'emprise au sol dans les documents d'urbanisme ou de critères spécifiques à considérer pour l'aménagement d'aires de covoiturage. Il serait également pertinent d'analyser l'impact cumulé de l'ensemble des actions du PCAET sur l'imperméabilisation des sols. D'autres sujets comme la prise en compte du ruissellement ou du risque inondation sont peu évoqués dans le programme d'actions, bien que la vulnérabilité à de tels risques a été traitée.

⁸ Au sein d'un bilan GES réglementaire, les émissions de GES sont classées en 3 catégories dites « Scope » (périmètre en anglais). Le Scope 1 concerne les émissions directes de chacun des secteurs d'activité. Le Scope 2 porte sur les émissions indirectes des différents secteurs d'activités liées à leur consommation d'énergie. Enfin le Scope 3 traite des émissions induites par les acteurs et activités du territoire (achats, fret amont, déplacement des salariés, etc.).

⁹ Page 134 du diagnostic.

4.2. Habitat

Il serait pertinent de faire un état des lieux d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), ou d'autres opérations prévues au sein du diagnostic du territoire dans la mesure où des actions peuvent être envisagées sur la mise en place de dispositions sur la qualité de l'air intérieur, le confort thermique, la ventilation, etc. lors de la programmation des travaux.

Des actions sont présentées en matière de rénovation énergétique, de démarche d'écoquartiers, d'adaptation des bâtiments aux changements climatiques.

La stratégie sur l'habitat envisage de réduire de 40 % la consommation énergétique et de 95 % les émissions GES d'ici 2050. Elle pourrait gagner en précisions (identification précise de pilotes, carnet de recommandations pour les constructions neuves et la réduction de la précarité énergétique, articulation et liens entre le PCAET et la réglementation thermique 2020, etc.). L'action A.2 vise à accompagner la rénovation des logements les plus énergivores. Cette action mérite de préciser comment sera traitée la réduction de la précarité énergétique ainsi que la priorité qui lui sera donnée. Le cas échéant, les partenariats entre opérateurs des secteurs social, sanitaire, habitat... seront à préciser¹⁰.

Des guides publiés par différents organismes, comme celui produit par la fédération française du bâtiment (FFB) sur les « enjeux et bonnes pratiques pour les métiers du bâtiment », sont des outils à disposition pour détailler et renforcer les actions proposées.

Une des actions qui illustre le manque d'approfondissement et d'ambitions du plan d'actions est celle proposant de développer et d'accompagner l'urbanisme durable. La fiche d'actions expose les projets d'écoquartiers sans préciser s'ils sont en projet, en cours ou déjà labellisés. Certaines étapes-clés définies ne vont pas assez loin, voire sont peu pertinentes du fait de l'accessibilité de données mises à disposition par l'État (référentiel et plate-forme nationale écoquartiers permettant un bon retour d'expériences, etc.). La proposition des indicateurs de suivi pourrait être plus rigoureuse (par exemple, le « nombre de projets suivis et labellisés » au lieu du « nombre de projets suivis »¹¹).

4.3. Mobilité

Le diagnostic permet de constater la part importante des transports dans les émissions de GES (19%) et de consommation énergétique (19%) du territoire. Il indique l'impact non négligeable des poids lourds qui traversent le territoire, notamment avec les infrastructures autoroutières, et les potentiels de réduction principalement sur les voitures. **La MRAe recommande de prendre en compte également la desserte de l'aéroport Dole-Jura et de proposer des actions innovantes et alternatives aux importants flux de déplacements en véhicules individuels motorisés liés à cet équipement.** Elle suggère de préciser les leviers d'action possibles pour le fret et de mesurer l'importance des flux entrants et sortants du territoire.

Les objectifs fixés par la stratégie sont ambitieux (60 % de réduction de la consommation énergétique finale entre 2014 et 2050 ; -97 % de la réduction des émissions de GES entre 2014 et 2050). Le dossier propose différentes actions en lien avec l'installation de points de charges pour les véhicules électriques, l'émergence de carburants peu carbonés, le renouvellement des flottes de véhicules, le développement des modes doux, le covoiturage, etc. Concernant la mobilité active, l'accent est mis sur le déploiement de l'utilisation du vélo. En revanche, les actions pourraient fixer un objectif ambitieux de développement d'autres mobilités douces, comme les cheminements piétonniers.

Le ferroviaire est également un levier possible pour contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de réduction de GES et de consommation énergétique, notamment en repensant les fréquences des dessertes ferroviaires.

4.4. Agriculture

Dans le diagnostic, cette thématique est abordée sous l'angle du développement de la méthanisation, de la séquestration carbone, des émissions de polluants atmosphériques (l'agriculture contribue majoritairement aux émissions d'ammoniac identifiées sur le territoire) et de l'adaptation du territoire face aux changements climatiques. D'autres données pourraient compléter le diagnostic, par exemple les différents types d'agriculture, les cheptels présents et les pratiques agricoles. Le diagnostic pourra afficher de façon plus lisible les contributions des différents secteurs et activités agricoles, notamment dans les émissions de GES et de polluants atmosphériques.

¹⁰ Plusieurs dispositifs opérationnels existent et peuvent inspirer des actions locales. Ils ont fait l'objet d'un recensement au niveau national : http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/livret_prekarite_energetique_18.04.03.pdf

¹¹ Page 3 du plan d'actions.

La stratégie vise des objectifs de réduction d'émissions de GES de 50 % du secteur agricole entre 2014 et 2050. Mais le diagnostic n'explicite pas les potentiels de réduction liés au secteur agricole. La seule action proposée dans ce domaine qui est de mettre en place un projet alimentaire de territoire, n'est pas assez précise pour savoir si l'objectif sera atteint.

Avec un territoire possédant 52 % de terres agricoles, avoir une seule action « émergence d'un projet alimentaire de territoire » sur le domaine agricole ne paraît pas à la hauteur des enjeux pour atteindre les objectifs fixés par le PCAET. L'action serait en outre à étayer sur la possibilité de l'accompagnement des exploitations agricoles sur la durée du PCAET ou le volet des allergies.

Différents aspects sur l'agroécologie, l'agroforesterie, la réduction du gaspillage alimentaire, le développement de variétés anciennes ou de légumineuses, l'émergence de filières énergétiques à bases de résidus de cultures, les modifications des pratiques agricoles, la limitation de la pollution de l'air par des pratiques particulières (épandage, alternatives au brûlage...) etc. sont autant de pistes qu'il conviendrait d'aborder dans le projet de plan.

La MRAe recommande de compléter les données, de développer plus les actions sur le secteur agricole au vu des enjeux qu'il représente et de mettre en place un suivi régulier permettant dévaluer l'efficacité des mesures mises place .

4.5. Ressources naturelles et biodiversité

Eau et milieux aquatiques

Cette thématique est traitée dans le rapport environnemental au travers de la trame bleue, des prélèvements d'alimentation en eau potable, de l'assainissement, etc. Le projet de schéma directeur d'alimentation en eau potable du Jura ou le plan de bassin d'adaptation au changement climatique¹² ne sont pas évoqués.

L'assainissement fait partie des enjeux de la ressource en eau cités par le dossier. Outre l'action sur la méthanisation envisageant de collecter des boues de STEP, l'assainissement est peu abordé dans le plan d'actions. C'est un volet pertinent qui ne doit pas être sous-estimé au regard des objectifs d'un PCAET. Des leviers en matière de réduction de consommation d'énergie existent (un entretien optimal des réseaux hydrauliques des stations de traitement des eaux usées est un premier pas pour des équipements moins énergivores)¹³. Ainsi, des actions de suivi sur la consommation de ces stations sont envisageables. Des opportunités offertes par la méthanisation ou le compostage des boues de stations de traitement sont possibles. Les stations émettent également des GES comme du protoxyde d'azote, même si c'est à un faible niveau. Elles sont souvent omises lors de l'état des lieux des sources d'émissions de GES non énergétiques.

L'utilisation économe de la ressource ou la limitation de l'imperméabilisation des sols contribuent à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique. La gestion et l'économie de l'eau est présente dans l'action A.5.

Plusieurs sujets pertinents seraient à préciser :

- l'analyse des impacts du PCAET sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- la priorité des usages à fixer lors de période de sécheresse ;
- les prospections de ressources souterraines à réaliser ;
- une étude des réseaux d'adduction et de leur efficacité actuelle à analyser ;
- les impacts des projets d'EnR (par exemple avec la méthanisation ou l'hydroélectricité) à considérer ;
- l'incitation aux produits biosourcés et leurs coûts en ressource à développer.

Concernant l'action sur l'émergence d'un projet alimentaire de territoire, la MRAe recommande la mise en place d'objectifs visant la préservation des ressources en eau potable du territoire, certaines d'entre elles étant particulièrement sensibles aux pesticides ou aux nitrates. Cela peut également concerner une réorientation des pratiques de cultures et d'irrigation pour qu'elles soient plus efficaces.

Ressource forestière

Cette ressource présente un enjeu fort. Elle occupe environ 35 % de la superficie la CAGD et plus de 90 % dans le mix énergétique renouvelable du territoire. Le dossier montre que le bois-énergie est déjà bien utilisé,

¹² Les PBACC, répartis par bassin, émettent des recommandations telles que accroître le linéaire d'infrastructures naturelles, etc.

¹³ Le territoire possède près de 22 stations de traitement des eaux usées. Souvent, une part non négligeable de la capacité épuratoire est représentée par des stations de type « boues activées », process étant réputé le plus énergivore au regard de la pollution éliminée. S'il est ajouté à cela l'ancienneté des équipements présents, un travail sur les consommations d'énergie dans l'assainissement est pertinent à engager.

notamment avec le réseau de chauffage urbain à Dole. Le territoire possède même un plan d'approvisionnement territorial (PAT) destiné à promouvoir un approvisionnement durable et sécurisé des chaufferies bois du secteur. Il est envisagé de développer cette EnR d'ici les horizons 2030 (+30 % par rapport à 2014) et 2050 (+47 %) en visant l'augmentation des performances des équipements individuels (libérant ainsi des quantités de bois pour chauffer d'autres utilisateurs) et en augmentant le nombre d'équipements des consommateurs.

4.6. Qualité de l'air et nuisances

Le rapport comporte un état des lieux de la qualité de l'air par polluants. Pour chaque secteur, un tableau indique la quantité de polluants émis et montre que l'industrie et les transports sont les principaux émetteurs. Le diagnostic évoque également la « pollution à l'ambrosie » (plante très allergisante) mais cet aspect ne se retrouve guère par la suite dans le plan d'actions.

Le diagnostic aurait mérité de détailler les potentiels de réduction sur les différents types de polluants, sans attendre la mise en application des actions et du bilan à mi-parcours. Les objectifs nationaux de réduction des polluants sont repris dans la stratégie.

De nombreuses actions du PCAET devraient contribuer à améliorer la qualité de l'air et la santé.

Il n'y a pas d'actions spécifiques au secteur des déchets, mais ceux-ci sont abordés à travers la filière méthanisation et l'identification des sources de déchets à méthaniser (déchets verts, de l'industrie agroalimentaire, boues de STEP, etc.). Le PCAET ne traite pas assez la question des déchets, en particulier ceux mis en décharge, la réduction du gaspillage alimentaire, le tri à la source, la valorisation de déchets inertes, etc.

Le sujet des brûlages à l'air libre — et de la pollution engendrée — n'est pas abordé, alors que brûler 50 kg de végétaux à l'air libre émet autant de particules fines que 13 000 km parcourus par une voiture diesel récente (source : ministère chargé de l'environnement). Le PCAET pourrait définir des actions alternatives aux brûlages avec le compostage ou les points de collecte de déchets¹⁴ ; un guide technique et méthodologique publié par l'ADEME en 2018 permet d'alimenter la stratégie sur ce sujet.

La MRAe recommande de compléter le projet de PCAET sur le volet des déchets, notamment au sein du plan d'actions proposé.

4.7. Patrimoine et paysage

L'évaluation environnementale met en évidence les actions qui auront un impact négatif potentiel sur le paysage et le patrimoine, comme le développement d'EnR, la rénovation du bâti ou la création d'infrastructures pour la mobilité, sans prise en compte du paysage ou de l'architecture des lieux d'implantation des projets. Le dossier n'apporte pas d'informations sur les lieux d'implantation des projets d'EnR.

Des mesures sont prévues comme l'incitation de la prise en compte du paysage dans les projets et les aménagements futurs.

5. Conclusion

Le diagnostic conduit sur le projet de PCAET identifie bien les principaux enjeux du territoire (importance de l'industrie et du transport dans les émissions de GES, le développement des EnR, etc.).

La stratégie adoptée montre une forte ambition de transition énergétique de la part la CAGD qui s'est engagée en outre dans un Contrat de Transition Écologique (CTE). Des doutes persistent cependant sur l'atteinte effective des objectifs, du fait du manque d'opérationnalité des actions proposées et du dispositif de suivi.

L'élaboration du PLUi concomitante est une opportunité pour aller plus loin dans l'articulation des deux plans et permettre une mise en œuvre plus opérationnelle de certaines mesures du PCAET, ainsi que la réduction de certains impacts potentiels.

Le rapport environnemental du PCAET présente des insuffisances en matière de contenu réglementaire et mérite d'être complété.

¹⁴ La réflexion pourrait même porter sur d'éventuelles infrastructures à considérer pour limiter le gisement (broyage, etc.) ou faciliter la collecte (nombres dans le territoire et dimensionnements des déchetteries, etc.).

La MRAe recommande :

- de compléter le rapport environnemental (articulation plan-programmes, justification des choix retenus, évolution de l'environnement en l'absence de PCAET, effets cumulés, dispositif de suivi sur les incidences détectées et les mesures proposées, etc.) ;
- d'analyser l'articulation entre le projet de PCAET et la SNBC, le SRADDET BFC, le PLUi et le CTE du Grand Dole ;
- de revoir les fiches d'actions proposées dans le plan afin d'améliorer le fond et la lisibilité de leurs données ;
- d'améliorer la gouvernance et le dispositif de suivi sur les actions du PCAET ;
- de développer l'analyse et les actions sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- de développer l'analyse et les actions liées à l'agriculture ;
- de traiter le volet des déchets dans le plan d'actions proposé ;
- de compléter le dispositif de la gouvernance et celui du suivi des actions afin d'en faciliter la mise en œuvre et le bilan à mi-parcours, et de préciser des indicateurs de suivis qui pourront être mutualisés avec ceux du suivi du CTE.
- de revoir la cohérence entre les données issues du PLUi et du PCAET sur l'artificialisation des sols et l'estimation de la séquestration carbone en conséquence.

D'autres observations ou recommandations sont formulées dans le présent avis dont il conviendra de tenir compte afin d'améliorer la clarté du dossier, la prise en compte de l'environnement dans le projet de PCAET et de garantir la bonne information du public.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 8 octobre 2019

Pour publication conforme,
le membre permanent de la MRAe
Bourgogne-Franche Comté



Bruno LHUISSIER