



Mission régionale d'autorité environnementale

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 de Nevers (58)**

n°BFC – 2019 – 2307

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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 R. 122-17 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.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. 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 est soumis à l'avis de l'autorité environnementale, qui porte sur le caractère complet et la restitution de cette dernière 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 (MRAe).

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 de Nevers (CAN) le 4 octobre 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 4 janvier 2020 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 8 octobre 2019. Elle a émis un avis en date du 14 octobre 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 17 décembre 2019, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Bruno LHUISSIER, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, 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/>

Synthèse de l'avis

Le projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération de Nevers constitue le document de référence de la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire, qui comprend 13 communes et dont la population était de 65 942 habitants en 2016 (source INSEE).

Ce travail s'est inscrit dans une démarche coordonnée avec l'élaboration des PCAET des communautés de communes Sud-Nivernais et Loire-Nièvre et Bertranges. Il s'inscrit dans une dynamique plus large du territoire du Grand Nevers de transition écologique avec l'élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET) en 2012, la signature prochaine d'un contrat de transition écologique (CTE) ou l'obtention du label « Territoire d'industries ».

Le PCAET s'appuie sur un diagnostic relativement complet constituant un bon socle pour l'élaboration de la stratégie et du programme d'actions. Des compléments sont néanmoins attendus sur un certain nombre de volets du diagnostic, en particulier les émissions de polluants et la séquestration carbone.

La communauté d'agglomération de Nevers se fixe des objectifs peu ambitieux, notamment au regard du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Elle a souhaité privilégier des objectifs qu'elle pense « réalistes » et décrit précisément les actions qu'elle compte conduire. Les indicateurs sont, pour certains, difficiles à mesurer et le dispositif de gouvernance et de suivi n'est pas précisé, ce qui accroît le risque de non atteinte des objectifs.

Au vu du dossier, la MRAe recommande de :

- se fixer des objectifs plus ambitieux et préciser la stratégie sur les volets habitat et mobilité ;
- compléter le rapport environnemental sur l'articulation avec le nouveau SCoT en cours de révision sur un périmètre élargi, les démarches de territoire d'industrie, de contrat de transition écologique (CTE), la justification des choix retenus ;
- compléter le diagnostic sur les émissions de polluants, la séquestration carbone, la part des différents types de transport (poids lourds, véhicules légers, transports en commun) dans les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ;
- compléter l'évaluation des incidences sur l'environnement et les zones Natura 2000 ;
- préciser les mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour les adapter aux incidences du PCAET sur l'environnement, proposer des mesures de suivi et les intégrer dans les fiches actions ;
- préciser les modalités de gouvernance et le dispositif de suivi des actions du PCAET afin d'en faciliter la mise en œuvre et le bilan à mi-parcours, et identifier les indicateurs de suivi qui pourront être mutualisés avec le CTE.

D'autres observations ou recommandations sont formulées dans l'avis détaillé 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.

Avis détaillé

1. Contexte juridique du projet de PCAET au regard de l'évaluation environnementale

Outil de préservation de la qualité de l'air et de coordination de la transition énergétique sur son territoire, le plan climat air énergie territorial (PCAET) est régi par les articles L. 229-26 et R. 229-51 et suivants du code de l'environnement.

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'élaboration du PCAET de la communauté d'agglomération de Nevers est soumise à évaluation environnementale.

2. Présentation du dossier

2.1. Présentation du territoire

La communauté d'agglomération de Nevers (CAN) regroupe 13 communes du département de la Nièvre. Elle comptait 65 942 habitants en 2016, sur environ 250 km². Sa population est marquée depuis plusieurs années par une décroissance démographique (- 5 % sur la période 2011-2016), accompagnée d'un vieillissement de la population (31 % a plus de 60 ans).

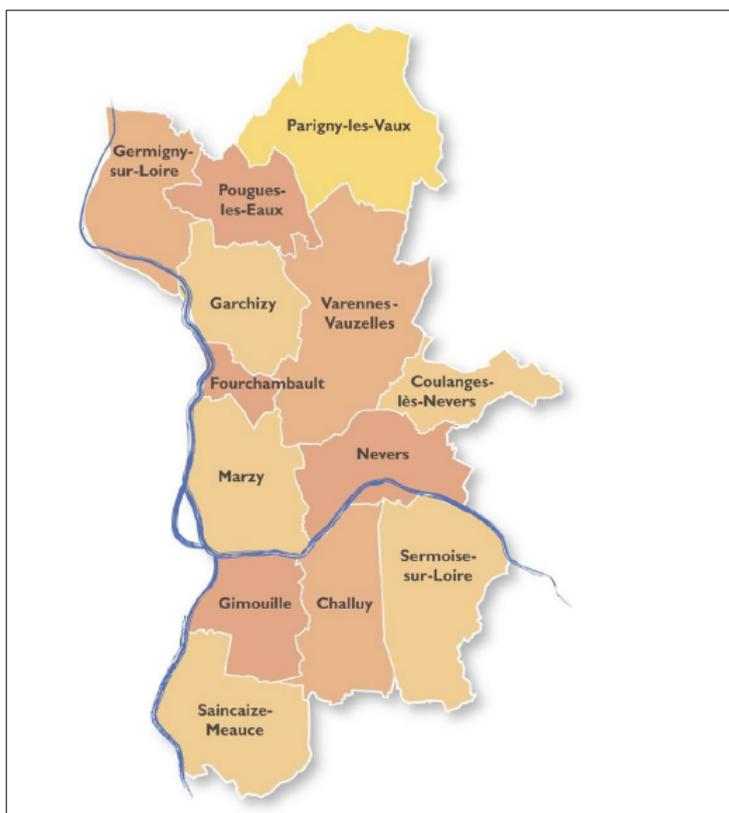


Figure 1 : Territoire administratif de la communauté d'agglomération de Nevers (Source : Rapport environnemental)

Le territoire est frontalier avec les régions Centre-Val-de-Loire à l'ouest et Auvergne-Rhône-Alpes, au sud. Il est essentiellement péri-urbain et rural, centré autour du bassin d'emploi de Nevers. Il est principalement desservi par l'autoroute A77, qui relie Nevers à Paris, prolongée par la N7 au Sud. Quatre axes secondaires traversent le territoire d'est en ouest. Trois voies ferrées (2 lignes intercity et la ligne TER Nevers-Dijon) ainsi que 9 gares et un aéroport complètent sa desserte.

En matière de documents d'urbanisme, le territoire possède un schéma de cohérence territoriale (SCoT), actuellement en cours de révision² mais aucun plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Par ailleurs, la CAN, les communautés de communes des Bertranges et du Sud-Nivernais et le syndicat intercommunal

² Le projet de SCoT du Grand Nevers a fait l'objet d'un avis de la MRAE le 29 novembre 2019.

d'énergies, d'équipement et d'environnement de la Nièvre (SIEEEN) signeront prochainement un contrat de transition écologique (CTE) avec l'État.

Du point de vue des espaces naturels, le territoire de la CAN, situé à la confluence entre la Loire et l'Allier, présente de nombreux enjeux écologiques. Ceux-ci sont attestés notamment par 21 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, 7 ZNIEFF de type 2, 7 sites Natura 2000 ainsi qu'un arrêté de protection de biotope.

2.2. Le profil climat-air-énergie

Le territoire a émis environ 268 000 tonnes équivalent-CO₂ (teqCO₂) de gaz à effet de serre (GES) sur l'année 2014. Ces émissions proviennent principalement du bâti (79 000 teqCO₂ pour le résidentiel et 32 000 pour le tertiaire), des transports routiers (94 000 teqCO₂), de l'agriculture (35 000 teqCO₂) et de l'industrie (13 000 teqCO₂).

La consommation énergétique s'élevait à 1 570 GWh en 2014, principalement répartie entre le bâti (681 GWh pour le résidentiel et 275 GWh pour le tertiaire), les transports routiers (371 GWh) et l'industrie (275 GWh).

Les énergies renouvelables représentent 9 % des consommations énergétiques et sont principalement représentées par le bois (90 GWh pour les particuliers et 30 GWh pour la chaufferie de Nevers) puis l'incinération des déchets (25 GWh). Le rapport identifie plusieurs pistes de développement parmi lesquelles le photovoltaïque, la méthanisation, la géothermie et l'éolien.

En ce qui concerne les émissions de polluants, il n'est pas possible d'établir le profil du territoire de la CAN, car le dossier se contente de présenter des cartes générales, par type de polluant, de la région Bourgogne-Franche-Comté et d'indiquer le nombre de jours de dépassements sur Nevers.

La séquestration carbone³ est également estimée : le rapport précise que le stock de carbone issu des différents espaces agricoles, forestiers et naturels du territoire est estimé à environ 5 000 000 teqCO₂.

2.3. Présentation du projet de PCAET

Conformément à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, la CAN a engagé l'élaboration de son PCAET par délibération en date du 8 juillet 2017. Il a été piloté en interne, en s'inscrivant dans une démarche coordonnée par le syndicat intercommunal d'énergies d'équipement et d'environnement de la Nièvre (SIEEEN), en parallèle avec l'élaboration des PCAET des communautés de communes Sud-Nivernais et Loire-Nièvre et Bertranges.

Le planning a été jalonné par les étapes suivantes :

- élaboration du diagnostic territorial de juin à décembre 2018 ;
- élaboration de la stratégie territoriale de janvier à avril 2019 ;
- élaboration du plan d'actions d'avril à juillet 2019.

L'évaluation environnementale stratégique a été menée en parallèle à ces trois phases.

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.

Le projet de PCAET prend notamment en compte :

- les objectifs nationaux de la LTECV et la stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui visent notamment à réduire les émissions de GES et les consommations d'énergies ;
- le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) ;
- le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Le document stratégique du territoire de la CAN rappelle les objectifs nationaux et régionaux avant d'évoquer ceux que se fixe la collectivité. Ces derniers sont définis à partir des émissions et consommations de 2014.

³ La séquestration carbone correspond au captage et stockage du CO₂ dans les écosystèmes (sols et forêts). Chaque type de sol possède une capacité de stockage et d'absorption différente. Ainsi, les forêts ont une capacité d'absorption plus importante à l'hectare que les prairies qui elles-mêmes stockent davantage que les zones de culture.

	2021	2024	2026	2030	2050
Consommation (baisse/2014)	-9%	-13%	-15%	-20%	-38%
Emissions de GES (baisse /2014)	-13%	-18%	-21%	-27%	-63%
Emissions de Polluants atmosphériques (baisse/2014)					
Emissions de Nox (baisse/2014)	-18%	-25%	-29%	-37%	-65%
Emissions de PM 2,5 (baisse/2014)	-18%	-24%	-28%	-36%	-63%
Emissions de PM 10 (baisse/2014)	-17%	-23%	-27%	-34%	-61%
Emissions de NH3 (baisse/2014)	-16%	-22%	-26%	-33%	-60%
Emissions de SO2 (baisse/2014)	-10%	-13%	-16%	-20%	-40%
Emissions de COVNM (baisse/2014)	-11%	-15%	-18%	-23%	-45%
Energies renouvelables et de récupération (en GWh)					
Chaleur renouvelable					
Biomasse	137	145	151	161	214
Solaire thermique	8	10	12	16	35
Géothermie	8	11	14	18	41
Méthanisation	13	19	23	30	68
Récup eaux usées	0	0	0	0	0
Chaleur fatale	27	27	27	27	27
Total chaleur renouvelable	193	213	226	252	383
Electricité renouvelable					
Photovoltaïque	22	30	36	47	103
Eolien	13	19	23	30	68
Hydraulique	0	0	0	0	0
Cogénération	7	7	7	7	7
Total Electricité renouvelable	42	56	65	84	178
Total Général EnR	235	269	291	336	561
% Global EnR/ consommation	16%	20%	22%	27%	58%
rappel conso	1 426	1 369	1 333	1 263	970
Livraison d'énergie par les réseaux de chaleur	96	100	132	140	176

Figure 2 : Objectifs du PCAET de Nevers (Source : Rapport environnemental)

Pour atteindre ces objectifs, la CAN propose un programme de 51 actions réparties selon les six enjeux identifiés sur le territoire :

- Enjeu 1 : Améliorer la performance énergétique de l'habitat et des bâtiments publics et privés ;
- Enjeu 2 : S'engager vers une mobilité plus durable ;
- Enjeu 3 : Développer l'indépendance énergétique ;
- Enjeu 4 : Développer une dynamique économique ;
- Enjeu 5 : Adapter le territoire aux enjeux du changement climatique ;
- Enjeu 6 : Assurer la cohérence des actions sur le territoire et la gouvernance du PCAET.

2.4. 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 effective des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et des risques qui y sont associés ;
- la réduction de la consommation énergétique ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération, en veillant à la préservation des enjeux naturels et paysagers qui y sont associés ;
- la contribution à l'atténuation du changement climatique et la limitation de ses effets sur les risques naturels et la santé humaine.

3. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

3.1. Organisation et contenu du rapport environnemental

Le dossier transmis par la communauté d'agglomération de Nevers revêt la forme de plusieurs documents datés de mars à septembre 2019 :

- un rapport diagnostic ;
- un rapport stratégie et objectifs ;
- un rapport de présentation et des fiches actions ;
- une évaluation environnementale du PCAET contenant un rapport environnemental qui aborde formellement l'ensemble des éléments listés à l'article R122-20 du code de l'environnement ;
- un résumé non technique, qui fait l'objet d'un fascicule indépendant, et est clair, didactique avec des tableaux de synthèse. D'une manière générale, il permet de bien appréhender les enjeux du territoire, les objectifs du PCAET ainsi que ses incidences éventuelles sur les différentes thématiques abordées.

Le dossier peut être considéré comme complet ; toutefois, dans son contenu, le rapport et les pièces du PCAET appellent les observations détaillées ci-après.

3.2. Articulation avec les autres plans et programmes

L'articulation du PCAET avec les autres plans ou programmes pour lesquels il existe un rapport de compatibilité, de prise en compte, ou simplement un lien de cohérence ou de complémentarité est analysée dans l'évaluation environnementale.

Les différents documents cadres sont repris et comparés aux objectifs du PCAET. L'exercice d'articulation est notamment mené avec les objectifs du futur SRADDET de la région Bourgogne-Franche-Comté, en cours d'élaboration (le projet a été arrêté par le Conseil régional en assemblée plénière des 27 et 28 juin 2019, l'autorité environnementale a émis un avis le 23 octobre 2019). Cependant, l'évaluation environnementale analyse la compatibilité du plan avec le SCoT de 2016, alors que la révision de ce dernier est en cours. La CAN s'est, par ailleurs, engagée dans des démarches de territoire d'industrie et de contrat de transition écologique qui ne sont pas présentées.

Globalement, les objectifs du PCAET sont moins ambitieux que les objectifs nationaux (SNBC) et régionaux (SRADDET) en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de consommation énergétique et de polluants atmosphériques. Ils résultent d'une volonté du territoire de s'engager dans des objectifs atteignables pour le territoire, quitte à prolonger dans le temps les différentes actions du PCAET.

D'une manière générale, l'exercice est assez complet mais le rendu pourrait être clarifié. Par conséquent, il est difficile de comparer les objectifs du PCAET aux ambitions des différents autres plans et programmes.

La MRAE recommande de compléter l'articulation avec les plans et programmes en :

- **présentant les orientations du nouveau SCoT du Grand Nevers et analysant l'articulation entre ce nouveau document et le futur PCAET ;**
- **présentant les démarches de territoire d'industrie et de contrat de transition écologique « Nièvre Ligérienne » ainsi que leur articulation avec le PCAET ;**
- **complétant le dossier par un tableau récapitulatif des principaux plans et programmes et en comparant leurs objectifs à ceux du PCAET. Du fait des différentes années de référence, une présentation en GWh ou de concentrations est recommandée.**

3.3. Qualité de l'état initial et du diagnostic

Rapport environnemental :

Le rapport environnemental présente l'état initial de l'environnement du territoire ainsi qu'un résumé complet du diagnostic, à l'exception de la séquestration carbone. Des tableaux présentant les forces et les faiblesses du territoire concluent chaque sous-partie. Une analyse des enjeux vient utilement conclure l'état initial de l'environnement.

Rapport diagnostic :

Le diagnostic a été élaboré à partir des dernières données disponibles de la plateforme territoriale et régionale climat-air-énergie de Bourgogne-Franche-Comté (OPTEER), soit 2014 pour les émissions et consommations et 2016 pour la production d'énergies renouvelables.

En termes de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre, le rapport est relativement exhaustif et permet de bien appréhender les problématiques du territoire. Des cartes viennent utilement compléter en présentant par communes les différents focus réalisés (âge du bâti, tissu industriel, etc.).

Pour les émissions de polluants, le diagnostic reprend les informations issues d'Atmo-BFC pour l'année 2017 (cartes régionales, graphiques, nombres de jours de dépassements des seuils). Le degré de précision, déjà très faible, est de plus variable d'un polluant à l'autre ; ainsi, l'ambroisie n'est pas étudiée dans le diagnostic du territoire. Or, la plateforme OPTEER permet d'avoir les quantités de polluants émises sur le territoire de Nevers. Les différentes données doivent être comparées aux valeurs « limites », « cible » et aux « objectifs de qualité » qui constituent les seuils réglementaires pour la qualité de l'air et pour l'appréciation de la pollution chronique⁴. Il s'agit de ne pas conclure uniquement sur le nombre de jours de dépassement des seuils d'alerte, mais de présenter un état des lieux exhaustif et une photographie du territoire.

En ce qui concerne le chapitre sur la séquestration carbone, celui-ci devrait être plus précis et présenter les modes de calcul (taux de carbone séquestré par hectare par type d'occupation du sol) utilisés pour obtenir les résultats présentés. De même, aucune donnée sur le rythme d'artificialisation des sols n'est présentée dans le dossier et, par conséquent, on ne peut pas connaître le bilan du territoire en la matière.

La MRAE recommande de compléter le diagnostic du PCAET sur les points suivants :

- **les émissions de polluants : en présentant les quantités émises, par type de polluant et par secteur d'activité ainsi qu'une évolution de ces émissions ;**
- **la séquestration carbone : en présentant les taux utilisés pour les calculs, l'occupation des sols et son évolution. Le diagnostic doit ainsi proposer une estimation du taux annuel de capture de carbone et la comparer aux émissions de gaz à effet de serre.**

3.4. Justification des choix retenus

Le chapitre IV du rapport environnemental est censé présenter la justification des choix ayant conduit au scénario de Nevers. L'élaboration du PCAET a été mutualisée avec les communautés de communes des Bertranges et du sud Nivernais afin de croiser les expériences, mutualiser certains ateliers de concertation et identifier des synergies entre territoires.

Malheureusement, les synergies entre les territoires et leurs PCAET ne sont pas explicitées dans le document.

L'analyse du scénario retenu ainsi que la partie « *Justification des choix* » ne présentent pas les hypothèses de départ, les éléments qui ont pu faire débat, les arbitrages rendus et encore moins les raisons des choix effectués. La contribution du Conseil de Développement de Nevers Agglomération (CDNA) permet toutefois d'apporter un éclairage sur les débats qui ont eu lieu ainsi que les arbitrages rendus dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de la CAN.

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

3.5. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Évaluation des impacts sur l'environnement :

Le rapport environnemental comporte une évaluation des incidences du PCAET sur l'environnement. Elle est restituée sous la forme de tableaux en reprenant les 6 enjeux identifiés et chacune des actions prévues par le comité de pilotage au regard de différentes thématiques environnementales. Un code couleur permet une lecture rapide des impacts positifs, neutres, variables et négatifs. Un tableau récapitulatif des actions ayant des impacts variables ou négatifs est proposé en conclusion du chapitre.

⁴ Voir tableau des normes de qualité de l'air disponible sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/pollution-lair-origines-situation-et-impacts>

Cependant, la manière dont les impacts du PCAET sont qualifiés interroge sur l'articulation entre l'élaboration du PCAET et son évaluation environnementale. Ainsi, un impact variable⁵ est attribué à l'action de développement du photovoltaïque sur friches en raison de la possible concurrence entre photovoltaïque et toitures végétalisées.

D'une manière générale, l'évaluation des incidences n'est pas exhaustive car réalisée sur les actions une fois terminées sans prendre en compte leur mise en œuvre⁶.

L'analyse des effets cumulés avec d'autres plans et programmes n'a pas été réalisée. Les PCAET des communautés de communes Sud-Nivernais et Loire Nièvre et Bertranges sont simplement évoqués. La démarche d'élaboration conjointe de ces trois plans mériterait d'être plus développée et les interactions entre ces différents plans traitées.

Évaluation des incidences Natura 2000 :

Les sept zones Natura 2000 de la CAN sont cartographiées. Leurs caractéristiques et vulnérabilités sont résumées dans des tableaux, les vulnérabilités en lien avec les actions du PCAET sont surlignées en gras.

Là encore, l'analyse est très superficielle. Il n'y a pas d'étude des incidences possibles de chaque action du PCAET sur les sites. Les éventuelles incidences relevées sont encore plus rares que dans l'analyse générale et uniquement en lien avec le développement des énergies renouvelables (et encore, uniquement le bois-énergie et le photovoltaïque au sol) ou l'agriculture.

Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (E,R,C) :

L'analyse sommaire des incidences du PCAET fait ressortir peu d'impacts et par conséquent peu de mesures E,R,C. De plus, il s'agit de prescriptions très générales, peu opérationnelles et qui ne concluent aucunement sur la présence d'impacts résiduels. Elles ne sont pas reprises dans les fiches actions.

La MRAE recommande donc :

- **de compléter l'évaluation des incidences sur l'environnement pour prendre en compte la santé humaine, les phases chantiers, les effets cumulés avec d'autres plans et programmes ;**
- **de reprendre l'évaluation des incidences Natura 2000 afin de comparer chaque action aux vulnérabilités et documents d'objectifs (DOCOB) des différents sites. Cette étude doit prendre également en compte les phases chantiers et les effets cumulés.**
- **de renforcer et préciser les mesures E,R,C afin qu'elles soient les plus ambitieuses et opérationnelles possibles, avec un engagement clair du maître d'ouvrage.**
- **de poursuivre la démarche d'évaluation environnementale en intégrant dans les fiches actions les mesures d'évitement et de réductions proposées dans le rapport environnemental.**

3.6. Méthodes de suivi

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

Le suivi du PCAET de Nevers sera réalisé annuellement. Des indicateurs de suivi sont présentés sur chacune des fiches actions et résumés dans le chapitre VII de l'évaluation environnementale. Le suivi consistera à comparer les réalisations aux prévisions, mesurer les écarts et apporter les corrections nécessaires.

Des indicateurs de suivi chiffrés et mesurables sont proposés afin de vérifier si les objectifs généraux sont atteints. Cependant, ils sont pour la plupart basés sur des estimations et compliqueront par conséquent l'évaluation réglementaire à mi-parcours et en 2026⁷. Par ailleurs, aucun indicateur spécifique n'est proposé pour le suivi des mesures d'évitement et de réduction sur les quelques actions identifiées comme pouvant avoir des impacts négatifs sur l'environnement.

⁵ Impact variable : impact dépendant des conditions de mise en œuvre de l'action.

⁶ Exemple 1 : les mesures de rénovation de l'habitat ont potentiellement des incidences sur l'eau (qualité des eaux souterraines et superficielles, consommations), l'air, le bruit si aucune mesure n'est prise en phase chantier.

Exemple 2 : le développement de structures de covoiturages ou de pistes cyclables peut également avoir des incidences sur le ruissellement des eaux, leur qualité, les risques inondation si aucune mesure n'est prise lors de leur conception ou réalisation. Ces impacts ne sont pas évoqués dans le dossier.

⁷ Exemple 1 : sur l'enjeu 1, un des indicateurs de suivi pourrait être le nombre d'accompagnement à la rénovation et le nombre de m² rénovés, avec les gains.

Exemple 2 : sur l'enjeu 2, un des indicateurs de suivi pourrait être basé sur le nombre de personnes covoiturées, les kilomètres économisés.

De même, les modalités de pilotage et de suivi ne sont pas clairement explicitées dans le document. La mise en place d'un comité de suivi, en relation avec les services de l'État et de la Région, et impliquant tous les acteurs, permettrait de faciliter les bilans.

La MRAE recommande :

- **de préciser les modalités de suivi environnemental des mesures d'évitement et de réduction pour les actions ayant des incidences négatives sur l'environnement ;**
- **de compléter les indicateurs de suivi pour permettre une bonne évaluation du PCAET ;**
- **d'élaborer et présenter un tableau de synthèse qui récapitulerait les indicateurs, les moyens financiers et humains.**

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, enfants, industriels, professionnels du bâtiment, associations, etc.). Ces actions devraient avoir des incidences positives à plus ou moins long terme.

4.1. Atténuation du changement climatique et adaptation

Atténuation du changement climatique :

Le plan prévoit diverses actions afin de réduire les consommations énergétiques, rénover le bâti, modifier les modes de déplacements ainsi que les pratiques agricoles

La séquestration carbone par la forêt, les prairies et l'agriculture est également abordée de manière très succincte. Le diagnostic explique ainsi que les espaces naturels et semi-naturels permettent actuellement la séquestration de 5 000 000 t_{eq}CO₂ dans les sols et la biomasse forestière aérienne. Le sujet se retrouve, très rapidement, dans le plan d'action au travers de l'action 40 « *Adapter le cadre de vie pour prévenir les risques* ».

Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont globaux, non détaillés par secteur émetteur, à l'exception de l'agriculture pour laquelle une baisse de 20 % est prévue, et uniquement à l'horizon 2030. Le rapport justifie ce parti-pris en raison à la fois des difficultés à assurer un suivi par secteur d'activité mais aussi à réaliser une projection à l'horizon 2050. Le PCAET aurait pu être plus ambitieux sur ce sujet ; la mise en place d'objectifs globaux pour l'ensemble des émissions risque de faire porter les efforts principalement sur les bâtiments et les véhicules légers, les risques de non-atteinte des objectifs sont ainsi plus élevés.

Par ailleurs, le niveau de contribution du PCAET de Nevers aux objectifs nationaux varie en fonction des thématiques. En termes de réduction des gaz à effet de serre, des émissions de polluants atmosphériques ou de consommation énergétiques, ils sont moins ambitieux que les objectifs nationaux et régionaux. Cette stratégie est assumée par la CAN qui souhaite pouvoir atteindre ses objectifs.

Énergies renouvelables :

Le diagnostic expose la production actuelle et propose un potentiel de développement pour différentes filières, tout en exposant les facteurs limitants notamment en termes de difficultés de raccordement.

Les filières principales identifiées comme ayant un potentiel intéressant pour la CAN sont : le solaire photovoltaïque, le bois-énergie et, dans une moindre mesure, l'éolien et la méthanisation. Le développement de ces filières est retranscrit notamment dans l'enjeu 3 du programme d'actions. Une attention particulière devra accompagner ce développement et les éventuels impacts engendrés. Ainsi, la mise en place du projet de méthanisation et la gestion des apports organiques devront être bien encadrés pour limiter la pollution de l'air, des sols et des eaux.

Adaptation au changement climatique :

Le diagnostic reprend les principaux éléments de l'étude globale menée par Alterre Bourgogne et Agroparistech sur le « changement climatique en Bourgogne : analyse des impacts et des pistes d'adaptation ». Les impacts au niveau de la santé, des risques naturels et de l'urbanisme sont présents, et une fiche spécifique pour l'agriculture est proposée. 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 routiers, de la gestion des risques inondations, de la gestion de la ressource en eau, etc.

Ce sujet est identifié à part entière comme un des enjeux du PCAET et fait l'objet de 6 actions spécifiques. Des actions sont proposées pour limiter l'imperméabilisation des sols, changer les pratiques agricoles, intégrer les risques dans les documents d'urbanisme ou encore développer les espaces verts dans les agglomérations pour limiter les phénomènes d'îlots de chaleur.

4.2. Habitat

Le diagnostic territorial fait ressortir que le résidentiel est le premier consommateur d'énergie et le deuxième producteur de gaz à effet de serre. Au global, 91 % des logements ont une classe énergétique comprise entre D et G et 30 % de la population est actuellement concernée par la précarité énergétique.

C'est pourquoi, la rénovation énergétique des logements est un axe prioritaire de la stratégie adoptée par la communauté d'agglomération de Nevers et plusieurs actions sont prévues, en lien avec le programme local de l'habitat (PLH) actuellement en cours de révision. Parmi celles-ci, la poursuite de la plate-forme de rénovation énergétique, la démolition de logements trop vétustes paraissent appropriées. Des actions sont également prévues pour la mise en place de chaudières collectives et la promotion de systèmes de chauffage moins énergivores.

Cependant, même s'il est compréhensible que la CAN préfère se fixer des objectifs qui lui paraissent atteignables, au vu du taux de précarité énergétique et de logements ayant une classe énergétique basse, ceux-ci auraient pu être un peu plus ambitieux. En effet, le plan reste très vague sur l'âge et la classe énergétique des logements qui bénéficieront des travaux de rénovation. Par ailleurs, la stratégie sur l'habitat prévoit au final une réduction des consommations énergétiques de seulement 36 % d'ici 2050.

La MRAE recommande de se fixer des objectifs plus ambitieux de réduction des consommations énergétiques et compléter la stratégie en fournissant les caractéristiques et la localisation géographique des bâtiments qui seront visés par les travaux de rénovation.

4.3. Mobilité

Le diagnostic permet de constater la part importante des transports routiers dans la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre (35 %).

Les objectifs ne sont pas chiffrés selon les secteurs et peu ambitieux : la projection à 2050 estime une baisse de la consommation énergétique de 38 % et des émissions de GES de 63 % par rapport à 2014. La stratégie territoriale est essentiellement basée sur des actions en lien avec la mobilité douce, la mise en place d'aires de covoiturage, le renouvellement des flottes de véhicules ou le télétravail. Elle met l'accent sur la promotion et le développement du vélo, avec le déploiement du schéma directeur cyclable, de pistes cyclables.

En revanche, rien n'est proposé concernant le ferroviaire, les carburants moins carbonés ou encore l'amélioration des transports en commun. Par ailleurs, rien n'est localisé et le plan reste très vague sur le nombre d'aires de covoiturage ou de kilomètres de pistes cyclables créés.

La MRAE recommande d'apporter des précisions sur l'opérationnalité et la localisation des actions en faveur du développement des mobilités douces et alternatives.

4.4. Agriculture

Dans le diagnostic, le profil agricole du territoire est détaillé : surface agricole utile, types d'agriculture, cheptel majoritaire. Elle est également abordée sous différents angles, tels la méthanisation, la séquestration carbone, la vulnérabilité au changement climatique.

Plusieurs actions sont proposées dans ce domaine, comme la mise en place d'espaces-tests agricoles ou le développement des circuits courts. Le projet intègre également des actions d'accompagnement des agriculteurs dans le cadre de l'adaptation du territoire au changement climatique ou le développement de la méthanisation. On peut néanmoins regretter l'absence d'objectifs en matière de réduction des pollutions de toute nature (pesticides, ammoniac, ambroisie, particules fines, protoxyde d'azote).

La MRAE relève favorablement l'action 32 qui vise le développement de la plate-forme départementale « Agrilocal 58 » permettant la mise en relation des demandes et des offres de produits alimentaires.

4.5. Ressources naturelles et biodiversité

Eau et milieux aquatiques :

Pour rappel, le territoire se situe à la confluence entre l'Allier et la Loire, plusieurs sites Natura 2000 sont en lien avec ces deux cours d'eau. Par ailleurs, la communauté d'agglomération est concernée par trois plans de prévention des risques inondations (PPRI) et trois communes sont concernées par le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de l'Allier Aval. Par conséquent, la thématique de l'eau et des milieux aquatiques est importante pour le territoire.

Elle est traitée dans l'état initial de l'environnement sur le plan de la qualité (nitrates, pesticides), des prélèvements pour l'alimentation en eau potable et l'irrigation et des risques. Le plan de bassin d'adaptation au changement climatique⁸ n'est pas évoqué.

L'assainissement est très peu traité dans le dossier. Il est abordé au travers de la méthanisation des boues ou de la réutilisation de la chaleur des eaux usées pour le chauffage urbain. Il s'agit pourtant d'un volet pertinent qui ne doit pas être sous-estimé dans un PCAET, d'autant que des leviers en matière de consommation énergétique existent (les réseaux hydrauliques mal entretenus sont énergivores)⁹. Par ailleurs, en matière d'adaptation au changement climatique, la réutilisation des eaux usées traitées en irrigation des espaces verts ou des cultures est une piste intéressante pour limiter les prélèvements dans les milieux naturels. De plus, du fait de la présence de nutriments résiduels dans ces eaux, les apports en engrais de synthèse pour les cultures pourront être diminués.

Plusieurs pistes sont envisagées concernant les ressources en eau : le changement des pratiques culturales, l'implication de l'agglomération dans les contrats de rivière, la limitation de l'imperméabilisation des sols ainsi que la ré-infiltration des eaux pluviales. D'autres sujets pertinents seraient à préciser :

- une étude des réseaux d'adduction en eau potable, leur efficacité ainsi qu'un programme de réhabilitation ;
- la priorité des usages à fixer lors des périodes de sécheresse.

Ressource forestière :

La forêt, essentiellement constituée de feuillus et principalement située au nord-est, représente moins de 16 % du territoire de la CAN. Elle constitue un fort potentiel de séquestration du carbone et en cela doit être préservée et entretenue.

Or la stratégie en matières d'énergies renouvelables est notamment d'accorder une part plus importante au bois, par le développement de chaufferies collectives et la promotion de l'usage du bois-domestique. Cela peut avoir des incidences sur la forêt, les paysages et la biodiversité.

Pour cela, la CAN prévoit le développement de modes de chauffage plus économes que les foyers ouverts, libérant ainsi des quantités de bois pour chauffer d'autres utilisateurs, à consommation constante.

4.6. Qualité de l'air et nuisances

Comme vu précédemment, le rapport comporte un état des lieux par type de polluant très incomplet : il se base sur les cartes générales de la région Bourgogne-Franche-Comté et le nombre de jours de dépassements. Aucun tableau récapitulatif n'est proposé. La « pollution à l'ambrosie » (plante très allergisante) est évoquée de manière très succincte dans l'état initial de l'environnement.

Le diagnostic aurait mérité de développer les potentiels de réduction sur les différents types de polluants.

Néanmoins, de nombreuses actions du PCAET devraient contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air et la santé.

Les déchets sont abordés via la réduction du brûlage à l'air libre, la méthanisation, la production de chaleur grâce à l'usine d'incinération de Fourchambault, mais le PCAET ne traite pas de la réduction du gaspillage alimentaire, du tri à la source ou de la valorisation des déchets inertes.

⁸ Les PBACC, répartis par bassin, émettent des recommandations telles que l'accroissement du linéaire d'infrastructures naturelles.

⁹ La majorité de la capacité épuratoire de la CAN est représentée par des stations de type « boues activées », process réputé énergivore, au regard de la pollution éliminée. À cela s'ajoute l'ancienneté des équipements présents (la principale station a été mise en service en 1992), un travail sur les consommations d'énergie dans l'assainissement est pertinent à engager.