



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur le PCAET de la communauté
d'agglomération Montluçon Communauté (03)**

Avis n° 2021-ARA-APP-1048

Avis délibéré le 6 juillet 2021

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), s'est réunie le 6 juillet 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le PCAET de la communauté d'agglomération Montluçon Communauté (03).

Ont délibéré : Hugues Dollat, Jeanne Garric, Igor Kisselef, Jean Paul Martin, Véronique Wormser

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 14 avril 2021, par les autorités compétentes pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 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 le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 30 avril 2021.

A en outre été consulté la direction départementale des territoires du département de l'Allier qui a produit une contribution le 1^{er} juin 2021.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 123-8 du code de l'environnement, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse de l'Avis

Montluçon Communauté, établissement public de coopération intercommunale (Epci) du département du sud-ouest de l'Allier, situé à la fois sur le val de Cher, le Bourbonnais et les Combrailles, a engagé conjointement avec 11 autres Epci du département, l'élaboration d'un plan climat air énergie territorial (PCAET), suite à la réalisation d'un précédent plan climat énergie territorial dont le bilan n'a pas été réalisé faute de suivi.

Pour l'Autorité environnementale, les enjeux du projet et du territoire sont :

- la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre en particulier dans les domaines de l'habitat et des transports ;
- la pollution atmosphérique, liée en grande partie aux secteurs du résidentiel et du transport routier ;
- la biodiversité du fait du développement des énergies renouvelables et en particulier de l'exploitation prévue de biomasse ;
- la vulnérabilité du territoire au changement climatique notamment au regard de la disponibilité des ressources naturelles (dont les ressources en eau), des pratiques agricoles et de la santé humaine.

Le diagnostic du territoire établi dans le cadre de l'élaboration du PCAET a permis l'élaboration d'une stratégie claire, mais en retrait sur plusieurs objectifs nationaux. Toutefois, l'Autorité environnementale recommande :

- d'homogénéiser la présentation des émissions de gaz à effet de serre en fournissant pour chaque secteur une définition et une présentation détaillée ;
- de compléter l'état initial des polluants de l'air par une présentation du paramètre ozone et un bilan de l'exposition de la population à l'ozone, au dioxyde de soufre et aux composés organiques volatils non méthaniques (COVNM)¹.

Le dossier présente 4 scénarios. Pour chacun, une analyse des différentes incidences est conduite mais le dossier ne présente pas les raisons du choix retenu par Montluçon Communauté notamment au regard de la prise en compte de l'environnement.

L'évaluation environnementale a été menée à trois niveaux différents (scénarios, objectifs et actions) mais ne permet pas de mettre en lumière les effets positifs attendus du PCAET faute d'avoir étudié ses effets en matière de réduction de la consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

Le plan d'actions, concis, est majoritairement porté par la collectivité bien que des partenaires soient largement présents. L'implication du conseil départemental et du syndicat départemental d'énergie a permis de créer un véritable partenariat ce qui est un atout pour son appropriation par le territoire.

Par ailleurs, la coordination des différentes actions mérite d'être renforcée. Certaines actions sont parfois sans objectifs chiffrés, particulièrement s'agissant des domaines du résidentiel et du tertiaire alors que ce sont des domaines clés dans l'atteinte des objectifs du PCAET pour ce territoire ; ils nécessitent, les concernant, la définition d'objectifs chiffrés et ambitieux.

Le projet vise l'exploitation de la biomasse avec une intégration environnementale minimale alors qu'il est prévu de s'approvisionner en dehors du territoire sans s'assurer de la soutenabilité des prélèvements par les

1 Composés organiques pouvant se trouver sous forme gazeuse dans l'atmosphère terrestre. Ils ont la particularité d'avoir un point d'ébullition très bas, ils s'évaporent ou se subliment facilement depuis leur forme solide ou liquide. Cela leur confère l'aptitude de se propager plus ou moins loin de leur lieu d'émission, entraînant ainsi des impacts directs et indirects sur les animaux et la nature. À l'échelle globale, ces COV sont à 10 % d'origine anthropique (provenant du raffinage, de l'évaporation de solvants organiques, imbrûlés, etc.) et à 90 % d'origine biotique (COVB ou COV biogéniques émis par les plantes ou certaines fermentations). Selon les cas, ils sont plus ou moins lentement biodégradables par les bactéries et champignons, voire par les plantes, ou dégradables par les rayonnements UV ou par l'ozone.

territoires dans lesquels ils auront lieu. A cet égard l'Autorité environnementale recommande de s'assurer de la soutenabilité des prélèvements et de la préservation de la biodiversité.

Enfin l'Autorité environnementale recommande que le projet de PLUIH en cours d'élaboration intègre pleinement les orientations du PCAET pour assurer une mise en œuvre efficace de ses orientations et des actions.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est détaillé dans l'avis qui suit.

Sommaire

1. Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux.....	6
1.1. Les PCAET.....	6
1.2. Contexte du PCAET.....	7
1.3. Présentation du PCAET.....	7
1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de PCAET et du territoire concerné.....	8
2. Analyse de l'évaluation environnementale.....	9
2.1. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	9
2.1.1. Énergie.....	9
2.1.2. Émissions de gaz à effet de serre.....	10
2.1.3. Pollution atmosphérique.....	10
2.1.4. Séquestration du carbone.....	11
2.1.5. Changement climatique.....	12
2.1.6. Autres thématiques environnementales.....	12
2.2. Potentiel du territoire.....	12
2.3. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu.....	14
2.4. Effets notables probables de la mise en œuvre du projet de PCAET sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	15
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	17
2.6. Résumé non technique de l'étude d'impact.....	17
3. Prise en compte de l'environnement par le plan.....	18
3.1. Portage et gouvernance du PCAET.....	18
3.2. Les ambitions environnementales du PCAET.....	18
3.3. Les leviers et moyens pour la mise en œuvre du PCAET.....	19
3.4. Prise en compte des enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale.....	20
3.4.1. Énergie, émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.....	20
3.4.2. Adaptation au changement climatique.....	21
3.4.3. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	21
3.4.4. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	22

Avis détaillé

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur l'évaluation environnementale du PCAET élaboré par Montluçon Communauté. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PCAET.

L'Autorité environnementale a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce PCAET : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Autorité environnementale, qui seront soumis à la consultation publique, et des renseignements recueillis par la MRAe. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le PCAET est également fourni.

1. Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

1.1. Les PCAET

Les plans climat air énergie territoriaux sont définis aux articles L. 229-26 et R. 229-51 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 coordination² de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire et en compatibilité avec les SRCAE³ et Srad-det⁴, 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 renouvelables⁵. Il doit prendre en compte le Scot⁶ et être lui-même pris en compte par les PLU⁷ ou PLUI⁸.

Le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de plans d'actions 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, 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.

L'évaluation environnementale, réalisée en application des articles L. 122-4 et R. 122-17 du code de l'environnement, est l'occasion d'analyser en quoi les axes et les actions du PCAET sont

2 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 Srad-det/SRCAE et une mission de chef de file sur la transition énergétique (loi Notre).

3 Schéma régional climat, air, énergie.

4 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

5 Voir notamment le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 codifié par l'article R.229-51 du code de l'environnement et la note circulaire du 6 janvier 2017.

6 Schéma de cohérence territoriale.

7 Plan local d'urbanisme.

8 Plan local d'urbanisme intercommunal.

adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés. Elle doit mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre les 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.

1.2. Contexte du PCAET

L'élaboration du PCAET de la communauté d'agglomération Montluçon Communauté⁹ a été lancée le 25 septembre 2018, le projet de PCAET ayant été validé en conseil communautaire du 25 février 2021. Elle a la particularité de s'inscrire également dans une démarche initiée par le syndicat d'énergie de l'Allier fédérant les onze EPCI obligés ou non par l'élaboration d'un PCAET.

La collectivité, couvre 21 communes¹⁰ et représente une superficie d'environ 378 km². L'agglomération, située au sud-ouest du département de l'Allier est mitoyenne à l'ouest du département de la Creuse et au sud du département du Puy-de-Dôme. S'articulant autour du Cher, le territoire s'inscrit dans le val de Cher au nord, le bocage Bourbonnais au centre et les Combrailles au sud, la collectivité présente un territoire vallonné. Comptant 61 151 habitants en 2018¹¹, la population y est très concentrée puisque les sept communes de l'aire urbaine de Montluçon¹² accueillent près de 75 % de la population, le reste du territoire étant rural, à l'exception de Domérat, mitoyenne de la commune de Montluçon, qui accueille un peu plus de 8 700 habitants.

Le territoire, bien qu'à l'écart des principales voies de communication dispose d'un bon niveau de maillage des infrastructures tant ferroviaires que routières. Le réseau routier, en étoile depuis Montluçon et plus dense au nord, traversé par la N145 et l'A714 (Route Centre-Europe Atlantique) permet de raccorder le territoire à l'A71.

Le territoire comprend plusieurs zonages d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel essentiellement liés aux cours d'eau et à leurs coteaux adjacents en particulier le long de la vallée du Cher. Le territoire accueille en outre les barrages de Prat et Rochebut, qui constituent des verrous pour les poissons migrateurs sur l'axe du Cher.

1.3. Présentation du PCAET

Le dossier est composé de six documents :

- Diagnostic air énergie climat du PCAET ;
- Rapport environnemental ;
- Stratégie air énergie climat du PCAET ;
- Programme d'actions du PCAET ;
- Livre blanc de la concertation du PCAET ;
- Synthèse du plan climat air énergie territorial.

9 Formée le 1^{er} janvier 2017 par fusion de la communauté d'agglomération montluçonnaise et de la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille.

10 Arpueilles-Saint-Priest, Désertines, Domérat, La Petite-Marche, Lamuids, Lavault-Saint-Anne, Lignerolles, Marcillat-en-Combraille, Mazirat, Montluçon, Prémilhat, Quinssaines, Ronnet, Saint-Fargeol, Saint-Genest, Saint-Marcel-en-Marcillat, Saint-Victor, Sainte-Thérence, Teillet-Argenty, Terjat, Villebret.

11 Chiffre de la population municipale 2016 selon l'Insee.

12 Selon la définition de l'Insee, l'air urbaine de Montluçon comprend outre Montluçon, les communes de Désertines, Domérat, Lavault-Saint-Anne, Prémilhat, Quinssaines et Villebret.

Le dossier sur lequel est consulté l'Autorité environnementale comprend les différents éléments requis par l'article R.229-51 du code de l'environnement relatif au contenu d'un PCAET, ainsi que ceux prévus par l'article R. 122-20 du code de l'environnement relatif à l'évaluation environnementale du plan.

La **stratégie** du PCAET s'organise selon cinq axes stratégiques¹³ :

- Axe 1 : « *Poursuivre et renforcer l'exemplarité des collectivités* » ;
- Axe 2 : « *Un territoire sobre et efficace en énergie* » ;
- Axe 3 : « *Un territoire adapté au climat de demain* » ;
- Axe 4 : « *Un territoire à l'urbanisme et aux mobilités durables* » ;
- Axe 5 : « *Un territoire favorisant l'émergence de nouveaux modèles de production et de consommation* ».

Ces axes sont déclinés en 12 orientations, comportant 33 actions dont la plupart sont divisées en sous-actions. Des objectifs quantifiés en termes d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques sont affichés (cf. Tableau 1).

		Objectifs 2030	Objectifs 2050
Consommation d'énergie		1374 GWh	1096 GWh(-37 % par rapport à 2016)
Production d'énergie renouvelable		Atteindre 526 GWh	Atteindre 971 GWh
Objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2015		Atteindre 237 ktCO ₂ e ¹⁴	-68 % soit 107ktCO ₂ e
Émissions de polluants atmosphériques en tonnes	oxydes de soufre (SO _x)	45	31
	oxydes d'azote (NO _x)	491	183
	composés organiques volatils (COV)	576	359
	ammoniac (NH ₃)	500	404
	particules fines ¹⁵ PM _{2,5} ¹⁶	136	59
	particules fines PM ₁₀	160	66

Tableau 1: Tableau récapitulatif des objectifs du PCAET aux horizons 2030 et 2050. Source: DREAL d'après le dossier.

1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de PCAET et du territoire concerné

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

- la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre en particulier dans les domaines de l'habitat et des transports ;

¹³ Il convient de noter que l'ordre et le libellé des axes divergent entre la stratégie et le plan d'action. Par exemple, l'axe cité en 5^{ème} position dans la stratégie page 65 « *Poursuivre et renforcer l'exemplarité des collectivités* », constitue le premier axe du plan d'action et est intitulé « *Poursuivre et renforcer l'exemplarité des collectivités* ».

¹⁴ Tonne équivalent CO₂.

¹⁵ La qualité de l'air est notamment qualifiée par les particules en suspension (particulate matter ou PM en anglais) de moins de 10 micromètres (noté µm soit 1 millième de millimètre), respirables, qui peuvent pénétrer dans les alvéoles pulmonaires. On parle de particules fines (PM10), très fines (PM5) et ultrafines (PM2,5).

¹⁶ Les PM10 (abréviation de l'anglais particulate matter), désignent les particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres (noté µm soit 1 millième de millimètre).

- la pollution atmosphérique, liée en grande partie aux secteurs résidentiel et au transport routier ;
- la biodiversité du fait du développement des énergies renouvelables et en particulier de l'exploitation prévue de biomasse ;
- la vulnérabilité du territoire au changement climatique notamment au regard de la disponibilité des ressources naturelles (dont les ressources en eau), des pratiques agricoles et de la santé humaine.

2. Analyse de l'évaluation environnementale

2.1. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

Le diagnostic s'appuie sur des données fiables, recueillies par des structures reconnues en la matière (Oreges¹⁷, Atmo¹⁸). L'état des lieux sur ces thématiques est globalement de bonne qualité mais il est daté : 2015 pour la consommation d'énergie, la production d'ENR et les émissions de GES et 2016 pour les polluants atmosphériques. Pour chaque grande thématique climat-air-énergie, le diagnostic se conclut le plus souvent par une synthèse éclairante des forces et axes d'amélioration. Le diagnostic présente l'évolution du territoire entre 2005 et 2015 sur la thématique de la production d'énergie renouvelable. En revanche, pour les autres thématiques (consommation d'énergie, émissions des gaz à effet de serre), les données datent de 2015, ce qui ne permet pas d'avoir connaissance de la tendance territoriale sur ces sujets. Les données sont disponibles sur le site de l'observation climat air énergie Auvergne-Rhône-Alpes¹⁹. Ces dernières thématiques sont en outre présentées dans un autre document, présentant la stratégie. Il aurait été plus clair qu'elles figurent plutôt dans le diagnostic.

L'élaboration du PCAET à l'échelle de la communauté d'agglomération est apprécié. Toutefois, le précédent PCET et les démarches Tepos et TEPCV ainsi que leurs bilans ne sont pas présentés, les actions n'ayant pas été l'objet d'un suivi. Or, ils auraient dû constituer un élément de référence pour ce PCAET, même si ce dernier s'inscrit maintenant au sein d'un périmètre élargi²⁰ et le premier PCET concernait exclusivement les actions de la collectivité territoriale, et non pas celles de l'ensemble des acteurs de son territoire.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'état initial en s'appuyant sur des données plus récentes et permettant de témoigner de la tendance d'évolution des différents domaines à enjeux du PCAET depuis 2005.

2.1.1. Énergie

La consommation d'énergie finale en 2015 s'élève à environ 1 558 GWh. Elle est répartie entre le résidentiel (44 %), les transports routiers (24 %) le tertiaire (18 %) et l'industrie et les déchets (13 %). Le domaine des bâtiments pris au sens large et regroupant résidentiel et tertiaire est donc clé puisque représentant près des deux tiers de la consommation d'énergie (62 %). Chaque secteur est présenté de manière assez détaillée avec une approche communale pour ce qui est

17 Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre Auvergne Rhône-Alpes.

18 Il s'agit de l'observatoire agréé par le Ministère de la Transition Écologique, pour la surveillance et l'information sur la qualité de l'air en Auvergne-Rhône-Alpes.

19 <https://www.orcae-auvergne-rhone-alpes.fr/>

20 Du fait de la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2017 entre la communauté d'agglomération Montluçonnaise et la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille.

du secteur résidentiel. La carte²¹ indique le nombre de résidences principales et le mode de chauffage. Elle est cependant difficilement exploitable en l'absence de données précises quant à la répartition quantitative des principaux modes de chauffage utilisés, le bois énergie étant par ailleurs manquant.

Les principales sources de production d'énergie renouvelable et de récupération (EnR) du territoire (252 GWh) sont identifiées selon les données de 2015 produites par l'Oreges : bois énergie (48 %), l'hydroélectricité (39 %) et la géothermie (9 %). Les principales installations du territoire sont localisées. L'évolution de la production d'énergie du territoire (hors bois énergie) est indiquée depuis 2005. Sur ce dernier point, le diagnostic met en évidence la forte progression de la géothermie et dans une moindre mesure du photovoltaïque. Enfin le dossier fait également état des projets d'installations en cours de développement (un parc éolien, un projet d'ombrières et cinq parcs photovoltaïques) aboutissant à une centaine de GWh supplémentaires.

2.1.2. Émissions de gaz à effet de serre

Les émissions de gaz à effet de serre s'élevaient en 2015 à 530 ktCO₂e²², réparties entre les principaux secteurs suivants: résidentiel (23 %), alimentation (21%) déplacement (15%), agriculture (14 %)...

Le diagnostic, basé sur une nomenclature fine, est complété par une analyse sectorielle (p. 144 et suivantes) pour sa part incomplète, assez peu détaillée et non territorialisée. Il reste cependant suffisant à l'échelle de la nomenclature pour identifier les principaux leviers d'actions pour diminuer la consommation énergétique. Le dossier présente en outre le bilan de la collectivité (péri-mètre scope 1 et 2²³). Toutefois, le dossier n'est pas concordant entre les définitions données des secteurs concernés (page 146), la répartition sectorielle des émissions (pages 147-148) et leurs détails (page 148 et suivantes). Enfin, la légende du graphique page 148 du diagnostic est incomplète car, elle ne fait pas figurer par exemple le secteur de l'alimentation, deuxième source d'émission de GES sur le territoire.

L'Autorité environnementale recommande de présenter de façon plus homogène les émissions de gaz à effet de serre en fournissant pour chaque secteur une définition et une présentation détaillée.

2.1.3. Pollution atmosphérique

Les principales sources d'émissions en 2016 de polluants atmosphériques, constitués en particulier des composés organiques volatils (COV), de l'ammoniac (NH₃), des oxydes d'azote (NOx),

21 Diagnostic air énergie climat du PCAET, p 58.

22 Kilotonne équivalent CO₂.

23 Ainsi, il tient compte des émissions directes et indirectes liées à l'énergie mais ne tient pas compte des autres émissions indirectes, par exemple, émission liée au transport d'une personne externe venant participer à une réunion.

Émissions directes de GES (ou SCOPE 1) : Émissions directes provenant des installations fixes ou mobiles situées à l'intérieur du périmètre organisationnel, c'est-à-dire émissions provenant des sources détenues ou contrôlées par l'organisme comme par exemple : combustion des sources fixes et mobiles, procédés industriels hors combustion, émissions des ruminants, bio-gaz descentres d'enfouissements techniques, fuites de fluides frigorigènes, fertilisation azotée.

Émissions à énergie indirecte (ou SCOPE 2) : Émissions indirectes associées à la production d'électricité, de chaleur ou de vapeur importée pour les activités de l'organisation.

Autres émissions indirectes (ou SCOPE 3) : Les autres émissions indirectement produites par les activités de l'organisation qui ne sont pas comptabilisées au 2 mais qui sont liées à la chaîne de valeur complète comme par exemple : l'achat de matières premières, de services ou autres produits, déplacements des salariés, transport amont et aval des marchandises, gestions des déchets générés par les activités de l'organisme, utilisation et fin de vie des produits et services vendus, immobilisation des biens et équipements de productions...

des particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}) et du dioxyde de soufre (SO₂) sont identifiées selon des données simulées par l'agence Atmo Auvergne-Rhône-Alpes, la méthodologie étant correctement exposée²⁴.

Les secteurs résidentiel et du tertiaire sont les premiers émetteurs de particules fines PM_{2,5} (78%), PM₁₀ (68 %), de composés organiques volatils (70 %), et les second pour les dioxydes de soufre (23%) et d'azote (17%).

Le secteur des transports au sens large est le principal émetteur d'oxyde d'azote (63 %), le deuxième pour les particules fines PM_{2,5} (12%) et le troisième pour les PM₁₀ (13%).

L'industrie est le premier secteur émetteur pour les oxydes de soufre (75 %) et le second secteur émetteur pour les composés organiques volatils non méthaniques (18 %) et les oxydes d'azote (14 %).

Enfin, le secteur agricole est l'émetteur quasi-exclusif d'ammoniac (98 %) et le second secteur émetteur de PM₁₀.

En termes d'exposition et de risque pour la santé humaine le dossier fait état, à l'aide de graphiques sur la base des concentrations moyennes annuelles :

- d'une exposition de 95,4 % de la population à la valeur guide de l'OMS pour ce qui concerne les PM_{2,5} ;
- d'une exposition de la population inférieure à la valeur limite pour les oxydes d'azote et aux valeurs limite et guide de l'OMS pour les PM₁₀.

Le dossier nécessite d'être complété pour les autres polluants atmosphériques : ozone, oxyde de soufre et composés organiques volatils non méthaniques (COVNM).

Le dossier met ainsi en lumière tout l'intérêt d'agir sur les secteurs du résidentiel et du tertiaire, pour lutter à la fois contre la principale source d'émission de PM_{2,5} et de diminuer efficacement les émissions d'autres polluants atmosphériques.

Le dossier ne traite pas de l'exposition des populations aux phytosanitaires utilisés en agriculture.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial des polluants par :

- **une présentation du paramètre ozone ;**
- **un bilan de l'exposition de la population à l'ozone, au dioxyde de soufre et aux COVNM.**

2.1.4. Séquestration du carbone

Une estimation de la séquestration annuelle de carbone sur le territoire est présentée. Cependant, la méthodologie mise en œuvre et les références sur lesquelles le dossier s'appuie ne sont pas précisées. La séquestration annuelle nette est estimée à environ 31,4 ktCO₂e/an (p.179). Ce flux stocké représente un peu moins de 6 % des émissions territoriales annuelles de GES.

Des leviers d'amélioration sont cités (lutte contre l'étalement urbain, dés-imperméabilisation des sols, stockage dans la construction, changement des pratiques agricoles) mais ils sont toutefois peu précis et relèvent plus d'orientations que d'actions.

²⁴ Diagnostic air énergie climat du PCAET, p 43.

Le sujet de la consommation d'espace, revêtant une importance particulière (338 ha ont été consommés entre 2009 et 2018 selon le dossier), nécessite, au regard des enjeux qu'il porte pour les sols, pour le développement des énergies renouvelables et du stockage de carbone, d'être traité en reprenant notamment les éléments mentionnés dans le diagnostic air-climat-énergie du PCAET²⁵ et d'être approfondi en mentionnant leur vocation (logement, activité commerciale/industrielle...).

L'Autorité environnementale recommande de préciser les références utilisées pour l'estimation du flux annuel de carbone séquestré et d'approfondir le sujet de la consommation d'espace.

2.1.5. Changement climatique

Le dossier présente les problématiques liées au changement climatique:

- les principales évolutions climatiques et leurs projections dont l'intensité des évènements : des hivers plus doux, des étés plus chauds et des risques de sécheresses plus importants ;
- les principales vulnérabilités du territoire à ces évolutions, dont celles liées à l'environnement (concernant notamment la ressource en eau, la biodiversité et les risques naturels) et à la santé humaine, ainsi que pour chacune, les capacités d'adaptation du territoire.

Le sujet est abordé de manière relativement détaillée et les constats effectués sont pertinents.

2.1.6. Autres thématiques environnementales

L'état initial de l'environnement est traité correctement sur le champ du paysage, de la biodiversité, de l'eau, des risques naturels et technologiques. Il est abordé dans le rapport environnemental avec le souci systématique de bien resituer le sujet dans le contexte du PCAET. Pour chaque thématique, une synthèse est présentée sous forme atout-faiblesse-dynamique en l'absence d'action-enjeux. Le dossier esquisse l'évolution de l'occupation des sols en liant ce sujet au paysage.

2.2. Potentiel du territoire

L'analyse du potentiel du territoire doit permettre de définir les marges de progrès et leur importance, compte-tenu de ses caractéristiques, et ainsi d'asseoir les principaux éléments de la stratégie et l'ambition du PCAET.

La partie diagnostic du dossier ne présente que le potentiel de développement en énergie renouvelable. Les potentiels de réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES et de polluants atmosphériques sont présentés dans la partie stratégie. Il conviendrait de rassembler l'ensemble des potentiels dans le même document.

Pour les énergies renouvelables (ENR), le diagnostic distingue le « potentiel de développement mobilisable²⁶ », du « productible atteignable²⁷ » en tenant compte des compromis technico-économiques nécessaires et des concurrences potentielles des diverses filières. Le diagnostic, réaliste,

²⁵ Rapport environnemental, p. 82.

²⁶ Selon le diagnostic, page 76 il « correspond au potentiel estimé après avoir considéré certaines contraintes urbanistiques, architecturales, paysagères, patrimoniales, environnementales, économiques et réglementaires ».

²⁷ Selon le diagnostic, page 76 il « Il s'agit de la production actuelle à laquelle est ajoutée le potentiel de développement mobilisable ».

analyse chaque gisement précisément. Il conduit à identifier un potentiel de développement mobilisable d'énergies renouvelables de 429 GWh, et un productible atteignable en 2050 de 655 GWh. Cela représente un peu plus de 40 % de la consommation d'énergie de 2015.

Le potentiel mobilisable d'ENR (exprimé en productible), identifié est le solaire photovoltaïque (séparé du solaire thermique) estimé à 225 GWh, le bois-énergie (93,8 GWh), la méthanisation-biogaz (40,9 GWh) et la géothermie coupée à l'aérothermie (36,1 GWh). Le dossier ne fait pas état de potentiel pour le grand éolien²⁸.

Le potentiel photovoltaïque sur toiture est estimé à 1,79 M de m² de toiture pour le solaire photovoltaïque et 48 953 m² de toiture pour le solaire thermique. L'Autorité environnementale observe que la piste permettant de coupler le solaire photovoltaïque et le solaire thermique, non évoquée, devrait être explorée. S'agissant du photovoltaïque au sol le dossier mentionne 5 sites considérés comme délaissés (carrières, décharges, sites basol) et 15 sites en parkings pour un productible total de 28,2 GWh.

En ce qui concerne le bois énergie, le calcul du potentiel est détaillé. Le dossier tient compte d'un accroissement variant entre 5 et 12 m³/ha/an selon les peuplements²⁹. Il retient un taux de prélèvement du bois sur l'accroissement annuel de 70 % pour les résineux et de 37 % pour les forêts feuillues et mixtes. 30 % des prélèvements servira au bois énergie, l'essentiel servant donc aux autres usages du bois (bois matériaux par exemple). Ces taux ne sont pas justifiés en particulier par des considérations environnementales (seules sont prises en compte les réserves biologiques intégrales dont le dossier souligne qu'aucune n'est présente sur le territoire). Or, le bois mort constitue un habitat abritant une riche biodiversité. Ce critère environnemental est couplé à un critère technique lié à la pente (les pentes de plus de 60 % ne seront pas exploités). Il est nécessaire de préciser comment le dossier prend en compte les Znieff et les sites Natura 2000 liés aux cours d'eau et à leurs coteaux en vue de l'exploitation du bois énergie. Par ailleurs, au regard de l'importance du bocage dans le secteur, le potentiel qui lui est lié devrait être estimé, l'usage bois énergie pouvant augmenter l'intérêt de sa conservation.

L'Autorité environnementale relève que le dossier ne fait pas référence au Programme Régional de la Forêt et du Bois (PRFB) et au Schéma Régional Biomasse (SRB).

Le potentiel de géothermie est présenté à l'échelle communale : le gisement mobilisable représente un potentiel de 36 GWh. Le dossier ne donne pas véritablement d'indication sur la manière dont ces estimations sont faites. Le dossier devrait également s'assurer que les périmètres de protection pour l'adduction d'eau potable sont écartés du potentiel.

Pour l'éolien, les critères des niveaux de contraintes retenues par l'Orcae (Observatoire régional climat air énergie de la région Auvergne-Rhône-Alpes) ne sont pas mis en regard de ceux retenus par la collectivité, le potentiel étant considéré comme nul du fait des entrants retenus dans le modèle (taille des éoliennes et parc de 3 éoliennes minimum) . Cinq zones favorables à l'éolien sont cependant identifiées.

S'agissant de l'hydroélectricité, le dossier estime le potentiel mobilisable à 3,2 GWh à partir de l'équipement de quatre sites existants sans les lister et sans présentation de leur situation au re-

28 La MRAe Auvergne-Rhône-alpes a depuis sa création en 2016 été saisie de 18 projets photovoltaïques et dix projets éoliens pour le département de l'Allier.

29 Selon le PRFB (Programme Régional de la Forêt et du Bois) pour le massif du Bourbonnais, l'accroissement est de 7m³/ha/an et l'objectif de prélèvement supplémentaire à horizon 2026 de 51 000m³/an.

gard des classements sur la continuité écologique des cours d'eau. La prise en compte des zonages relatifs aux milieux aquatiques est à étendre aux réservoirs biologiques du Sdage et au classement à l'inventaire départemental des frayères. Le potentiel lié au turbinage de tout ou partie du débit minimum biologique restitué par l'ouvrage de Prat n'est pas abordé et nécessite d'être présenté.

Le diagnostic étudie également les capacités des réseaux électriques, de gaz et de chaleur à accueillir les productions à venir d'ENR. Il ressort de cette analyse quelques capacités de raccordement sur les postes sources du réseau électrique mais qui sont faibles. Le réseau de gaz dispose également de marges mais l'injection y est contraignante. Enfin, le dossier n'est pas conclusif quant aux éventuelles capacités de raccordement du réseau de chaleur dont dispose Montluçon.

Par ailleurs, une carte fait état des besoins de chaleur du territoire. Elle n'est, à ce stade, pas exploitée, par exemple pour proposer le développement de nouveaux réseaux.

L'étude du potentiel de réduction des consommations d'énergie, assez détaillée conclut à une réduction possible de 875 GWh. L'effort devra alors porter principalement sur le secteur résidentiel (- 347 GWh), le secteur des transports (- 288 GWh) et le tertiaire (- 156 GWh).

Le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre, assez sommairement présenté est de 222 ktCO_{2e}, en s'appuyant prioritairement sur le secteur des transports (-87 ktCO_{2e}) et le secteur résidentiel (-73 ktCO_{2e}).

En matière de qualité de l'air, le potentiel de réduction, détaillé pour ce qui concerne le domaine agricole est pour le reste très succinct. Les potentiels de réductions sont estimés à - 44 % pour le dioxyde de soufre, - 74 % pour l'oxyde d'azote, - 51 % pour les composés organiques volatils, - 29 % pour l'ammoniac et respectivement - 71 % et - 69 % pour les particules fines PM10 et 2,5. Les gains attendus des autres secteurs concernés, en particulier le résidentiel, les transports et le tertiaire ne sont pas présentés.

Les différents potentiels du territoire sont ainsi inégalement étudiés, le sujet de la production d'énergies renouvelables étant étudié de manière très fouillée. Le traitement du secteur agricole est relativement plus approfondi que celui des autres secteurs et les pistes sont particulièrement détaillées, étayées et convaincantes. Cependant il manque la même analyse pour les autres secteurs majoritairement contributeurs en matière de consommation d'énergie, d'émissions de GES et de polluants atmosphériques. Par ailleurs, pour ces sujets, les gains mentionnés ne sont pas toujours expliqués. En revanche l'utilisation de rapports d'études bien référencés, (Institut néga-watt, rapport de l'Inrae, ex-Inra³⁰) apporte de la crédibilité à l'analyse menée.

2.3. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu

Ces points sont abordés à plusieurs reprises dans le PCAET, dans le document relatif à la stratégie ou encore par l'intermédiaire du livre blanc de la concertation.

30 L'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2020 entre les ex-institut national pour la recherche agronomique et institut national de la recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture.

Dans sa partie stratégie, le dossier assure un lien entre l'état initial, les objectifs théoriques et l'évolution tendancielle, le potentiel du territoire et la stratégie retenue qui s'appuie sur des objectifs nationaux, ce qui permet d'expliquer clairement la cible à atteindre

Le dossier présente quatre scénarios : fil de l'eau, réglementaire, maîtrise de l'énergie et stratégie retenue par Montluçon Communauté. Pour chacun d'entre eux, une analyse des différentes incidences est conduite dans l'évaluation environnementale stratégique. Cependant, le dossier ne présente pas les raisons du choix retenu notamment au regard de la prise en compte de l'environnement et se contente de préciser que le scénario de « maîtrise de l'énergie » a été adapté aux contraintes du territoire pour constituer le scénario retenu.

L'Autorité environnementale recommande de mieux justifier le choix de scénario retenu au regard de ses incidences environnementales.

2.4. Effets notables probables de la mise en œuvre du projet de PCAET sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

L'identification des impacts positifs ou négatifs de la stratégie adoptée et des orientations retenues n'est pas suffisamment lisible dans le dossier. L'analyse des incidences environnementales du PCAET est conduite à 3 niveaux de précision croissante : au niveau du scénario, au niveau de la stratégie et enfin du plan d'action.

- Analyse des incidences au niveau du scénario :

Elle est conduite de façon littérale et met en lumière des incidences essentiellement positives et quelques incidences négatives, l'analyse étant relativement bien conduite malgré quelques erreurs³¹. Par ailleurs, l'analyse aborde correctement les questions de la consommation d'énergie, des émissions de GES et de polluants atmosphériques au travers de différents champs environnementaux. La détection des incidences négatives aurait dû à ce stade conduire à l'identification de mesures d'évitement ou de réduction des impacts prévisibles, notamment en matière de préservation de la biodiversité du fait de l'augmentation de l'utilisation de la biomasse. Ce qui n'est pas le cas.

- Analyse au niveau de la stratégie :

L'analyse identifie les effets prévisibles à la maille des orientations sur les différents champs que sont le « cadre paysager et naturel (paysage et biodiversité) », la « gestion des ressources (eau et déchets) », les « risques et nuisances ». En revanche, elle ne porte pas sur les objectifs concernant la consommation d'énergie ou les émissions de gaz à effet de serre, ce qui est surprenant pour un PCAET. Il est nécessaire de compléter l'évaluation environnementale sur ces points afin de bien mettre en lumière l'intérêt de mener un PCAET.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation des incidences des objectifs du PCAET en ce qui concerne la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre.

Pour l'objectif 2.7 concernant la biomasse, les effets sur l'environnement sont nettement sous-estimés, notamment avec l'objectif de « mobiliser la totalité de la ressource biomasse ». Il y a confu-

31 Ainsi par exemple "la réduction des émissions de GES et des polluants atmosphériques" vis-à-vis de la biodiversité est créditée d'une incidence négative. Par ailleurs, les incidences de l'augmentation de l'utilisation de la biomasse ne sont pas examinées.

sion entre les notions d'incidences qui visent à déterminer les impacts et les notions de points de vigilance qui doivent prévoir des mesures pour éviter-réduire voire compenser ces impacts. Pour le solaire photovoltaïque, le dossier distingue bien les projets sur « bâtiments », en « ombrières » et au sol sur « délaissés ».

L'impact relatif à la consommation d'espace n'est pas explicitement abordé au niveau des objectifs ou des actions.

- Analyse des incidences du plan d'action :

Elles sont étudiées selon la même méthode que celle utilisée pour la stratégie, à la maille de chaque action. La légende du code couleur est absente.

De courtes analyses sont produites pour présenter les incidences de chacune des actions. Des points « de vigilance », des « mesures préconisées » sont parfois présentées. Le dossier met en relief une très large majorité d'actions positives ou neutres, et d'autres dont les effets sont négatifs. Sur la forme, cette manière de conduire l'évaluation semble pertinente. Toutefois, la synthèse présentée dans l'évaluation environnementale des actions et de l'analyse de leurs incidences n'apportent pas de réelle plus-value au dossier.

Sur le fond, l'analyse conduite concernant les incidences environnementales des actions projetées apparaît globalement pertinente et propose des mesures adaptées aux sujets étudiés. Cependant, une fois de plus les effets des actions sur les thématiques de la consommation d'énergie et les émissions de GES ne sont pas étudiées.

En outre, le dossier ne met pas en évidence l'ensemble des effets d'une action, ni les effets cumulés des actions sur un champ environnemental précis. De même, il ne permet pas d'apprécier les effets de synergie ou antagonistes entre les actions.

L'Autorité environnementale recommande d'évaluer plus précisément les incidences du PCAET sur la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, permettant d'afficher les objectifs retenus , et de mettre en évidence l'ensemble des effets d'une action et les effets cumulés des actions sur chacun des champs environnementaux ainsi que les effets de synergie ou antagonistes entre les actions proposées.

Le dossier comporte une évaluation des incidences au titre de Natura 2000. Toutefois, elle n'est pas formellement conclusive quant à l'absence ou non d'incidences. En effet sur certains sujets, l'hydroélectricité par exemple, le dossier n'écarte pas la possibilité d'incidences "*en l'état des connaissances des projets, il n'est pas possible d'appréhender pleinement ni d'identifier avec précision les incidences négatives du plan sur les sites Natura 2000*" et mais renvoie à plus tard leur analyse : "*La réalisation d'études d'impact systématique pour ce type de projet permettra de s'assurer de l'absence de risque sur les sites Natura 2000*"³². Cette approche n'est pas acceptable et le projet de PCAET doit, le cas échéant, dès ce stade proposer les mesures d'évitement et de réduction garantissant l'absence d'incidences sur les sites du réseau Natura 2000. L'Autorité environnementale rappelle en outre que l'évaluation des incidences ne peut se limiter aux effets sur les seuls sites présents dans le périmètre de l'EPCI du fait notamment des effets indirects des projets.

32 Page 207 de l'évaluation environnementale.

L'analyse conduite n'examine pas les effets du plan sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites et ne fournit pas de conclusion.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'évaluation des incidences menée au titre de Natura 2000.

2.5. Dispositif de suivi proposé

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

Le dispositif de suivi est présenté aux pages 225 et suivantes de l'évaluation environnementale. Ce dispositif couvre l'ensemble des enjeux environnementaux et certains enjeux de santé et les mesures associées mais il ne présente pas, par exemple, la fréquence de la mise à jour des indicateurs. Certains indicateurs sont inadaptés, en particulier ceux relatifs au paysage et à la trame verte et bleue, car les actions du PCAET ne sont pas de nature à les faire évoluer et -ne permettent pas de vérifier la bonne mise en œuvre des actions projetées. S'agissant du volet sanitaire, outre le suivi des émissions en quantité de divers polluants, il est nécessaire de suivre pour chaque polluant l'importance de la population exposée aux différents seuils (OMS, valeur limite etc...). Par ailleurs, l'ensemble du dispositif est à compléter par les objectifs chiffrés fixés par le PCAET aux indicateurs des actions afin de permettre de suivre aisément la progression ou l'atteinte des objectifs de chaque action.

Enfin, si chaque fiche action intègre un ou des indicateurs de réalisation et de performance, il est nécessaire, au-delà des « bénéfiques attendus » et des indicateurs de suivis proposés, qu'un lien soit établi entre les objectifs de la stratégie et ceux du plan d'action. Le dispositif présenté (indicateurs et comitologie) apportent des garanties de suivi du plan, contrairement au PCET.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **compléter les indicateurs de suivis en renforçant le volet sanitaire ;**
- **reprendre le tableau de bord en incluant l'ensemble des indicateurs mobilisés au titre du PCAET (indicateurs des fiches actions, de l'évaluation environnementale et ceux mutualisés avec les autres dispositifs) en indiquant les objectifs à atteindre pour chacune des actions.**

2.6. Résumé non technique de l'étude d'impact

Le PCAET est doté, dans le rapport environnemental, d'un résumé non technique appelé « résumé du diagnostic du PCAET » d'une trentaine de pages qui aborde l'ensemble des éléments du dossier avec les mêmes forces et faiblesses. Les parties relatives aux actions et au dispositif de suivi doivent être développées.

Le dossier comprend en parallèle un fascicule dédié à la « Synthèse du plan climat air énergie territorial » d'une dizaine de pages. Cela le rend aisément identifiable par le public mais il n'aborde pas l'ensemble des éléments du dossier (état initial de l'environnement, évaluation environnementale et dispositif de suivi).

Pour faciliter l'information du public, l'Autorité environnementale recommande de reprendre le résumé non technique afin de faire apparaître clairement les résultats de l'évaluation des incidences sur chacun des enjeux environnementaux du territoire.

3. Prise en compte de l'environnement par le plan

3.1. Portage et gouvernance du PCAET

La dynamique du territoire pour la prise en compte des enjeux « climat-air-énergie » nécessite une mobilisation de tous les acteurs. En effet, la réussite de la transition énergétique et écologique, dont le PCAET est un vecteur, repose pour une large part, sur une adhésion des citoyens, des collectivités et des acteurs économiques à ses principes et aux changements de comportements nécessaires.

L'élaboration du PCAET et en particulier du plan d'actions repose sur huit séances de travail de nature différentes en 2019. Au-delà des « soirées avec les citoyens », le dossier ne fait pas mention d'actions de communications menées durant l'élaboration du PCAET ; La mise en œuvre rapide de l'action n°1.1.2 « Informer, sensibiliser et communiquer autour du PCAET » ainsi que des actions de communications prévues dans les diverses fiches actions paraît donc déterminante pour la suite de la démarche et la concrétisation des objectifs.

Le pilotage du PCAET sera assuré par la mobilisation à mi-temps d'un salarié. La création d'instances techniques et de suivi est évoquée sans que leur composition ne soit mentionnée. Aucune fonction de pilotage n'est annoncée ; aucune participation de la société civile n'est prévue.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer le dispositif de pilotage du PCAET en veillant à associer la société civile .

3.2. Les ambitions environnementales du PCAET

La stratégie territoriale prend en compte les plans nationaux : le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa) et la stratégie nationale bas carbone (SNBC), mais aussi certaine déclinaison régionale du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes.

Les objectifs visés pour 2050 sont affichés pour les principaux thèmes : émission de GES et de polluants atmosphériques, séquestration de carbone, consommation d'énergie, production d'ENR. Ils sont détaillés par secteur d'activité.

Les résultats attendus de la mise en œuvre du PCAET à l'horizon 2030 sont clairement présentés.

Ainsi, la stratégie retenue se rapproche des objectifs de la SNBC (+14 ktCO₂e) et du Sraddet (+6 ktCO₂e), en revanche, elle n'atteint pas ceux de la loi de transition énergétique en matière d'économie d'énergie (+272 GWh). La dérive observée s'explique par une trop faible diminution des consommations dans les secteurs résidentiel et tertiaire.

Sur la question des polluants atmosphériques, la stratégie arrêtée est en phase avec le Prepa pour le dioxyde de soufre, l'ammoniac et les particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}). Il convient de noter

que pour ces trois derniers polluants, à échéance 2050, les émissions visées seront nettement moindres que celles permises par le Prepa.

En revanche, s'agissant des oxydes d'azote et des COV, la stratégie de réduction est insuffisante. Pour les NOX, la cinétique de diminution est très lente mais les objectifs du Prepa pourront être atteints en 2050, ce qui ne sera pas le cas des COV,.

Les objectifs du PCAET avec ceux du PRFB et du plan de gestion sylvicole (SRGS) d'Auvergne-Rhône-Alpes doivent être examinés au regard de l'utilisation importante prévue de biomasse forestière comme source d'énergie renouvelable.

L'Autorité environnementale recommande que la stratégie soit renforcée en matière de réduction des émissions et des consommations énergétiques en cohérence avec les engagements régionaux et nationaux.

3.3. Les leviers et moyens pour la mise en œuvre du PCAET

Le plan d'actions comporte 33 actions dont 13 sont pilotées par des partenaires tiers : conseil départemental, chambre d'agriculture, conservatoire des espaces naturels (Cen), Syndicat départemental des énergies de l'Allier etc... Le dossier met en évidence que le pilote de l'action 2.1.1 « Déployer et animer une plateforme territoriale de rénovation énergétique (PRE) » n'est pas définitivement arrêté et qu'il s'agira de « Montluçon communauté (ou de la structure désignée la plus pertinente dans le cadre des discussions engagées) ». Avec un calendrier d'étude de préfiguration en 2021 pour une mise en œuvre attendue dès 2022, la désignation rapide du pilote est d'autant plus importante qu'il s'agit d'une action clé pour l'atteinte des objectifs du PCAET.

Certaines des actions bénéficient d'objectifs chiffrés. Il est nécessaire, que l'ensemble des actions soient dotées d'objectifs chiffrés, et que le résultat global obtenu soit comparé aux objectifs fixés par le PCAET afin de s'assurer de leur adéquation. Cela permettrait d'indiquer également s'il existe une marge de manœuvre ou pas en cas d'abandon ou de retard de la mise en œuvre de certaines actions.

De nombreuses actions sont à l'échelle départementale en particulier dans l'axe 1 « **Pour suivre et renforcer l'exemplarité des collectivités** », ce qui est positif. Il serait néanmoins nécessaire de préciser leur portée et leurs effets réels attendus à l'échelle du territoire de Montluçon communauté.

L'Autorité environnementale recommande pour les actions de portée départementale d'explicitier la part qui relève de la responsabilité du territoire de Montluçon communauté en particulier pour l'axe 1 « Poursuivre et renforcer l'exemplarité des collectivités ».

Le jalonnement présenté dans les différents tableaux de la stratégie est un élément particulièrement pertinent qui permettra un suivi rigoureux de la bonne mise en œuvre du PCAET.

3.4. Prise en compte des enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale

Les cinq axes du plan d'actions sont déclinés en 33 actions incluant des sous-actions. Chaque action fait l'objet d'une fiche de présentation. La présentation des fiches actions est très complète notamment avec des retours d'expériences ;

3.4.1. Énergie, émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques

Comme vu en partie 2 du présent avis, le secteur du bâtiment au sens large est un secteur clé pour le projet de PCAET. En effet, il est la première source de consommation d'énergie et le premier secteur émetteur de GES et de plusieurs polluants atmosphériques en particulier les PM2,5 (78 % des émissions). Ceci justifie les actions qui seront conduites vis-à-vis des secteurs résidentiel et tertiaire sur les trois importants thématiques du PCAET que sont la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, compte tenu de l'effet levier attendu.

Le sujet « bâtiment » est concerné par l'orientation 2.1 « Accompagner la maîtrise de l'énergie » ainsi que de plusieurs actions de l'orientation 1.2 « Tendre à un usage exemplaire des fonds publics au profit de la transition énergétique et écologique des services publics ».

Le dossier témoigne d'une vision intégrée du traitement de ce sujet avec une phase de diagnostic, une phase de travaux et une présentation de la partie organisationnelle intégrant la formation des professionnels du bâtiment (action N°2.1.4). Alors que les actions diagnostics/traitement sont en cours ou programmées, cette dernière action est « non programmée » alors qu'elle est nécessaire pour faciliter la mise en œuvre globale des actions sur ce sujet.

L'Autorité environnementale recommande de programmer en priorité l'action n°2.1.4 « Augmenter la qualification des professionnels du bâtiment autour des enjeux de performance énergétique et écologique », en début de mise en œuvre du PCAET.

Les différentes actions relatives aux bâtiments ne sont pas dotées d'objectifs chiffrés en matière de nombre de bâtiments à traiter, de quantité d'énergie à économiser ou de limitation des émissions de polluants et de GES. Ceci ne permet pas de mettre en évidence l'articulation entre l'atteinte de la stratégie arrêtée et la mise en œuvre des actions.

L'usage de bois énergie, est déjà sur le territoire une source d'émission de particules fines (PM2,5 et PM10). Le projet prévoit son développement ce qui est susceptible, faute d'usage de foyer performant d'augmenter les rejets en particules fines PM2,5 et PM10 et pouvant augmenter les incidences du point de vue sanitaire. Il est donc nécessaire de s'assurer que ce développement soit accompagné de l'usage de foyer performant dans le but de réduire les émissions en la matière.

Le PCAET ne traite pas non plus de la qualité de l'air intérieur. Ce sujet est majeur en termes de santé publique, tant dans le secteur résidentiel que dans le secteur tertiaire, et en particulier pour les établissements sensibles, et en interaction avec les objectifs de rénovation énergétique.

L'Autorité environnementale recommande de fixer pour les différentes actions relatives aux secteurs résidentiel et tertiaire des objectifs chiffrés ambitieux de réduction, en ma-

tière de consommation d'énergie, d'émission de GES, de polluants atmosphériques et de prévoir également des actions de prévention sur la qualité de l'air intérieur.

En termes de moyens, l'action 2.1.3 « Intensifier l'accompagnement des ménages modestes dans la lutte contre la précarité énergétique » est dotée d'un peu plus de 9,5 M€ de crédits (1,2 M€ de suivi animation et 8,5 M€ pour les travaux : 6,2 M€ provenant de l'Anah³³, 1,65 M€ de Montluçon Communauté et 60,5 K€ du conseil départemental) qui représentent environ 95 % des moyens qui sont dédiés à l'orientation 2.1

La répartition des moyens entre les actions n'est pas étayée par une analyse de la contribution respective des actions à l'atteinte des objectifs du PCAET ; son optimisation, au regard des objectifs retenus, notamment en matière de consommation d'énergie et d'émissions de GES et de polluants atmosphériques, n'est pas démontrée.

L'Autorité environnementale recommande de présenter la contribution effective de chaque action aux objectifs du PCAET et de prioriser les travaux sur les opérations les plus efficaces .

3.4.2. Adaptation au changement climatique

L'axe n°3 de la stratégie porte sur l'adaptation au changement climatique. Il traite correctement des principaux enjeux de vulnérabilité du territoire : santé et qualité de vie, biodiversité, agriculture et forêt, exposition aux risques, ressources en eau... Il est à noter que ce dernier enjeu fait l'objet d'un traitement adapté avec plusieurs actions : 3.1.1 « Préserver la ressource en eau », 3.1.2 « Anticiper la gestion de l'eau dans un contexte de changement climatique » ; 3.1.2 « Création d'une filière « culture bas intrants » en zone de captage d'eau potable ».

3.4.3. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le PCAET prévoit une orientation 4.1 « Utiliser les documents d'urbanismes comme levier de la transition écologique et énergétique du territoire ». La planification du territoire est en effet un levier essentiel et puissant pour préserver les puits de carbone, éviter l'imperméabilisation des sols, limiter les déplacements et ainsi réduire la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Il paraît ainsi indispensable que le PCAET fixe des objectifs ambitieux en la matière.

L'Autorité environnementale recommande de concrétiser la démarche PCAET par sa mise en œuvre à l'occasion de l'élaboration du PLUIH de la communauté d'agglomération qui est en cours.

La production d'énergie à partir du solaire photovoltaïque doit progresser de 44 GWh à horizon 2026 et 302 GWh à horizon 2050. Les installations solaires au sol sont fortement consommatrices d'espace et la fiche action 2.2.1 Valoriser les friches, délaissés, sites et sols pollués par des centrales photovoltaïques au sol cadre leur réalisation. Toutefois, l'Autorité environnementale constate, que les projets de parcs photovoltaïques au sol dont elle a été saisie pour avis sur le territoire³⁴, ne répondent que rarement aux orientations du Srdet et à celles inscrites au projet

33 L'agence nationale de l'habitat, établissement public, met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants.

34 Avis N°2019-ARA-AUPP-702 sur la commune de Prémilhat : http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190626_aara120-pcphotovoltpremilhat-03_delibere.pdf et avis N°2018-ARA-AUPP-703 sur la commune de Quinssaines : <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/>

de PCAET. En outre, au vu des surfaces de toiture identifiées dans l'état initial, il n'est pas compréhensible que le PCAET ne soit pas plus ambitieux et ne prône pas le développement de « parcs » photovoltaïques sur toiture qui est en outre plus économe en énergie car plus proche des centres de consommation et nécessitant donc moins de transport d'énergie.

L'Autorité environnementale recommande que les projets de parcs photovoltaïques soient en priorité autorisés sur toitures et par défaut sur les espaces en friches urbaines, sur les délaissés et sites et sols pollués.

3.4.4. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

L'action 2.2.3 « Encourager les filières bois énergie et méthanisation », prévoit l'utilisation de biomasse avec une augmentation de 14 GWh à horizon 2026 et de 48 GWh à horizon 2050. Le lien n'est pas fait avec l'action 3.2.1 « Préserver les vieilles forêts », pour le stockage carbone et la biodiversité et les territoires forestiers concernés par ces deux actions ne sont pas précisés. Il convient d'éviter de surexploiter cette ressource et de préserver outre les forêts anciennes, celles bénéficiant d'une reconnaissance du point de vue de la protection de la biodiversité (Znieff, site Natura 2000...) et identifiées dans la trame verte et bleue régionale et à l'échelle du territoire, par exemple dans le futur PLUIH.

L'Autorité environnementale recommande de s'assurer de la soutenabilité des prélèvements et de la préservation des enjeux de biodiversité.

L'action 2.2.4 « Étudier le potentiel hydroélectrique du département », déjà lancée, vise à mener une analyse préalable sur 14 sites, a priori à l'échelle du département. Si les considérations environnementales ne sont pas omises du projet puisqu'il est prévu « *une expertise environnementale : continuité écologique (nouveaux obstacles à la circulation des espèces, faune et flore en aval), zonages environnementaux, sites classés, risque d'inondation, qualité physico-chimique de l'eau, etc.* », il faut également, d'une part que les sites identifiés sur le territoire soient clairement listés et cartographiés et, d'autre part, que les « *contraintes réglementaires et de préservation du patrimoine naturel* » soient clairement définies. A ce stade, la capacité du PCAET d'atteindre des objectifs fixés en matière d'énergie hydroélectrique n'est pas démontrée.

L'Autorité environnementale recommande que les 4 sites à potentiel hydroélectrique à équiper et que les mesures d'intégration environnementales prévues soient clairement présentés.