



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la communauté urbaine de Limoges Métropole (87)**

n°MRAe 2020ANA70

dossier PP-2020-9613

Porteur du Plan : Communauté urbaine de Limoges Métropole

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 6 mars 2020

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 16 mars 2020

Date de l'avis du Préfet de la Haute-Vienne : 3 avril 2020

Préambule.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD, à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine et à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 5 juin 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.

Le délégué cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte général

1. Caractéristiques du territoire

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) objet du présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAE), a été élaboré sur le périmètre de la communauté urbaine de Limoges Métropole. Situé dans le département de la Haute-Vienne et couvert par un Schéma de cohérence territoriale (SCoT), ce territoire compte 20 communes pour une superficie de 52 060 hectares. La population intercommunale était estimée par l'INSEE en 2016 à 207 986 habitants.

Il s'agit d'un territoire urbain et péri-urbain, avec une activité à dominante tertiaire (près de 85 % des emplois pour les secteurs marchands et non marchands d'après le recensement de la population de 2016). L'industrie et la construction représentent environ 15 % des emplois, et l'agriculture moins de 1 %. La ville-centre, Limoges, concentre, avec les huit autres communes constitutives du pôle urbain (Boisseul, Chaptelat, Condat-sur-Vienne, Couzeix, Feytiat, Isle, Le Palais-sur-Vienne, Panazol), 90 % des emplois du territoire¹.

Le territoire est structuré par plusieurs routes nationales se développant en étoile autour de Limoges et assurant la liaison avec d'autres aires urbaines : l'A20 vers Paris et Brives, la N141 vers Angoulême, la N147 vers Poitiers, la N21 vers Périgueux.

D'après le rapport de diagnostic du PCAET, le territoire a connu une progression constante de l'urbanisation de 1990 à 2012 (9 809 ha de surfaces artificialisées en 2012, soit une augmentation de 25% par rapport à 1990²), avec une tendance à la régression de la surface agricole utile. Les surfaces boisées occupent 22% du territoire³. La production d'énergies renouvelables est actuellement dominée par le bois-énergie, qui représente 79 % de la production d'énergie renouvelable (EnR) totale du territoire⁴.

Le territoire ne comporte pas de site Natura 2000. Il comporte en revanche neuf zones naturelles d'intérêts faunistique et floristique (ZNIEFF) représentant une superficie de 1 714 ha.

2. Cadre réglementaire du PCAET

Les PCAET sont les outils opérationnels de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du Code de l'environnement, ils ont pour objet de 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* ». Ils doivent être « pris en compte » par les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Un PCAET doit, en cohérence avec les enjeux de son territoire, 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 renouvelables. Il ne doit pas être conçu comme une juxtaposition de plans d'actions climat/air/énergie relatifs à différents secteurs d'activités, mais bien comme le support d'une dynamique territoriale traitant de façon intégrée ces thématiques.

Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Il est mis en place pour une durée de 6 ans, soit pour la période 2020 – 2026, et doit faire l'objet d'un bilan à 3 ans.

Du fait de la taille de sa population, supérieure à 20 000 habitants, la communauté urbaine de Limoges est dans l'obligation de réaliser un PCAET. Le lancement de l'élaboration du PCAET a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire en 2017. Le projet de PCAET a été arrêté le 18 février 2020. Son élaboration a fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement.

Le projet de PCAET de la communauté urbaine de Limoges est soumis, dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, à l'avis de l'Autorité environnementale, objet du présent document.

L'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier si les axes et les actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre leur mise en œuvre ou leurs ambitions environnementales. Il s'agit également d'apprécier la prise en compte des impacts potentiels du plan d'actions sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire.

La compatibilité ou la prise en compte des documents de rangs supérieurs mentionnés par l'article L. 229-6

1 Sources : Données du diagnostic du projet de SCoT 2030 de l'agglomération de Limoges.

2 Cf. rapport de diagnostic du PCAET Limoges Métropole, p. 127.

3 Cf. rapport environnemental du PCAET Limoges Métropole, p. 96.

4 Cf. rapport de stratégie du PCAET Limoges Métropole, p. 68.

du code de l'environnement est également évaluée. Pour mémoire, les documents avec lesquels le PCAET doit être dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte sont le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le Schéma régional climat air énergie (SRCAE), le Plan de protection de l'atmosphère, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le SRCAE du Limousin, pris pour référence par la collectivité pour définir les objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de réduction des consommations d'énergie et de développement des énergies renouvelables, a été annulé par le tribunal administratif de Limoges en 2017 et n'est donc plus opposable.

En revanche, le SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine est devenu exécutoire le 27 mars 2020. La **MRAe indique donc que le PCAET de Limoges Métropole doit prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatible avec ses règles.**

Enfin, le territoire de la collectivité est couvert par le SCoT de l'agglomération de Limoges, approuvé en 2011, actuellement en cours de révision. Le SCoT révisé a été arrêté le 16 janvier 2020 par le comité du syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Limoges (SIEPAL) mais n'est pas encore exécutoire. La MRAe a été saisie pour avis sur ce SCoT le 16 mars 2020.

3. Composition du dossier

Conformément à l'article R. 229-51 du code de l'environnement relatif aux PCAET, le dossier comporte, outre le rapport rendant compte de l'évaluation environnementale dite encore Évaluation Environnementale Stratégique (EES) du PCAET, et son résumé non technique :

- un diagnostic, comprenant le bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des polluants atmosphériques, le diagnostic relatif à la séquestration de gaz carbonique (CO₂), l'analyse de la consommation énergétique finale du territoire, le diagnostic des réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, l'état de la production des énergies renouvelables du territoire, le diagnostic de vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique ;
- une stratégie territoriale présentant les priorités et objectifs de la collectivité à horizon 2050, par secteurs d'activité (parc bâti, transports, industrie, agriculture, déchets, énergie), avec 21 axes stratégiques pour l'ensemble des secteurs ;
- un programme d'actions d'une durée de 6 ans comportant 102 actions, présentées par secteurs d'activité et axes stratégiques ; certaines actions sont déclinées en sous-actions ;
- le dispositif de suivi et d'évaluation du programme d'actions.

Le programme d'actions est présenté de façon synthétique de la page 61 à la page 72 du rapport environnemental.

Au regard des compétences exercées par l'EPCI, le dossier doit également comporter :

- un volet spécifique au développement de la mobilité sobre et décarbonée, au titre des compétences mentionnées à l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales ;
- un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses, au titre des compétences en matière d'éclairage mentionnées à l'article L. 2212-2 du même code ;
- le schéma directeur prévu au II de l'article L. 2224-38 du même code, en tant que l'EPCI exerce la compétence en matière de réseaux de chaleur ou de froid.

La complétude du PCAET paraît assurée pour le volet spécifique à la mobilité sobre et décarbonée. Pour ce qui concerne le volet relatif à l'éclairage public, le PCAET présente une action qui rappelle la mise en œuvre, prévue pour être effective dès 2020, d'une trame noire sur le territoire de communauté urbaine. La fiche qui présente cette action évoque un programme d'actions « trame nocturne » qui, à la date de rédaction du PCAET, n'était pas arrêté.

La MRAe considère que, si le programme d'action relatif à la trame noire a été précisé depuis l'élaboration du PCAET, il importe que le dossier soit complété pour la mise à disposition du public avec les éléments disponibles. Il conviendra en outre de verser au dossier le schéma directeur en matière de réseaux de chaleur ou de froid.

II. Analyse de l'évaluation environnementale

1. Structuration et lisibilité du document

Le fascicule « étude environnementale stratégique » comprend les informations attendues au titre de l'article R.122-20 du Code de l'environnement.

Ce fascicule comprend un résumé non technique, une présentation résumée des objectifs du plan et son articulation avec les autres plans ou documents visés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, une analyse de l'état initial de l'environnement, une analyse des incidences de la mise en œuvre du document,

une justification des choix réalisés, la présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du plan, et enfin le dispositif de suivi du PCAET. Le dossier soumis à la MRAe ne comporte pas de carte présentant à la fois la situation de l'EPCI à l'échelle régionale ou départementale, et la délimitation des communes membres.

2. Exposé des motifs, des solutions de substitution et analyse des effets probables

L'évaluation *ex ante*⁵ des effets probables sur l'environnement d'un Plan Climat Air Énergie Territorial est un exercice complexe. La collectivité présente à cet égard un tableau d'analyse des impacts⁶ décrivant pour chaque axe stratégique, et le cas échéant, pour les actions s'y rapportant, les incidences potentielles sur les grandes thématiques de l'environnement. Ce tableau, repris dans le résumé non technique, est un élément essentiel de l'évaluation environnementale. Il permet d'avoir une vision d'ensemble des incidences potentielles des actions sur les différentes composantes de l'environnement.

Les mesures du PCAET identifiées comme ayant des incidences potentielles négatives sont principalement :

- celles qui ont trait au développement des énergies renouvelables, avec de forts potentiels de développement envisagés pour les filières du bois-énergie, du photovoltaïque et de la méthanisation ;
- celles qui concernent les transports, certaines actions étant susceptibles de s'accompagner de consommations foncières (déploiement de bornes de recharge pour véhicules électriques, création d'itinéraires cyclables à l'échelle de l'agglomération, redéploiement des pôles d'échange).

Le rapport environnemental précise de façon pertinente à la page 129 que « *la mise en œuvre des différentes actions intégrera les recommandations du rapport environnemental afin d'éviter toute incidence négative sur les différents enjeux environnementaux* ».

À cet égard, le choix de faire figurer, dans le même tableau, les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs probables (mesures ERC) est de nature à clarifier la présentation. Cependant, les incidences négatives et les mesures ERC de certaines actions paraissent insuffisamment décrites, notamment pour ce qui concerne les thématiques à enjeu évoquées ci-dessus.

À titre d'exemple, alors que le rapport précise⁷ qu'il « *s'agira d'éviter les périmètres en fort enjeu de biodiversité (zones de nidifications, habitats naturels, couloirs migratoires...) lors du choix de l'implantation des ENR et nouvelles infrastructures de transports* ». Or, cette mesure n'est pas reprise, dans la partie dédiée à l'analyse des incidences, s'agissant de l'action relative au développement des installations solaires photovoltaïques.

De plus, l'EPCI ne semble pas avoir tiré parti de toutes les études mentionnées dans le dossier pour territorialiser les actions du PCAET, préciser leurs incidences et les mesures visant à éviter, réduire ou compenser leurs impacts. Ainsi, s'agissant du projet de développement de la méthanisation, l'estimation du potentiel de développement ne semble pas prendre en compte les données disponibles sur le réseau hydrographique et les milieux humides du territoire, alors même que le risque de pollution des eaux est mentionné dans le document.

Une présentation claire et exhaustive des incidences identifiées dans le cadre de la démarche, avec l'ensemble des mesures ERC correspondantes, est indispensable. L'analyse des incidences doit être mise en cohérence dans le corps du rapport environnemental et complétée pour une meilleure prise en compte des éléments du rapport de diagnostic.

3. Résumé non technique

Le résumé non technique permet d'avoir une appréhension globale de l'ensemble du projet de PCAET.

En l'espèce, plusieurs points d'amélioration pourraient être apportés pour faciliter l'appropriation du document par le public :

- la stratégie et les objectifs du PCAET sont présentés sans éléments de contexte sur les atouts et vulnérabilités du territoire relativement aux grandes thématiques de l'évaluation environnementale ;
- les documents devant être pris en compte dans l'élaboration du PCAET sont mentionnés, sans que soit précisé le niveau d'ambition du PCAET par rapport aux objectifs nationaux ou régionaux ;
- le programme d'actions pourrait être éclairé par la présentation des scénarios à moyen (2030) et long terme (2050) si aucune action n'est entreprise (scénario « fil de l'eau »).

La MRAe rappelle l'importance de cette pièce, synthétique et pédagogique, qui constitue un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du contenu du plan et de ses effets sur l'environnement.

⁵ Évaluation effectuée avant la mise en œuvre d'une action.

⁶ Rapport environnemental, pages 132 à 215.

⁷ Rapport environnemental, pages 41-42.

4. Suivi du PCAET

Le dispositif de suivi est constitué, d'une part, d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PCAET, présentés dans les fiches actions, et d'autre part, d'un dispositif de suivi environnemental présenté dans le rapport environnemental, et structuré par enjeu environnemental.

Les indicateurs figurant dans le rapport environnemental ne sont pas précisément définis, certains renvoyant visiblement à un ensemble de données qui ne sont pas listées. On peut citer ainsi les indicateurs relatifs à l'« évolution des indicateurs de suivi de la qualité des eaux », ou encore aux « nuisances sonores et olfactives ». De plus, les valeurs initiales et les unités de mesure ne sont pas précisées. Il en est de même des sources des données, confondues avec les services ou organismes producteurs des indicateurs.

Il apparaît de plus qu'un tableau de bord synthétique, présentant de façon intégrée les indicateurs de suivi de la mise en œuvre des actions et les indicateurs environnementaux, permettrait une meilleure appréhension des effets du PCAET sur le territoire dans les étapes ultérieures de suivi.

Afin de permettre un suivi complet et cohérent de la mise en œuvre du PCAET, la MRAe recommande de revoir le tableau de bord, avec une définition plus précise des indicateurs et une présentation qui facilite la mise en regard des actions mises en œuvre avec l'évolution des enjeux environnementaux.

5. Méthodes et concertations

Les modalités d'élaboration et de concertation sont décrites dans le document relatif à la stratégie et dans le rapport environnemental.

La méthodologie décrite tient bien compte de la nécessité de favoriser l'appropriation et l'implication collective du document, à travers l'association d'élus, d'acteurs économiques et associatifs, de citoyens. La collectivité a organisé, dans le cadre des réflexions sur l'élaboration du plan, des ateliers de concertation avec les acteurs du territoire et la population afin de préparer la stratégie et le plan d'actions du PCAET.

Pour assurer la gouvernance du PCAET, la communauté urbaine de Limoges Métropole a mis en place un comité de pilotage, composé d'élus, de représentants des services de la collectivité et de partenaires institutionnels (notamment ADEME, DREAL, conseil régional).

Le dossier présenté ne fait pas apparaître d'associations locales ou d'acteurs économiques implantés localement. La composition des comités techniques, qui sera adaptée en fonction des projets particuliers, n'est pas détaillée.

La MRAe appelle l'attention de la collectivité sur le fait que la réussite de la stratégie présentée dépend de l'investissement des acteurs locaux. C'est vrai notamment pour les actions ayant trait à la mobilité durable, qui mobilisent fortement les acteurs économiques, compte-tenu de la forte contribution des trajets domicile-travail dans les émissions de CO₂. L'implication des acteurs des secteurs de l'industrie, de l'agriculture et de la sylviculture est par ailleurs déterminante pour le développement des énergies renouvelables (notamment bois-énergie, biogaz).

La MRAe recommande d'élargir la composition des instances de pilotage du PCAET de façon à permettre une participation représentative des enjeux mis en avant dans le diagnostic.

Par ailleurs, pour ce qui concerne la création d'une maison intercommunale de l'habitat, qui doit faciliter l'information et le portage auprès des particuliers des politiques de l'EPCI en la matière, notamment en terme de rénovation énergétique, il conviendrait de préciser l'articulation de cette action avec les dispositifs existants ou à venir (notamment guichet unique de l'habitat ou maison du climat).

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

1. Objectifs globaux du PCAET de la communauté urbaine de Limoges Métropole

Conformément à l'arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial, le PCAET de la communauté urbaine de Limoges Métropole formule des objectifs quantifiés en matière de baisse des consommations énergétiques, d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et de production d'énergies renouvelables.

Consommation énergétique

En prenant pour référence l'année 2015, où une consommation en énergie finale de 5 035 GWh EF /an a été enregistrée, le PCAET de Limoges Métropole retient un objectif de réduction des consommations de 28% à horizon 2030, et de 53% à horizon 2050. Cet objectif, compte tenu de l'année de référence retenue, n'est pas parfaitement comparable avec celui du SRADDET Nouvelle-Aquitaine qui se cale sur l'année 2010 et prévoit, par rapport à cette année de référence, une baisse des consommations finales de 30% en 2030, et 50% en 2050. **Il conviendrait de recalibrer l'objectif du PCAET sur l'année 2010, année de référence du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, afin de pouvoir vérifier la compatibilité du PCAET avec le schéma régional.**

La stratégie de la collectivité en matière de réduction des consommations porte principalement sur le parc bâti et les transports, qui concentrent la majeure partie des consommations.

Réduction des émissions de gaz à effet de serre

L'article L. 100-4 du code de l'environnement modifié par la loi du n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit « de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 ». Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine a été élaboré sur la base des objectifs antérieurs fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Il prévoit, en référence à 2010, une baisse des émissions de gaz à effet de serre de 45 % en 2030 et 75 % en 2050.

Le PCAET de Limoges Métropole poursuit l'objectif de réduire ces émissions de 37 % en 2030, et de 69 % en 2050, en référence à l'année 2015, soit un alignement sur les objectifs du SRADDET plutôt que sur les objectifs nationaux, avec une fois encore une année de référence différente, qu'il conviendrait de repositionner.

Le diagnostic indique la répartition suivante des émissions : 44 % pour les résidentiels et tertiaires, 37 % pour le secteur des transports, 10 % pour l'industrie, 8 % pour l'agriculture et 1 % pour les déchets. Les gaz à effet de serre d'origine énergétique représentent 84 % des émissions. En cohérence avec ce constat, la stratégie de la collectivité repose sur la diminution des consommations énergétiques et l'évolution du mix énergétique.

Polluants atmosphériques

Les objectifs du PCAET portent, à horizon 2050, et conformément à la réglementation des PCAET⁸¹, sur la réduction des oxydes d'azote (-58 %), des particules PM 10 et PM2,5 (respectivement -26 % et -32 % en 2050), des composés organiques volatils (-7%), du dioxyde de soufre (-84%) et de l'ammoniac (-6%).

Le rapport stratégique précise que la filière des transports est la plus émettrice en matière de polluants. À cet égard, les mesures évoquées précédemment visant à réduire les consommations énergétiques liées aux transports doivent contribuer à réduire les émissions de polluants, notamment les oxydes d'azote (Nox).

S'agissant de la prise en compte des enjeux de santé liés à la qualité de l'air, le rapport environnemental identifie les concentrations les plus élevées de dioxyde d'azote à proximité des axes à fort trafic (A20, RN147), et particulièrement sur Limoges et le sud du territoire de la communauté urbaine.

Les actions prévues dans le volet transports, avec le développement des transports en commun et des modes actifs, doivent contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air extérieur. Le rapport préconise en outre la prise en compte des enjeux de qualité de l'air intérieur dans la rénovation énergétique.

Développement des énergies renouvelables

Le rapport environnemental fait état d'une faible production à l'heure actuelle (712 GWh/an, soit 9 % de l'énergie consommée sur le territoire). La production actuelle est issue majoritairement des réseaux de chaleur qui desservent le territoire (328 Gwh/an). Les objectifs du PCAET portent sur l'atteinte de 20 % d'énergie renouvelable dans les consommations en 2030, et 50 % en 2050, par rapport à l'année de référence 2015, avec un développement de la filière bois-énergie qui passerait de 328,8 GWh/an à 829 Gwh/an, soit une multiplication de la production par 2,5 environ. Parallèlement, les plus forts potentiels de développement identifiés concernent l'électricité photovoltaïque (de 6,3 Gwh/an à 854 Gwh/an), le solaire thermique (de 4,5 Gwh/an à 217 Gwh/an) et la méthanisation (de 1,6 Gwh/an à 75 GWh/an).

2. Diagnostic et prise en compte des enjeux dans le programme d'actions

Le diagnostic proposé est complet et couvre l'ensemble des champs attendus du PCAET. Une synthèse des enjeux est présentée dans le rapport environnemental. Les enjeux sont hiérarchisés et mis en correspondance avec les thématiques de l'évaluation environnementale.

La MRAe relève toutefois que certains enjeux, détaillés ci-après, ne semblent pas suffisamment pris en compte dans le programme d'actions.

a. Amélioration du parc bâti

S'agissant du parc bâti, les enjeux portent sur la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre.

Le diagnostic pointe l'ancienneté du parc résidentiel, près de la moitié du parc ayant été construit avant 1974, et l'importance du poste chauffage dans les consommations (73 %), avec une prédominance des énergies fossiles.

Le PCAET porte un objectif de réduction des consommations énergétiques de 33% à horizon 2030 et de 63% en 2050, par rapport à une consommation d'énergie de 1 915 GWh EF / an en 2015.

8 Arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat air énergie territorial

La stratégie de l'EPCI, qui reprend des actions prévues dans le programme local de l'habitat (PLH) 2019 – 2025 de la collectivité, est cohérente avec le diagnostic établi. Cette stratégie repose sur la rénovation thermique du bâti énergivore, avec un ciblage des copropriétés fragiles, la « *décarbonation* » des consommations, et la sensibilisation des usagers aux pratiques économes en énergie.

S'agissant de la rénovation énergétique du parc résidentiel, l'EPCI prévoit des études afin de préciser les modalités d'intervention sur le territoire (action PB 7.0, « *Repérer et diagnostiquer le bâti existant afin d'identifier les zones concentrant les bâtiments les plus énergivores et nécessitant des actions prioritaires* », action PB 9.0, « *Accompagner financièrement et techniquement les propriétaires dans leur rénovation énergétique* »). **La MRAe estime qu'il conviendra, lors de la première mise à jour du plan prévue par l'article R. 229-55 du code de l'environnement, d'intégrer les résultats de ces études, et le cas échéant, de réinterroger les objectifs quantitatifs énoncés dans le PCAET.**

Les objectifs annoncés portent sur la rénovation de 275 maisons individuelles, 320 logements collectifs privés et 365 logements sociaux, soit 960 logements à rénover par an jusqu'en 2050. **Pour une meilleure appréciation de ces objectifs et leur comparaison avec ceux du SRADDET, il conviendrait d'articuler ce bilan avec les chiffres issus de la rénovation énergétique du plan local de l'habitat 2012 – 2018, tout en précisant la part que représente le parc de logements de Limoges Métropole au sein de la région.** Pour mémoire, le SRADDET Nouvelle-Aquitaine prévoit une multiplication par 6 du nombre annuel de rénovations énergétiques, soit 120 000 logements par an à rénover jusqu'en 2025, et 100 000 à partir de 2025.

Pour ce qui concerne la « *décarbonation* » des consommations, le PCAET prévoit notamment le développement du mix énergétique (bois-énergie, photovoltaïque, méthanisation), ainsi que l'interconnexion et l'extension des trois réseaux de chaleur existant (réseaux du Val de l'Aurence, du Beaubreuil, et de l'Hôtel de Ville). La communauté urbaine de Limoges Métropole exerce en effet la compétence en matière de réseaux de chaleur ou de froid mentionnée à l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales (CGCT). **À ce titre, conformément à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, il conviendra ainsi qu'indiqué plus haut de joindre au dossier du PCAET le schéma directeur prévu au II de l'article L. 2224-38 pré-cité.**

De plus, l'analyse des incidences présentée dans le rapport environnemental doit être complétée pour ce qui concerne les actions EnR 17.0 « *Développer le réseau de chaleur sur la ville de Limoges* » et EnR 18.0 « *Étudier la pertinence de projets de chaufferie biomasse et de réseaux de chaleur sur systèmes bois et petits dimensionnements dans les centres-bourgs* ». L'analyse des incidences présentée avec l'action EnR 17.0, regroupée avec celle d'autres actions, ne concerne en effet que les incidences liées au développement de l'hydro-électricité. S'agissant de l'action EnR 18.0, la fiche action dédiée indique qu'une étude de faisabilité a déjà été réalisée, dont l'objet est d'évaluer « *la pertinence et le dimensionnement du réseau de chaleur biomasse sur chaque commune de Limoges Métropole* ». **La MRAe considère que l'analyse des incidences présentée des actions liées à la décarbonation dans le PCAET doit être complétée.**

Outre les actions sur le parc existant, le PCAET comporte des actions visant à assurer l'efficacité énergétique des constructions neuves. L'action PB 26.0 vise à « *privilégier les opérations d'aménagement de type « écoquartier » ou innovantes et leur donner de la visibilité* ». L'analyse des incidences identifie bien le risque de consommations d'espaces inhérent à cette action, en précisant que l'objectif du PCAET n'est justement pas de créer de nouvelles opérations. **Il conviendrait de préciser la liste des opérations d'aménagement « pilotes » en cours ou en projet sur le territoire que le PCAET envisage de promouvoir. La MRAe recommande également que les leviers d'actions envisageables au regard de la réglementation pour promouvoir, au travers des documents d'urbanisme, la construction de bâtiments neufs vertueux et faciliter la rénovation énergétique du bâti, soient précisés.**

Pour ce qui concerne le parc tertiaire, il doit bénéficier de certaines des actions prévues pour le parc résidentiel, dans la perspective de réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre. Ce parc est en outre concerné par des consommations électriques émanant à 41 % des équipements bureautiques, pour lesquelles des actions d'incitation à la sobriété sont envisagées.

b. Promouvoir une mobilité durable

La communauté urbaine de Limoges Métropole est autorité organisatrice de la mobilité au sens du L. 1231-1 du code des transports. À cet égard, d'après l'article L. 229-26 du code de l'environnement, le PCAET doit contenir un volet spécifique relatif au développement de la mobilité sobre et décarbonée.

Bien qu'il ne soit pas présenté sous la forme d'un volet spécifique au titre du L. 229-26, le programme d'actions relatif à la mobilité présenté dans le PCAET est bien développé. Il reprend en grande partie les mesures du plan de déplacement urbain (PDU)⁹ en cours de révision qui porte notamment, d'ici 2030, des objectifs en matière d'augmentation de la part des déplacements en transports en commun (de 9 à 13 %) et

9 Pour lequel la MRAe a émis un avis le 20 février 2019 consultable à l'adresse suivante :

http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2018_7488_pdu_limoges_metropole_avis_ae_signe.

AVIS N°2020ANA70 rendu par délégation de

la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine

à vélo (de 0,8 à 4%).

La stratégie de la collectivité est de restreindre l'usage de la voiture individuelle, en réduisant les besoins de mobilité (mixité fonctionnelle des quartiers, développement des travaux réalisés dans le cadre des plans de déplacement entreprise et inter-entreprises), et en favorisant les reports vers les transports en commun et les modes actifs. Le PCAET comporte ainsi un axe relatif au développement « *de l'offre de transports en commun, à travers notamment le Bus à Haut Niveau de Service* », ainsi qu'un axe sur la facilitation des « *mobilités actives par le développement de services et infrastructures adaptés (pistes cyclables, renforcement du service de location de vélos...)* ».

Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, pour la conduite des actions visant à réduire l'impact environnemental des déplacements domicile-travail, la MRAe recommande l'association au comité de pilotage du PCAET des représentants des entreprises locales.

Dans son avis sur le PDU du 20 février 2019, la MRAe invitait la communauté urbaine Limoges Métropole à renforcer les ambitions en matière d'autopartage, en allant au-delà de la simple « création d'un environnement favorable pour les fournisseurs de service », et en donnant une place plus active aux collectivités du territoire dans l'émergence de projets. **Dans le cadre du PCAET, la MRAe souligne que la collectivité prévoit la création d'un outil de co-voiturage dynamique, en lien avec l'État et la SNCF, action qui vient utilement compléter les dispositions du PDU.**

S'agissant des projections de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre, il convient de souligner que ni le diagnostic ni le rapport environnemental n'évoquent les projets évoqués dans le SRADDET Nouvelle-Aquitaine pour le désenclavement de l'agglomération de Limoges. Pour mémoire, sont notamment évoquées la mise à deux fois deux voies de la RN 147 entre Limoges et Poitiers, et celle de la RN 141 entre Limoges et Angoulême. **Il conviendrait de préciser si les évolutions du réseau routier évoquées dans le SRADDET ont été ou non prises en considération dans les analyses prospectives.**

En outre, le rapport environnemental évoque les incidences potentiellement négatives de certaines actions en termes de consommation d'espace.

Il s'agit notamment des actions relatives à l'installation de bornes de recharge électrique, le PCAET prévoyant d'instituer une obligation d'installer un nombre minimum de bornes de recharge dans les nouvelles constructions via les documents d'urbanisme (action TR 11.0). **La MRAe demande que l'encadrement du déploiement de bornes de rechargement pour les véhicules électriques soit précisé. La perspective serait de ne pas réduire la part des espaces libres de toute construction dans les projets de constructions nouvelles, et de rester en cohérence avec la politique de stationnement prévue dans le PDU révisé. Ainsi, les normes de nombre de places « plafond » prévues par le PDU ne devront pas être remises en cause.**

S'agissant de la création ou du redéploiement des parcs de stationnements relais, l'analyse des incidences est insuffisante. Si l'action TR 20.0 « *Mettre en place une politique de stationnement favorisant le report modal vers les transports en commun* » prévoit de réduire les espaces liés au stationnement, l'action TR.20.1 évoque la possibilité de s'appuyer sur les PLU(i) du territoire pour constituer des réserves foncières en vue du redéploiement des parcs relais. **La MRAe demande des précisions. Une présentation des parcs relais existants et de leurs évolutions possibles apparaît nécessaire, avec une prise en compte des impacts potentiels de leur redéploiement en termes de consommation d'espaces. Le cas échéant, des mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences de la mise en œuvre du plan devront être proposées.**

Enfin, dans son avis sur le PDU, la MRAe avait observé que l'objectif affiché de réduire les nuisances liées au bruit et à la pollution atmosphérique par une réduction des vitesses dans le tissu urbain ne comportait, dans le dossier de PDU soumis à avis, aucune carte de hiérarchisation des voiries et de création de « zones 30 ». La communauté de communes de Limoges Métropole précise dans le dossier de PCAET qu'un schéma directeur des zones 30 est en cours d'élaboration et présidera à la mise en œuvre de l'action TR. 5.3 du PCAET « réduire les vitesses dans le tissu urbain ».

c. Promouvoir une agriculture et une sylviculture respectueuses de l'environnement

Pour ce qui concerne l'agriculture, les enjeux identifiés par le diagnostic portent sur la promotion de pratiques plus durables (notamment limitation de l'usage de produits phytosanitaires ou réduction des pollutions émises par les engins agricoles), la préservation des terres agricoles ou la résilience des exploitations face au changement climatique.

Ces enjeux sont pris en compte dans le programme d'action. L'EPCI entend notamment s'appuyer sur son projet alimentaire territorial (PAT) 2020-2022 pour une approche systémique de l'amélioration des pratiques

de la filière, avec la mise en place de circuits courts, le développement de pratiques plus durables, et, dans l'optique d'une meilleure résilience, la diversification des cultures agricoles.

S'agissant de la gestion de la ressource en eau, le PCAET mentionne les contrats territoriaux des milieux aquatiques, que l'EPCI porte au sein du Syndicat d'Aménagement du Bassin de la Vienne, et qui visent à promouvoir les bonnes pratiques agricoles en lien avec les zones humides.

En revanche, le plan d'action relatif à la filière agricole ne met pas en avant, parmi les pratiques durables évoquées, celles qui ont trait à une gestion économe de l'eau, alors que le diagnostic évoque la vigilance qu'il convient d'observer vis-à-vis des consommations intensives de la ressource pour éviter les pénuries¹⁰. **Il conviendrait donc de préciser les modalités de prise en compte de cette problématique.**

Le plan d'action comporte aussi un volet foncier visant à la préservation, voire au développement des terres agricoles, l'EPCI projetant d'acquérir des parcelles présentant un potentiel agricole.

Compte-tenu de la stratégie de l'EPCI relative au développement du bois-énergie, la filière sylvicole revêt un enjeu important. Cette filière est également mise en avant pour ce qui concerne la problématique de la séquestration du carbone.

Le diagnostic évalue en effet à 13 965 ktCO₂ le stockage actuel de carbone sur le territoire, les sols représentant le premier puits de carbone (75 %), avant la biomasse forestière (24 %) et le produit bois (1%). Le bilan annuel de la séquestration carbone sur la période 2000-2015 fait ressortir une tendance au déstockage (-8ktCO₂ par an), l'urbanisation du territoire étant le phénomène explicatif de cette tendance.

Or, le développement de la filière bois-énergie est désigné dans le diagnostic du PCAET comme un facteur d'équilibrage des flux de carbone. **La MRAe entend rappeler que le premier levier en matière de réduction du déstockage de carbone, doit demeurer la réduction des consommations d'espace liées à l'urbanisation. Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine fixant pour objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale à l'horizon 2030, par un modèle de développement économe en foncier.**

Il convient cependant de souligner que le PCAET comporte plusieurs actions relatives à la préservation des terres agricoles, avec un axe stratégique dont l'objet est de « *lutter contre l'artificialisation des parcelles agricoles, naturelles et forestières en limitant leur urbanisation* ».

Pour ce qui concerne la filière sylvicole, le programme d'actions du PCAET prévoit un diagnostic de la filière à lancer en 2020, qui doit aboutir à un schéma directeur pour la gestion durable des forêts, et « favoriser l'émergence et la structuration de la filière bois ».

S'agissant de l'augmentation de la production de bois forestier, nécessaire au développement du bois-énergie, il conviendrait de préciser si les hypothèses d'augmentation envisagées dans le diagnostic tiennent compte de la mise en place des pratiques visant à développer le stockage et la substitution de carbone dans la filière bois, énumérées à la page 127 du diagnostic. Les pratiques en question portent notamment sur l'allongement des cycles sylvicoles et la limitation des coupes rases définitives. De plus, l'exploitation du bois bocager, mentionné dans le diagnostic comme ressource pour répondre aux besoins du territoire, ne semble avoir été intégrée dans le programme d'actions. Il convient de l'intégrer, afin de créer les conditions d'une gestion durable de cette ressource.

d. Développer les énergies renouvelables

Un point d'attention concernant le développement des énergies renouvelables porte sur la prise en compte de leurs incidences sur l'environnement.

À cet égard, la MRAe entend appeler l'attention de la communauté urbaine de Limoges Métropole sur plusieurs points :

- En premier lieu, il convient de prendre en compte les connaissances disponibles.

Ainsi la fiche action EAU 3.0 « Communiquer sur les actions liées à la préservation de la biodiversité » évoque les inventaires d'habitat et d'espèces qui ont été produits par le Syndicat d'Aménagement du Bassin de la Vienne pour le classement en réserve naturelle régionale d'une partie du département de la Haute-Vienne. Est également évoqué le projet de « Réseau Zones Humides » piloté par le Syndicat en lien avec le Conservatoire d'Espaces Naturels Nouvelle-Aquitaine. Or, ces éléments ne semblent pas avoir été pris en compte dans l'état initial du rapport environnemental ou dans le diagnostic du territoire. **Il conviendrait de prendre en compte les résultats des inventaires évoquées dans le rapport, concernant les zones humides et la biodiversité, avec une représentation cartographique des secteurs concernés, dans la perspective d'affiner la territorialisation des actions en matière de développement des énergies renouvelables, qui peuvent potentiellement entrer en conflit avec la préservation de ces milieux.**

¹⁰ Cf. rapport sur les incidences environnementales du PCAET de Limoges Métropole, page 120.

Dans cette même perspective, les risques de pollution des sols et des cours d'eau liés aux installations de méthanisation que le PCAET prévoit de développer, nécessitent une attention particulière. **La MRAe invite la communauté urbaine de Limoges Métropole à spécifier les dispositions qui permettraient de réduire les risques de pollution des sols et des eaux liées à ces installations, en tenant compte de toutes les données à disposition sur les milieux humides du territoire.**

Pour mémoire, des précisions sur les risques de pollution d'eau potable par des épandages étaient déjà demandées dans les avis de la MRAe sur le projet de centrale au sein de la zone d'activité de la Ribière (commune de Limoges) évoquée dans le dossier¹¹. Ces avis, rendus en 2017 et 2018, et dont il n'est pas fait mention dans le dossier, portaient également sur le suivi des impacts olfactifs et sonores du projet, compte-tenu de la présence dans l'environnement proche de nombreuses habitations et de plusieurs établissements recevant du public, dont un établissement ou service d'aide par le travail (ESAT).

- Il convient ensuite d'observer que les objectifs ambitieux du PCAET en matière de filière bois-énergie posent la question de l'approvisionnement des installations.

Pour rappel, ainsi qu'indiqué plus haut, les objectifs sur l'atteinte de 20 % d'énergies renouvelables dans les consommations en 2030, et 50 % en 2050, par rapport à l'année de référence 2015, avec, notamment, un développement de la filière bois-énergie qui passerait de 328,8 GWh/an à 829 GWh/an, soit une multiplication de la production par 2,5 environ.

Le diagnostic établit que, en termes de production forestière, l'auto-suffisance du territoire ne peut être atteinte, malgré des perspectives d'augmentation de la production de bois forestier (200 GWh par an) et bocager (100 à 300 GWh par an). La stratégie de l'EPCI consiste donc à exploiter les délaissés de l'industrie, notamment papetière, et du bois d'œuvre, en privilégiant le développement d'unités de production de taille réduite, pouvant être approvisionnées par cette ressource. Or, la fiche action IND 1.0 relative à l'engagement d'une démarche d'écologie industrielle et territoriale à l'échelle du territoire n'évoque pas la problématique de la valorisation des délaissés bois, qui paraît pourtant cruciale dans la stratégie énergétique du territoire. **Il conviendrait d'approfondir la question de l'origine des importations du bois à des fins industrielles, afin de dresser le bilan environnemental de la filière sur l'ensemble du cycle de vie, et le cas échéant de prendre des mesures d'amélioration et de préciser dans la fiche action IND 1.0 les objectifs annoncés de valorisation des délaissés.**

- Enfin, les orientations prises pour la filière solaire photovoltaïque dans le PCAET sont pertinentes et doivent être soutenues. Cette ressource, qui constitue dans le PCAET un levier important pour accroître la part des énergies renouvelables dans la production, est susceptible d'avoir des impacts en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. À cet égard, la mesure d'évitement et de réduction d'impact proposée dans le PCAET consiste à développer plutôt le photovoltaïque en toiture, et, pour les projets au sol, de privilégier les friches ou les espaces déjà artificialisés tels que les parkings de centres commerciaux ou les friches industrielles. Le document témoigne à cet égard d'une bonne prise en compte du SRADDET.

e. Adaptation du territoire au changement climatique

Le diagnostic identifie les vulnérabilités au changement climatique du territoire. Les vulnérabilités les plus fortes concernent le risque d'inondations et la fragilité de la ressource en eau. Le PCAET prend également en compte les vulnérabilités afférentes aux îlots de chaleur urbains, notamment avec l'action PB 1.0 « élaborer un schéma directeur de végétalisation des espaces publics », ou PB 4.0. « Renaturer les friches afin d'intégrer des espaces de biodiversité et de respiration au tissu urbain ».

Le risque inondation paraît bien pris en compte avec des actions visant à limiter l'étalement urbain, à promouvoir la gestion des eaux à la parcelle et à définir une stratégie globale des ouvrages de gestion des eaux pluviales, notamment de rétention, en privilégiant la création d'ouvrages à fonctions multiples.

Les actions relatives à la limitation de l'étalement urbain et à la gestion des eaux à la parcelle devront se décliner dans les PLU(i) du territoire. En matière de densification, l'indicateur relatif à l'action PB 25.0 semble indiquer que l'EPCI prévoit des règles plus contraignantes que celles imposées par le ScoT révisé. **Il conviendrait d'explicitier la stratégie retenue, cette orientation en matière de densification n'étant pas évoquée dans les autres parties du PCAET.**

Ainsi qu'il a été dit précédemment, le programme prévoit un volet spécifique à la gestion de l'eau, le PCAET se référant notamment aux actions prévues dans le cadre des contrats territoriaux des milieux aquatiques que l'EPCI porte au sein du Syndicat d'Aménagement du Bassin de la Vienne pour l'exercice de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

Le plan d'action de l'EPCI relativement à la préservation de la ressource en eau doit cependant être complété. Outre, les compléments attendus sur la gestion économe de l'eau par la filière agricole, les visées de l'action EAU 4.0 relative à la sensibilisation du public à la gestion de la ressource en eau pourraient être précisées. La promotion ou l'incitation à la récupération des eaux de pluie pour des usages particuliers (arrosage, machine à laver, toilettes, etc.), pratiques encadrées par l'arrêté du 21 août 2008 relatif à la

¹¹ http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2018_6410_collegialemethaniseur_limoges_signe.pdf Avis conjoint des MRAe Centre Val de Loire et Nouvelle-Aquitaine du 30 mai 2018 faisant suite et référence à un avis conjoint du 21 août 2017.

récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments), pourrait notamment contribuer à moins solliciter le réseau d'eau potable.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté urbaine de Limoges Métropole donne un cadre d'intervention à l'horizon 2050 sur l'ensemble des thématiques prévues par la réglementation.

Il devrait engager une dynamique territoriale favorable à une diminution des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, couplée à une augmentation de la production d'énergie renouvelable.

Les principales recommandations de la MRAe portent sur une implication plus importante des acteurs socio-économiques dans la gouvernance du PCAET.

La prise en compte des incidences liées au développement des énergies renouvelables peut être améliorée, notamment pour ce qui concerne le développement de la filière bois-énergie et de la méthanisation. L'analyse des incidences du projet d'extension des réseaux de chaleur de la communauté urbaine nécessite d'être complétée.

La MRAe appelle également l'attention sur les consommations d'espace qui peuvent être induites par le programme d'action, notamment en matière de transports, et qu'il est nécessaire de surveiller et de réduire.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 5 juin 2020

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre permanente délégataire

Signé

Bernadette MILHÈRES

Annexe

Axes stratégiques définis par le PCAET

Secteurs d'activités, thématiques	Axes stratégiques
Parc bâti et cadre de vie	Concevoir des bâtiments neufs vertueux et énergiquement performants
	Rénover les bâtiments pour assurer leur efficacité thermique
	Réduire les besoins énergétiques grâce à la sobriété des pratiques
	Améliorer la gestion des installations de froid individuelles et collectives
	Mettre en place une gestion des risques en milieu urbain
	Préserver les milieux naturels et la biodiversité en milieu urbain et péri-urbain
	Lutter contre la précarité énergétique dans le logement afin d'améliorer les conditions de vie sur le territoire
Transports	Coordonner les politiques de mobilité pour optimiser les déplacements
	Développer les mobilités collectives et/ou actives pour en faire de véritables alternatives à la voiture individuelle
	Transformer les mobilités motorisées individuelles au regard des objectifs environnementaux
Industrie	Encourager les industriels à la décarbonation de leur mix énergétique
	Favoriser le développement d'activités durables et soutenables sur le territoire
Agriculture et sylviculture	Mettre en place une gestion foncière responsable au vu notamment des enjeux climatiques
	Développer des schémas agro-alimentaires vertueux du producteur au consommateur
	Adapter les pratiques agricoles et sylvicoles pour protéger la biodiversité naturelle et cultivée
Déchets	Réduire la production totale de déchets (objectif de prévention)
	Améliorer la gestion et la valorisation des déchets pour limiter l'enfouissement
Énergies renouvelables et de récupération	Solaire, thermique et photovoltaïque
	Bois énergie
Gestion de l'eau	Méthanisation et gaz vert
	Poursuivre le travail engagé au regard de la protection de la ressource en eau et de la prévention des risques de crue et d'érosion des berges
	Mettre en place des mesures agro-environnementales
	Communiquer sur les actions liées à la préservation de la biodiversité
	Sensibiliser à une meilleure gestion de la ressource en eau et à la préservation des milieux aquatiques